

Informe Mercosur N° 25 – 2022

El devenir del Mercosur: Claves internas y externas.

Celina Pena
Romina Gayá
Gustavo Svarzman

Coordinación: Ricardo Rozemberg

Instituto para la Integración
de América Latina y el
Caribe (INT/INL)

Sector de Integración y
Comercio (INT)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2549

Informe Mercosur N° 25 – 2022

El devenir del Mercosur: Claves internas y externas.

Celina Pena
Romina Gayá
Gustavo Svarzman

Coordinación: Ricardo Rozemberg

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Pena, Celina.

Informe MERCOSUR No. 25: el devenir del MERCOSUR: claves internas y externas / Celina Pena,
Romina Gayá, Gustavo Svarzman; coordinador, Ricardo Rozemberg.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 2549)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Southern Cone of South America-Commerce. 2. Southern Cone of South America-Foreign economic relations. 3. Southern Cone of South America-Economic integration. 4. International trade. I. Gayá, Romina. II. Svarzman, Gustavo. III. Rozemberg, Ricardo, coordinator. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. V. Título. VI. Serie. IDB-TN-2549

Códigos JEL: F10, F13, F15, F18, F53, O24

Palabra claves: MERCOSUR, Comercio regional, Comercio Internacional, Exportaciones, COVID-19, Integración regional, Medio ambiente, Acuerdos de comercio, América del Sur, Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay.

Celina Pena, Consultora

Romina Gayá, Consultora

Gustavo Svarzman, Consultor

María Florencia Merino, Consultora Externa

Coordinación: Ricardo Rozemberg, Especialista Senior Sectorial en Integración y Comercio, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo.

Se agradecen los comentarios y contribuciones al informe realizados por: Ana Basco, Mauricio Mesquita Moreira, Jesica De Angelis y Kathia Michalczewsky

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Información de contacto aquí (opcional)

Informe Mercosur Nº 25 · 2022

EL DEVENIR DEL MERCOSUR: Claves internas y externas.

AUTORES
Celina Pena
Romina Gayá
Gustavo Svarzman

COORDINACIÓN
Ricardo Rozemberg



La edición 25 del Informe MERCOSUR analiza el período abarcado desde el inicio del segundo semestre de 2020 hasta fines del año 2021. El documento fue cerrado el 30 de junio de 2022.

Autores

Celina Pena, Romina Gayá y Gustavo Svarzman

Coordinación

Ricardo Rozemberg

Edición

Mariana Pernas

Diseño

Andrea Pellegrino

Se agradecen los comentarios y contribuciones al informe realizados por:
Ana Basco, Mauricio Mesquita Moreira, Jesica De Angelis y Kathia Michalczewsky.



ÍNDICE

04 PRÓLOGO

07 SÍNTESIS EJECUTIVA

13 INTRODUCCIÓN

18 CAPÍTULO 1 ·

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y LAS INVERSIONES EN LAS ECONOMÍAS DEL MERCOSUR

19 A. LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO

30 B. LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

32 CAPÍTULO 2 ·

LA AGENDA INTERNA

34 A. GESTIÓN SUBREGIONAL DE LA PANDEMIA DE COVID-19

34 B. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN Y EL MERCADO INTERNO

46 C. ASPECTOS INSTITUCIONALES

48 D. OTROS ASUNTOS

51 CAPÍTULO 3 ·

AGENDA EXTERNA

53 A. NORMATIVA SOBRE RELACIONAMIENTO EXTERNO

57 B. PRINCIPALES DESARROLLOS DE LA AGENDA EXTERNA

68 CAPÍTULO 4 ·

EL MERCOSUR Y LOS DESAFÍOS SOBRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

69 A. EL TRATAMIENTO DEL VÍNCULO ENTRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EN EL MERCOSUR

71 B. POLÍTICAS CLIMÁTICAS Y COMERCIO A NIVEL GLOBAL

76 C. PERSPECTIVAS PARA EL MERCOSUR

80 APÉNDICE

ACERVO DE TRES DÉCADAS DE INTEGRACIÓN

84 ABREVIATURAS Y SIGLAS

87 CITAS BIBLIOGRÁFICAS

PRÓLOGO



Integrar a la región implica la construcción de lazos entre los distintos países desde la diversidad de experiencias y especificidades, con el objetivo de contribuir al desarrollo equitativo y sustentable de cada uno de los países que conforman América Latina y el Caribe. Por ello, integrar es mayor comercio interno y con el resto del mundo y más inserción en cadenas de valor, regionales y globales.

Desde el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), del sector de Integración y Comercio (INT), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) trabajamos las temáticas vinculadas a la consolidación de los procesos de integración de la región, y el fortalecimiento de las políticas comerciales, siendo uno de los tres ejes centrales y de mayor trayectoria que caracteriza históricamente al Instituto. Prueba de ello es que la presente edición del Informe Mercosur lleva el número 25. Este trabajo, si bien se focaliza en el segundo semestre del 2020 y el 2021, se establece como un buen reflejo de los avatares, tensiones, éxitos, avances y retrocesos observados por el proceso de integración y el conjunto de actores que lo protagoniza, a lo largo de las tres décadas de existencia del bloque, el cual se ha evidenciado resiliente durante dicho período en un marco de constante cambio en la región y en el mundo.

Durante el año y medio que cubre el informe, el lector encontrará que, no sin desafíos estructurales y coyunturales que dejan asuntos pendientes, se lograron avances en lo que respecta al comercio y a la integración tanto a nivel intrabloque como con respecto al resto del mundo. Un contexto además único caracterizado por la pandemia, que como es sabido hizo colapsar los sistemas económicos y sanitarios -y aún se sienten sus repercusiones-, que profundizó los efectos recesivos y disruptivos de las cadenas de valor a nivel mundial y la manera en que las economías se entrelazan. Previo a esta situación, ya se observaba en la región una serie de tensiones vinculadas con la ralentización del crecimiento económico, la pobreza, el acelerado avance de las tecnologías y la crisis climática y ambiental. Estos fenómenos plantean retos inéditos asociados a la polarización y desigualdad de ciertos grupos poblacionales, pero pueden convertirse también en oportunidades para crear nuevas formas de transformación y herramientas para saldar los déficits económicos, productivos, comerciales, sociales, sanitarios, educativos, ambientales y digitales.

En el documento se analiza cómo la reactivación de la actividad en los países de la región y en los principales socios comerciales, así como el shock positivo derivado del aumento de los precios internacionales de los commodities, permitieron que durante 2021 las exportaciones de bienes del bloque se recuperaran y alcanzaran niveles cercanos a sus máximos históricos. Y se señala el crecimiento de las exportaciones de servicios y de los flujos de IED.

La agenda interna estuvo dominada por los debates en torno a los principales componentes de la unión aduanera, en particular en lo relativo a la modificación del arancel externo común (AEC). Los compromisos asumidos principalmente en el marco del “acuerdo en principio” con la UE de 2019, promovieron el avance para la actualización de ciertas disciplinas internas (por ej origen, servicios, comercio electrónico). Asimismo, se destaca la suscripción del Acuerdo de Comercio Electrónico del Mercosur, que se establece como un mecanismo para simplificar y consolidar el comercio de bienes y servicios entre los países miembro. También, en relación con el comercio de servicios, hubo avances relevantes como la aprobación de una enmienda al Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del Mercosur, que habilitó la inclusión de anexos sectoriales de servicios postales, reglamentación nacional y servicios de telecomunicaciones, entre otras cuestiones.

Como parte de la agenda externa, dentro de los principales avances, se encuentran algunos acuerdos con países de América Latina y el Caribe, así como con economías de otras regiones. Y se destacan temas operativos vinculados con la administración de los cupos comprometidos en acuerdos ya negociados.

El último capítulo del informe se centra en un tema de gran relevancia: la agenda ambiental del Mercosur, donde se describen los compromisos asumidos y se plantean posibles líneas para profundizar el trabajo conjunto en la materia. Desde sus inicios, el Mercosur tuvo en cuenta los temas ambientales y ha suscripto diversos acuerdos vinculados, aunque con alcances y avances que plantean que queda camino por recorrer. El mundo actual impone importantes desafíos para el bloque en relación a comercio y ambiente, puntualmente acerca de los estándares que a nivel internacional se exigen y de la necesidad de ajustar sus procesos productivos a los mismos.

Junto con el ambiental, otro eje que se incorpora en el análisis -debido a la importancia que se le imprime desde el BID INTAL como temática central- es el de género. En el informe se menciona la hoja de ruta establecida sobre comercio internacional para alcanzar el empoderamiento económico de las mujeres, considerando aspiraciones tanto para la agenda interna como con respecto a la vinculación con el resto del mundo.

En este marco de desafíos y avances, es notorio el apoyo de la sociedad latinoamericana a los procesos de Integración y al Mercosur en particular. Entre las y los ciudadanos del Mercosur, la integración es importante y valiosa: de acuerdo con datos de Latinobarómetro*, el 75% de los residentes de los países que componen este bloque apoya la integración regional (por encima del promedio para todo América Latina, que se establece en 71%). Asimismo, más de la mitad (56%) considera que ser parte del Mercosur tiene efectos positivos.

Todos estos cambios en el contexto global y regional no sólo proponen desafíos para sortear y oportunidades para aprovechar para cada economía del bloque, sino también abonan la necesidad de actualizar la lectura que se hace a nivel regional, con el objetivo de reflexionar sobre el fortalecimiento de una agenda común. En tal sentido, los países de América del Sur se caracterizan por tener atributos que eventualmente pueden asemejarse, así como también alto potencial de complementariedad económica, lo cual invita a realizar un esfuerzo para fortalecer las estrategias de ventajas competitivas y articular así acciones conjuntas y cooperativas que fortalezcan al bloque regional. En este camino de mayor convergencia, debe considerarse el trabajo con otros bloques regionales como de países de otras regiones, con los cuáles también pueden enlazarse objetivos similares.

Los invitamos a recorrer las páginas del informe, el cual forma parte de la serie “Informes Subregionales”, y se enmarca en los objetivos estratégicos del BID-INTAL, con el deseo de construir una región integrada entre sí y con el mundo, en el convencimiento de que no hay desarrollo económico inclusivo y sustentable sin intercambio y cooperación.

ANA BASCO
Directora del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)
del Sector de Integración y Comercio (INT) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

* · De acuerdo al informe “[La voz latinoamericana: percepciones sobre integración regional y comercio](#)”, BID INTAL (2022).



SÍNTESIS EJECUTIVA

La edición 25 del Informe Mercosur analiza la situación del bloque durante el segundo semestre 2020 y el año 2021, cuando ejercieron las Presidencias Pro Tempore Paraguay, Argentina y Brasil. En este período continuaron los trabajos de manera remota por las restricciones a la movilidad derivadas de la pandemia, dinámica que dificultó la búsqueda de consensos entre los socios, pero no impidió alcanzar acuerdos en diversos asuntos de la agenda del bloque. El informe describe y analiza la evolución del comercio y las inversiones en la región, los principales temas tratados en las diferentes agendas negociadoras (interna y externa), así como los desafíos del bloque en materia de comercio y medio ambiente.

Tendencias generales del comercio y las inversiones, en un marco de recuperación económica

La particular coyuntura de la economía mundial durante 2021 fue un campo propicio para que las cuatro economías del Mercosur recuperaran casi la totalidad de las pérdidas económicas que caracterizaron al año 2020.

En lo que hace al comercio, las exportaciones totales del Mercosur se incrementaron 35,6% en 2021 respecto a los deprimidos guarismos del año anterior, ubicándose en el nivel absoluto más alto de su historia (US\$ 378,9 mil millones). Este dinamismo se reflejó en tasas nominales de entre el 34% y el 42% para Argentina, Brasil y Uruguay, y algo inferiores (23,8%) para el caso de Paraguay. De este modo, no solo se recuperó el terreno perdido en 2020, sino que se alcanzaron niveles absolutos que superaron entre un 20% y un 30% los registros de 2019 (prepandemia).

Este desempeño se explica por el efecto combinado de -al menos- tres fenómenos. Primero, la paulatina normalización de la actividad económica en la región, luego de las restricciones a la movilidad y la actividad económica impuestas en todos los países durante buena parte de 2020 (*shock* negativo de oferta). Segundo, la reactivación de las principales economías con las que comercia la región desde el tercer trimestre de 2020, junto a cierta estabilización en las principales vías del transporte de cargas internacional. Y tercero (y principal), el *shock* positivo derivado de los precios internacionales de los *commodities*, con un impacto fuertemente favorable sobre el valor de las ventas de la región, especialmente de mineral de hierro, combustibles, oleaginosas, cereales y demás productos vinculados con los recursos naturales.

El análisis del comercio extrarregional del Mercosur muestra que el mismo tuvo un aumento generalizado durante 2021 respecto de 2020. El comercio intra-Mercosur, por su parte, se recuperó con fuerza luego de la importante contracción de 2020 (-12,7%), expandiéndose durante 2021 a una tasa del 39,5%, siendo Uruguay el país en el que esta tendencia adquirió mayor relevancia (60,5%). De este modo, no solo se alcanzaron los niveles del período prepandémico, sino que casi se llegó a igualar los valores absolutos correspondientes al año 2018.

Las exportaciones de servicios, por su parte, se recuperaron moderadamente en 2021 luego de la brusca caída de 2020, aunque a un ritmo mucho más suave que las de bienes, al igual que la tendencia global. En cualquier caso, dicha dinámica no alcanza aún para igualar los niveles de exportaciones correspondientes al año 2019, que resultaban 17% superiores a los de 2021 en términos nominales.

Por último, los ingresos de capitales en concepto de inversión extranjera directa (IED) aumentaron con fuerza, con una suba interanual del 23,3% para todo el bloque respecto de 2020. En cualquier caso, los valores alcanzados por la región en su conjunto para 2021 siguen siendo sensiblemente inferiores a los registrados antes de la crisis del Covid-19.

La agenda interna

La agenda estuvo dominada por dos temas de larga data, que terminaron conformando un paquete negociador irresoluto. Por un lado, los debates en torno a la modificación del arancel externo común (AEC) y, por el otro, la flexibilización de las negociaciones externas para permitir acuerdos bilaterales con terceros países o grupo de países.

Existe consenso respecto a que el arancel externo común es, en promedio, elevado en comparación con los gravámenes aplicados por la mayoría de los países o bloques regionales y, en particular, a nivel de los primeros eslabones de las cadenas productivas. Sin embargo, los socios no comparten su visión en cuanto al ritmo, la cobertura y los porcentajes de la reducción arancelaria a implementar.

La pandemia impactó sobre los trabajos a nivel cuatripartito sobre este tema, y Brasil, el principal impulsor de una mayor apertura, disminuyó el grado de ambición de la rebaja del AEC desde su original 50% al 20%, en dos etapas. En este periodo, su estrategia de negociación pasó al ámbito bilateral, en donde obtuvo el consenso de Argentina primero, y de Paraguay después, para autorizar a los países socios a rebajar en 2021 un 10% los derechos de importación respecto al nivel correspondiente al AEC, a todo el universo arancelario no sensible, como un gesto político que indicaba la orientación del bloque hacia una mayor apertura. Sin embargo, la intención de aprobar una norma Mercosur que habilitara esta reducción de aranceles no se materializó, por la condicionalidad manifestada por Uruguay de que cualquier avance en ese sentido estuviera ligado a una flexibilización en el formato negociador con terceros países.

Brasil decidió implementar unilateralmente la rebaja, de manera temporal y excepcional, y en mayo de 2022 aplicó una reducción adicional de otro 10%, ambas con el argumento de constituir un instrumento para el combate de los efectos de la pandemia sobre su economía. La medida alcanza al 87% del universo arancelario y no incluye a los productos que son objeto de algún tipo de excepción al AEC en el marco del Mercosur (sector automotor, lácteo, textil, juguetes y los alcanzados por regímenes de excepción).

Por otra parte, en el período analizado en este Informe, fue prorrogada por 7 años la vigencia de los distintos regímenes de excepción al AEC cuyo vencimiento operaba entre diciembre de 2021 y diciembre 2023 (listas nacionales de excepciones, regímenes especiales de importación, BK y BIT, acciones puntuales por razones de desequilibrios comerciales, juguetes, lácteos y duraznos en agua edulcorada).

Los compromisos asumidos en la agenda externa, principalmente el “acuerdo en principio” con la UE de 2019, promovieron los trabajos sobre un nuevo régimen de origen, cuyo texto se encuentra finalizado. En línea con lo acordado con terceros, el documento contempla la exigencia de requisitos de origen específicos (REOs) para toda mercadería en la que se utilice en su elaboración materiales no originarios.

Asimismo, se suscribió el Acuerdo de Comercio Electrónico del Mercosur, que constituye una herramienta para fortalecer y facilitar el comercio de bienes y servicios entre los socios.

En materia de servicios, se convocó la VIII Ronda de Negociaciones de Compromisos Específicos, con el objetivo de revisar y actualizar los anexos al Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del Mercosur. En ese marco, se aprobó

una enmienda al Protocolo para incorporar nuevos anexos sectoriales de servicios postales, reglamentación nacional y servicios de telecomunicaciones y los avances en materia de servicios.

También se concluyó el Acuerdo Marco para el ejercicio profesional temporario de Arquitectura, Agrimensura, Agronomía, Geología e Ingeniería, que permite a los profesionales de estas ramas actuar temporariamente en los demás Estados Parte; y el “Acuerdo Marco Mercosur para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de enseñanza superior técnico-profesional, tecnológica, artística y de formación de profesores y docentes”, que busca establecer mecanismos para identificar y reconocer equivalencias entre los sistemas educativos y facilitar la continuación de la educación superior y la movilidad estudiantil en estas áreas.

Continuaron los debates en torno a la posible incorporación a la unión aduanera de los sectores automotor y azucarero. El Comité Automotor del Mercosur ha estado trabajando sobre la propuesta brasileña para la incorporación del sector a la unión aduanera, lo que implicaría el establecimiento del libre comercio intrazona y la aplicación de un AEC. Por su parte, luego de prácticamente 20 años de inactividad, el Grupo Ad Hoc Sector Azucarero retomó sus reuniones.

Se consensuaron nuevos reglamentos técnicos (RTM) y/o modificación de anteriores, y se confeccionó una guía para la elaboración de RTM y Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad (PMEC). Se avanzó asimismo, en cuestiones institucionales (incorporación de la normativa, simplificación de la estructura institucional, participación del sector privado), se convocó al Foro Empresarial del Mercosur, se reactivaron las reuniones del Foro Consultivo Económico y Social, se aprobó un Programa de Integración Productiva de Energías Renovables, se avanzó en el reglamento interno para la Comisión Administradora del Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur y en la defensa del consumidor hipervulnerable.

Respecto a la perspectiva de género, se establecieron lineamientos de trabajo sobre comercio internacional para la autonomía económica de las mujeres en toda su diversidad, que contemplan tanto aspectos de la agenda interna como el relacionamiento externo.

La agenda externa

En este capítulo se analizan los principales debates mantenidos por los socios vinculados con el relacionamiento externo del bloque. Ello incluye uno de los temas centrales de las discusiones del período: las propuestas de flexibilización de la normativa con vistas a permitir negociaciones bilaterales con terceros países o grupo de países; así como un tema operativo vinculado con la administración de los cupos comprometidos en acuerdos ya negociados.

Debe mencionarse que la flexibilización de las negociaciones externas es un tema que originalmente estuvo enmarcado en el ámbito de las preferencias en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la necesidad de renegociar los acuerdos que cada uno de los socios tenían vigentes de manera bilateral con otras contrapartes de este organismo, pero pronto comenzó a vislumbrarse la predisposición de algunos socios por encarar negociaciones bilaterales extrarregionales.

En estos años se diseñaron soluciones a través de Acuerdos Marco Mercosur que permitieron tratativas bilaterales o la definición de disciplinas comunes, pero con listas de concesiones de cada uno de los Estados Parte de manera independiente y/o plazos diferenciados de implementación. Dicho de otro modo, frente a las dificultades de llevar adelante negociaciones cuatripartitas en forma plena, se establecieron acuerdos generales conjuntos, bajo cuyo “paraguas” luego se abrían instancias de entendimientos bilaterales.

En 2019 se produjo un cambio de estrategia, con la decisión de permitir la entrada en vigor del Acuerdo Mercosur-Unión Europea (UE) de manera bilateral. Esto es, que el Acuerdo podía entrar en vigor en un Estado Parte y no en otro. Si bien esta fórmula ya había sido utilizada con Israel, la envergadura de los compromisos asumidos y la magnitud del socio comercial marcaron un hito en el relacionamiento externo del bloque.

Otro hecho remarcable se produjo en 2020, cuando Argentina anunció su retiro de la mesa de negociación de acceso a mercado en bienes con la República de Corea, pero sin que ello representara un obstáculo al avance de los otros tres socios. Aun cuando las tratativas continuaron, no se definió la metodología para implementar esta decisión -ni internamente ni con la contraparte- tanto para la suscripción del acuerdo por parte del Mercosur como para la eventual futura participación de la Argentina en ese capítulo.

En el año y medio analizado para este Informe, fue Uruguay el que planteó formalizar un mecanismo de flexibilización, y en abril 2021 presentó una propuesta para abrir la posibilidad de iniciar negociaciones bilaterales por cualquiera de los países socios del Mercosur con terceros países. El documento uruguayo reafirma el compromiso del Mercosur de negociar acuerdos de naturaleza comercial con terceros países en los cuales se otorguen preferencias arancelarias, eludiendo explícitamente que dicha negociación se hiciera “de forma conjunta” como establece la Dec. CMC 32/00 sobre relacionamiento externo. Asimismo, Uruguay propuso la definición de un Plan de Negociaciones Externas, que contemplara la agenda externa actual del bloque y otros socios (EE.UU., China, Japón, Reino Unido, India, Unión Económica Euroasiática (UEE), Consejo de Cooperación del Golfo, Turquía, Nigeria, Tailandia y Malasia). Incluye, asimismo, las modalidades que ya se venían observando para llevar a cabo estas tratativas (ofertas individuales, plazos diferenciados, ritmos de negociación diferentes), e introduce específicamente la opción de negociaciones individuales.

Si bien la propuesta no tuvo consenso, Uruguay inició el estudio de factibilidad para la firma de un acuerdo de libre comercio con China, que constituye el paso previo al lanzamiento de la negociación.

En cuanto a los desarrollos más relevantes del relacionamiento externo del Mercosur dentro de la región latinoamericana durante estos 18 meses, el informe presenta los resultados de las reuniones de las Comisiones Administradoras de los acuerdos de libre comercio con Chile, Colombia y Perú, la continuación del diálogo exploratorio con la Alianza del Pacífico, y las conversaciones con Ecuador y los países de Centroamérica y Caribe.

Respecto al relacionamiento con socios extrarregionales, el Informe detalla los trabajos realizados para poder llegar a la firma de los acuerdos en principio con la UE y EFTA.

En el primero de los casos, se observa que a nivel técnico se concluyeron todos los temas excepto algunos aspectos vinculados con propiedad intelectual (usuarios previos de las indicaciones geográficas y productos saborizados) y sostenibilidad. Más allá de ello, no se observó en este período un compromiso político fuerte que permitiera la firma de los textos finales del Acuerdo.

En otro orden, Mercosur trabajó en la implementación y/o profundización de los tratados con Egipto, Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés), India e Israel y continuó las negociaciones para la firma de acuerdos de libre comercio con Canadá, República de Corea, Singapur y Líbano. También se llevaron a cabo diálogos exploratorios con Indonesia y Vietnam y se realizaron contactos con la UEE, República Tunecina, Marruecos, Nigeria y la Unión Africana.

En conjunto, suman prácticamente una treintena de frentes negociadores atendidos a lo largo del año y medio que se analiza en este Informe. Este conjunto de países representa el 45% del intercambio comercial de bienes del bloque. No obstante, la falta de coincidencia en los socios para la elección de las contrapartes prioritarias condicionó estos desarrollos de la agenda externa del período.

Mercosur y medio ambiente

Debido a las crecientes preocupaciones por los efectos del cambio climático, durante las últimas décadas los temas ambientales han ganado relevancia en el escenario internacional hasta alcanzar un rol protagónico en diversos ámbitos. El vínculo entre comercio y medio ambiente es objeto de tratamiento en instancias negociadoras bilaterales, regionales o multilaterales y surgen diferentes políticas públicas que impactan sobre el comercio internacional. Por un lado, el efecto sobre el comercio puede ser indirecto, pues las medidas motivan cambios en los patrones de consumo, producción y transporte, lo cual constituye una oportunidad para los países capaces de atender las nuevas demandas (y desafíos para aquellos que se especializan en categorías en retroceso). Por otro lado, las medidas inciden de manera directa sobre el intercambio a través de impuestos en frontera relacionados con el contenido de carbono, reglamentos técnicos, requisitos de etiquetado, disposiciones sobre envases y embalajes, estándares de rendimiento, exigencias para el transporte de mercaderías, estándares privados, entre otros.

Los temas ambientales han estado presentes en la agenda del Mercosur desde su fundación y se han suscrito diversos acuerdos, aunque los avances concretos en esta materia han sido limitados. El panorama global actual plantea grandes desafíos para el bloque en materia de comercio y medio ambiente, particularmente en lo que respecta a la necesidad de adecuar sus procesos productivos a los estándares requeridos a nivel internacional. Esto es clave para cumplir con sus metas de desarrollo sostenible. Además, la transformación productiva es necesaria para responder a las nuevas tendencias de la demanda internacional que derivan tanto de cambios en los patrones de consumo y producción, como de estándares cada vez más exigentes en la materia que en algunos casos pueden constituir proteccionismo encubierto. A pesar de la complejidad, el escenario plantea oportunidades que pueden ser aprovechadas a partir de un compromiso activo por parte del sector público y privado.

An abstract graphic featuring a complex network of teal-colored nodes and connecting lines, resembling a molecular structure or a data network. The nodes are small circles, and the lines are thin, creating a dense, interconnected web. The overall color palette is a range of teal and cyan tones against a dark background.

INTRODUCCIÓN

El Mercosur superó sus primeros 30 años de vida. Con avances y retrocesos, con intereses nacionales de los países socios no siempre coincidentes, con afinidades políticas ocasionales y con fases económicas negativas en diferentes períodos, el proceso de integración ha sorteado estas tres décadas construyendo un importante legado¹ a partir de dos activos ineludibles: paz y democracia. La conmemoración de los 30 años del bloque, en 2021, catalizó debates, reflexiones y balances sobre el Mercosur en los distintos estamentos de la sociedad. Como resultado de ello, se observa una coincidencia bastante amplia respecto a la conveniencia de darle continuidad al proceso de integración y a que los cuatro países socios se mantengan unidos dentro del proyecto. Del mismo modo, queda de manifiesto la necesidad de realizar ajustes en cuestiones centrales del proceso de integración para contribuir a su sostenibilidad.

La constitución de la unión aduanera es, probablemente, el aspecto más debatido en sus dos ejes fundamentales: el arancel externo común y las negociaciones con terceros países o grupo de países². Sin embargo, también se plantean otras cuestiones, como la entrada en vigor de los acuerdos intra-Mercosur, el funcionamiento de la estructura institucional, la eficiencia del sistema de solución de controversias y la necesidad de mayor coordinación en temas como la salud pública, el medio ambiente o los servicios, entre otros. El diagnóstico sobre el arancel externo común es que, en promedio, resulta elevado en comparación con los gravámenes que aplican la mayoría de los países o bloques regionales y, en particular, a nivel de los primeros eslabones de las cadenas productivas³. Al respecto, si bien parece existir la voluntad de los socios de realizar una revisión de los niveles arancelarios que refleje las características productivas y comerciales actuales, no hay consenso sobre los ritmos, la cobertura y los porcentajes de la reducción arancelaria a implementar.

El debate ha puesto foco también en las negociaciones externas del bloque, tanto en lo que hace a la selección de las contrapartes como al alcance y profundidad de los eventuales compromisos. La problemática no es nueva. En diversos acuerdos suscriptos con terceros países, los socios del Mercosur lograron administrar las flexibilidades suficientes para atender las necesidades nacionales de los países miembro, principalmente en materia de bienes. Así, las dificultades se fueron sorteando a través de una visión pragmática que se tradujo en la creación de listas de productos, plazos de desgravación y requisitos de origen diferenciados o de acuerdos marco aptos para contener tratativas bilaterales de diferente alcance. Más recientemente, en el caso de Corea, se habilitó la posibilidad de la negociación de tres de los países socios, dejando pendiente el encuadre formal de esta situación.

Con respecto al comercio de servicios, compras gubernamentales e inversiones -donde el compromiso a nivel intra-Mercosur es menos profundo que en el caso de bienes-, existe el principio de que las mayores concesiones que se otorguen a terceros sean extendidas a los socios a través del trato de nación más favorecida. Cabe señalar que, en gran medida, las negociaciones sobre estos temas fueron bilaterales (como en el caso de los acuerdos con Chile o Colombia, por ejemplo) o se realizaron en un marco común y con anexos bilaterales (como en el Acuerdo en principio con la Unión Europea).

1 · Parte de ese legado se encuentra en el acervo normativo vigente del Mercosur (ver apéndice al final del Informe).

2 · Estos temas ya formaban parte de la agenda del bloque como se detalla en BID-INTAL (2019 y 2020). En este período, los debates no incluyeron el doble cobro del arancel ni temas vinculados con el territorio aduanero único.

3 · Resulta difícil realizar afirmaciones contundentes sobre la protección en frontera del Mercosur y su comparación internacional, dadas las excepciones y los regímenes especiales de importación permitidos en el bloque sudamericano. Pero también, por la existencia en otros países de aranceles *ad valorem*, específicos, mixtos, según contenido agrícola, etc.

En cualquier caso, treinta años después de la creación del Mercosur, los avances en acuerdos con terceros países o bloques no han sido satisfactorios, ya sea por los diferentes intereses y necesidades de los miembros, como por el debilitamiento de la percepción de las virtudes del bloque como sujeto negociador. En la actualidad, las posiciones de los socios son divergentes: la Argentina estaría más interesada en establecer acuerdos sectoriales con algunos mercados específicos y Brasil promovería que la política comercial externa acompañe la liberalización de su economía, mientras que Paraguay y Uruguay buscarían mejorar su acceso a terceros mercados a la mayor velocidad posible y acceder a condiciones preferenciales para la venta de los principales productos de su oferta exportadora. Uruguay, además, considera que obtendría mayores réditos si entablara las negociaciones externas de manera individual.

De ahí que una de las principales discusiones durante el período analizado en este informe (julio de 2020 a diciembre de 2021), se centrara en el impacto que tendrían las negociaciones bilaterales sobre los compromisos constitutivos del Mercosur. En relación con este tema, existe un debate de larga data sobre los escenarios posibles (BID-INTAL, 2019), que pueden resumirse en tres alternativas: modificar el objetivo de la integración económica para convertirlo en un tratado de libre comercio (TLC); profundizar la agenda para la conformación efectiva de una unión aduanera, o mantener el *statu quo*, con todos los matices intermedios que puedan imaginarse entre estas tres situaciones.

Revisar el Tratado de Asunción con vistas a confirmar, rever y/o actualizar sus objetivos es una posibilidad, pero resulta difícil conjeturar que, en la actual coyuntura, los gobiernos de los países socios tengan la capacidad de instalar este tema en sus agendas domésticas. Además, la escasa sintonía política y las complicaciones de las agendas nacionales obligan a evaluar cuidadosamente las condiciones para alcanzar una reconfiguración exitosa del proceso de integración, que pueda recibir luego la correspondiente aprobación parlamentaria.

Profundizar la integración y perfeccionar la unión aduanera ha sido la apuesta que se ha privilegiado, al menos desde la retórica. Avanzar en ese sentido requiere liderazgo y una gran voluntad política⁴ que deberían estar acompañados de un alto nivel de interdependencia, de instituciones sólidas y de una fuerte convicción acerca de las ganancias que se obtengan de perder grados de libertad en el manejo de las políticas nacionales. Ninguno de estos elementos parece estar presente actualmente en la región.

La diferencia entre la retórica y los hechos derivó en la preservación del *statu quo* -que es la opción considerada menos ventajosa tanto a nivel de los gobiernos como en los diferentes ámbitos de reflexión-, con un aumento de incumplimientos de compromisos y mayores imperfecciones en el funcionamiento del Mercosur. Es decir, sostener el *statu quo* no es inocuo, sino que va profundizando las divergencias entre los socios e impacta directamente en la relevancia del proceso de integración para cada uno de los actores involucrados.

Es probable que sea necesario focalizar los esfuerzos de los Estado Parte en el diseño de nuevos mecanismos institucionales que, dentro del Tratado de Asunción,

4 · En el Mercosur, la diplomacia presidencial siempre tuvo un rol protagónico.

otorguen mayores grados de libertad a los socios, en particular con relación a su política comercial externa. En este contexto, surge el interrogante de cuál podría ser el marco jurídico que habilite este proceso. Al menos a mediano plazo, la respuesta debería estar enmarcada en el texto fundacional que reflejó el compromiso del “establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros (...)”, manteniendo las mismas reglas de acceso para lo “esencial” de los intercambios comerciales.⁵ Pero siendo conscientes de que en la práctica el AEC establecido se aplica de manera homogénea a dos tercios del universo de productos y a menos de la mitad de las importaciones del bloque desde extrazona⁶. Y considerando que, como se mencionara anteriormente, los acuerdos comerciales suscriptos con países de extrazona habilitaron soluciones pragmáticas con una dosis importante de bilateralidades.

Así, la eventual definición de nuevas disciplinas -complementarias a las existentes- debería reflejar tanto situaciones de hecho como avances en nuevas alternativas de negociaciones con terceros. Estas podrían incluir:

- Acuerdos Marco Mercosur con terceros países o grupo de países, y anexos negociados bilateralmente.
- Acuerdos de geometría variable en los cuales todos los EEPP suscriben el instrumento internacional, pero cada país tiene la posibilidad de participar en todos o algunos de los capítulos en negociación. En este caso, deberían contemplarse los mecanismos para la eventual incorporación del socio que se autoexcluyó (adhesión o renegociación de todo o parte de lo acordado por los otros socios, etc.).

Por las características propias del proceso de integración, y tal como ocurre con el resto de la agenda, la dificultad estará en la búsqueda del consenso para llevar a cabo cada negociación, por lo que deberán preverse de antemano ciertos parámetros que eviten tanto el obstruccionismo como el bilateralismo, así como la revisión de las actuales disciplinas que rigen para el comercio intrazona.

Con respecto al AEC, es posible implementar algunas modificaciones parciales sobre las que no habría mayores divergencias y que permitirían ir simplificando el instrumento (como el caso de los productos con aranceles bajos o sobre los cuales existe un alto grado de consenso sobre el nuevo nivel arancelario). La agenda también debe priorizar la finalización de los trabajos sobre el régimen de origen del Mercosur (ROM), que si bien fue concebido como un sistema transitorio se ha constituido en una disciplina de cada vez mayor relevancia, y otros temas vinculados al funcionamiento de la zona de libre comercio, incluyendo la revisión de la regla del consenso para la toma de decisiones por lo menos en algunas cuestiones a ser definidas. Por último, y atento al espíritu colaborativo que demostraron los socios para superar los escollos ocasionados por la pandemia de Covid-19, debería plantearse si esta dinámica pudiera extenderse hacia otros temas de interés de los miembros.

5 · Debe recordarse que el Mercosur fue notificado como una unión aduanera al amparo del Art. XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés).

6 · Elaboración propia según datos del año 2021.

En caso de que los países no encuentren la forma de dotar al Mercosur de atributos funcionales a sus políticas nacionales, será cada vez más difícil implementar una trayectoria positiva para el proyecto económico de integración, obligando a diseñar una nueva matriz de intereses comunes que fortalezcan el espíritu asociativo de sus miembros, con la eventual modificación del Tratado fundacional.

Para efectuar una evaluación más detallada de lo acontecido en la región durante el período abarcado por la Presidencia Pro Tempore (PPT) de Uruguay, en el segundo semestre de 2020, y las PPT de la Argentina y Brasil, en el primero y el segundo semestre de 2021, respectivamente, en el Capítulo 1 de este Informe se presenta una breve reseña de la evolución del comercio exterior y la inversión extranjera directa en los países de la región. El Capítulo 2 está dedicado a los temas de la agenda interna desarrollados en esta etapa, incluyendo cuestiones relativas al AEC y otras vinculadas al funcionamiento del libre comercio intrazona. Asimismo, se exponen los resultados alcanzados con relación a cuestiones institucionales, servicios, comercio electrónico, participación del sector privado, género y defensa del consumidor, entre otras. El relacionamiento externo del Mercosur es tratado en el Capítulo 3, donde se presentan tanto los debates internos vinculados con la flexibilización de las normas del bloque para las negociaciones con terceros países como las cuestiones operativas relacionadas con los procedimientos para la administración de cupos negociados con terceros. Además, se aborda la evolución de los diferentes frentes negociadores de la agenda externa. El Capítulo 4, finalmente, está dedicado a la temática de comercio y medio ambiente, analizándose el tratamiento del tema a nivel regional y global, como así también las perspectivas que se presentan para el bloque. Asimismo, explora los principales retos y oportunidades que deben ser considerados en la agenda ambiental regional.

An aerial photograph of a port terminal, showing a large container ship docked at a pier. Several gantry cranes are positioned along the pier, and numerous shipping containers are visible on the ground. The entire image is overlaid with a semi-transparent teal color.

CAPÍTULO 1

**EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y LAS
INVERSIONES EN LAS ECONOMÍAS
DEL MERCOSUR**

A. La evolución del comercio

A. LA NOTORIA RECUPERACIÓN DEL DESEMPEÑO EXPORTADOR DE BIENES

Durante 2021, las exportaciones totales de los cuatro países del Mercosur se incrementaron 35,6% respecto de 2020, ubicándose de este modo en el nivel absoluto más alto de su historia (US\$ 378,9 mil millones). En efecto, en 2021 las ventas externas del Mercosur crecieron fuertemente por sobre los deprimidos niveles de 2020 en los cuatro países, con tasas nominales de entre el 34% y el 42% para la Argentina, Brasil y Uruguay, y algo inferiores (23,8%) para el caso de Paraguay. De este modo, no solo se recuperó lo perdido en el crítico año 2020, sino que se alcanzaron niveles absolutos que superaron entre un 20% y un 30% los registros de 2019 (pre-crisis de Covid-19) (Cuadro N° 1).

CUADRO N° 1

Comercio total del Mercosur
(Valor en millones de US\$ y variación en %)

PAÍSES	EXPORTACIONES		VARIACIÓN		IMPORTACIONES		VARIACIÓN		BALANZA	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
ARGENTINA	54.883,8	77.934,0	-15,7	42,0	42.356,0	63.184,0	-13,8	49,2	12.527,8	14.750,0
BRASIL	209.180,0	280.633,0	-7,2	34,2	158.786,8	219.409,0	-14,6	38,2	50.393,2	61.224,0
PARAGUAY	8.517,9	10.547,0	6,9	23,8	9.484,6	13.560,0	-19,3	43,0	-966,6	-3.013,0
URUGUAY	6.922,0	9.802,0	-9,4	41,6	8.076,0	10.399,0	-11,7	28,8	-1.154,0	-597,0
MERCOSUR	279.503,8	378.916,0	-8,7	35,6	218.703,4	306.552,0	-14,6	40,2	60.800,4	72.364,0

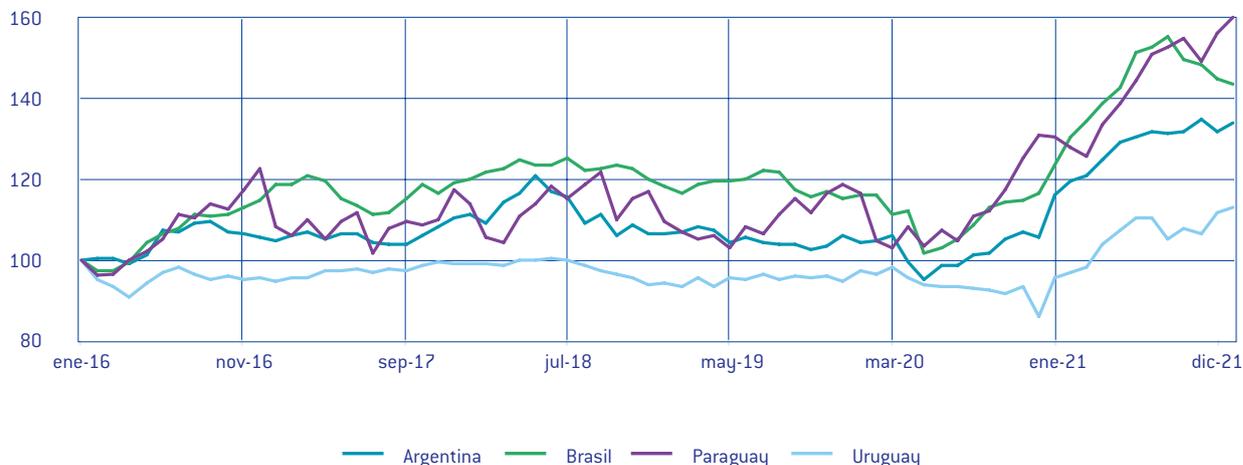
Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP.

En este marco, se observa que mientras que los valores exportados por la Argentina aún se encontraban en 2021, alrededor de un 5% por debajo de los máximos alcanzados durante el bienio 2011-2012, para Brasil, Paraguay y Uruguay el monto de las exportaciones de 2021 alcanzó récords históricos en términos nominales. Este fenómeno se explica por el efecto combinado de -al menos- tres fenómenos. Primero, la paulatina normalización de la actividad económica en la región, luego de las restricciones a la movilidad y a la actividad económica impuestas en todos los países durante buena parte de 2020 (*shock* negativo de oferta). Segundo, la reactivación de las economías de los principales socios comerciales a partir del tercer trimestre de 2020, junto a cierta normalización en las vías del transporte de cargas internacional (si bien con importantes incrementos de costos y, en algunos casos, de tiempos de travesía). Tercero (y principal), el *shock* positivo derivado de los precios internacionales de los *commodities*, con un impacto fuertemente favorable sobre el valor de las ventas de la región de mineral de hierro, combustibles, oleaginosas, cereales y demás productos vinculados con los recursos naturales (Gráfico N° 1).

GRÁFICO N° 1

Índice de Precios de Exportaciones 2016-2021

(Base: Enero 2016=100)



Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP e INTAL.

Desde fines de 2020, los precios de los principales *commodities* internacionales iniciaron un proceso de recuperación, fenómeno que tendió a cobrar mayor fuerza desde finales del primer trimestre de 2021 y que mantuvo una dinámica decididamente alcista hasta mediados del cuarto trimestre de dicho año, generando así una suba de entre el 25% y el 35% en los precios promedio de las exportaciones de la región^{7,8}. Brasil y Paraguay fueron los países más beneficiados por este incremento, principalmente por la suba del valor de la soja y, en el caso brasileño, se sumó el fuerte impulso en la cotización del mineral de hierro en la primera parte del año. Para la Argentina el impacto favorable también fue importante aunque algo menor al de los dos países citados, mientras que Uruguay obtuvo el menor rédito debido a que el efecto de las subas de precios sobre su oferta exportable (carnes bovinas, pasta de papel, lácteos y, en menor medida, soja) fue menos acentuado que el de sus vecinos.

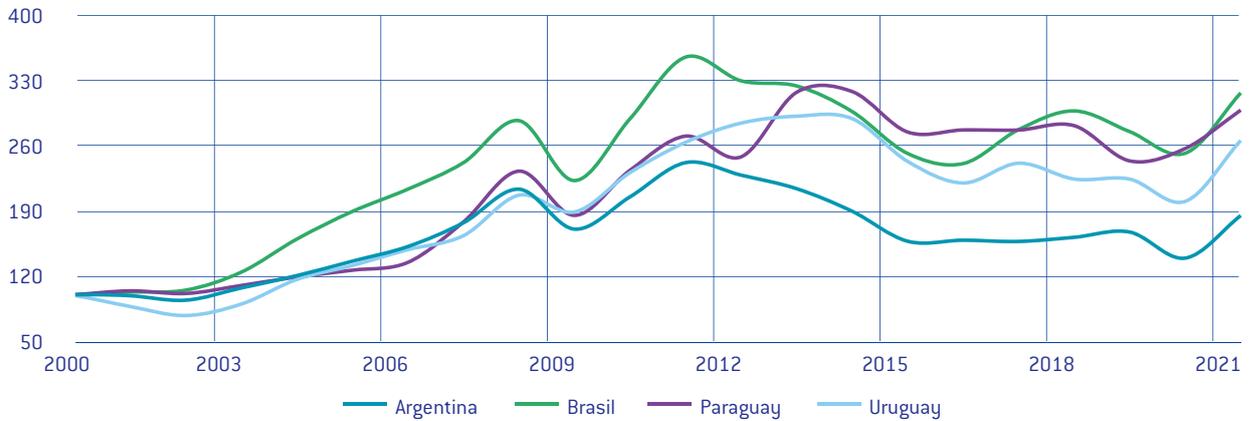
Una mirada de mediano plazo de la performance exportadora desde principios del siglo XXI de los socios del Mercosur muestra que -medidas en dólares constantes- las ventas externas de los cuatro países se ubicaron en 2021 cerca de los máximos alcanzados hacia el final del ciclo alcista de precios de 2008-2013. No obstante ello, mientras que entre 2000 y 2021 las exportaciones de Brasil y Paraguay crecieron a una tasa anual promedio acumulada del 5,6% y 5,4%, respectivamente, las de Uruguay lo hicieron al 4,8% y las de Argentina al 2,9% (Gráfico N° 2).

7 · Un reciente estudio (BID-INTAL, 2022) indica que el efecto positivo de dicho fenómeno en las exportaciones de 2021 fue del orden de los US\$ 13.500 millones para la Argentina, de US\$ 63.500 millones para Brasil, de US\$ 2.760 millones para Paraguay y de US\$ 1.670 millones para Uruguay. No obstante, debe señalarse que el mismo también tuvo un impacto sobre las importaciones de dichos países, si bien -y dado que las compras al exterior de la región se componen fundamentalmente de bienes manufacturados- en niveles sensiblemente inferiores.

8 · Los datos y las proyecciones para el año 2022 disponibles al momento de cerrarse este informe indican que dicha tendencia alcista podría continuar, si bien con una dinámica no tan acentuada como la de 2021. No obstante, y dado que la crisis bélica entre Rusia y Ucrania iniciada a fines de febrero 2022 ha profundizado la tendencia a la suba de algunos productos básicos (particularmente el petróleo, el gas y el trigo), numerosos analistas han señalado que dicho comportamiento podría sostenerse en el tiempo, dependiendo de la duración del conflicto armado y del escenario político global que podría surgir con posterioridad al mismo.

GRÁFICO N° 2

EXPORTACIONES TOTALES DE LOS EEPP DEL MERCOSUR
(ÍNDICES BASE 2000=100, US\$ CONSTANTES)



Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP y US Census.

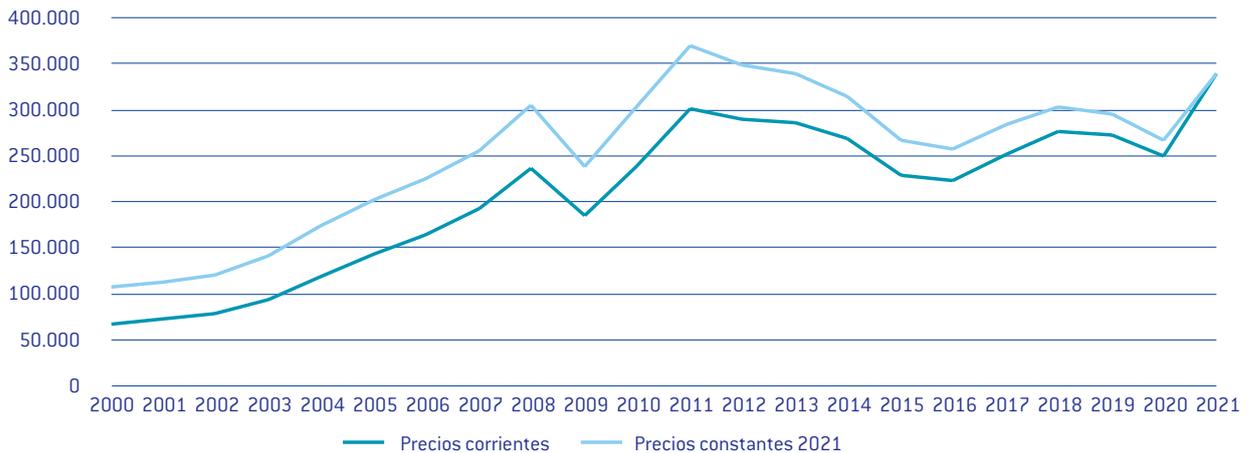
B. EL COMERCIO DE BIENES DEL MERCOSUR CON EL RESTO DEL MUNDO

Durante 2021, el comercio extrarregional del Mercosur tuvo un aumento generalizado respecto de los deprimidos niveles de 2020. Los valores de las exportaciones e importaciones de la región se expandieron a tasas del orden del 35,1% y del 40%, respectivamente (Gráfico N° 3).

GRÁFICO N° 3

COMERCIO EXTRA-MERCOSUR 2000-2021

En millones de US\$ corrientes y constantes de 2021



Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP y US Census.

Si bien en términos nominales las exportaciones a extrazona de 2021 alcanzaron valores récord, en dólares constantes se encuentran aún un 8,5% por debajo del pico de 2011. No obstante, en una lectura de mediano plazo, las tasas de crecimiento promedio del 8% (nominal) y 5,6% (valores constantes) para lo que va del siglo, dan cuenta -en términos agregados- de un período moderadamente expansivo.

Respecto a la orientación geográfica del comercio, aunque los valores correspondientes a 2021 registran un mayor dinamismo en las exportaciones a países desarrollados (EE.UU. y UE) en relación a China (44,8% y 35,1% frente a 29,4%), es preciso señalar que este desempeño estuvo muy influenciado por el rebote posterior a la fuerte contracción del año pandémico en los primeros, fenómeno que no tuvo lugar en el caso de China (Cuadro N° 2).

CUADRO N° 2

INTERCAMBIO INTRA Y EXTRAZONA DEL MERCOSUR (Valor en millones de US\$ y variación en porcentaje)

PAÍSES	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	VALOR		VARIACIÓN		VALOR		VARIACIÓN	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
INTRAZONA	29.043,1	40.460,1	-12,7	39,3	29.330,7	41.404,3	-15,6	41,2
EXTRAZONA	250.460,7	338.455,9	-8,2	35,1	189.372,6	265.147,7	-14,4	40,0
EE.UU.	25.477,9	36.901,2	-26,3	44,8	33.845,0	47.196,3	-23,4	39,4
UE	35.410,1	47.828,0	-11,8	35,1	38.826,2	49.850,4	-16,0	28,4
CHINA	74.805,2	96.804,3	3,0	29,4	47.897,4	67.282,0	-1,9	40,5
TOTAL	279.503,8	378.916,0	-8,7%	35,6%	218.703,4	306.552,0	-14,6%	40,2%

Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEP.

Así, el análisis del desempeño comercial de la región con respecto a los valores de 2019, vuelve a poner de relieve -como se verá más adelante- la tendencia al incremento en la relevancia de China como socio comercial, tanto para las exportaciones como en su carácter de abastecedor de productos importados. De este modo, mientras que las exportaciones de la región a China (y en menor medida a EE.UU.) alcanzaron valores nominales récord, las correspondientes a la UE se encuentran un 20% por debajo de los niveles de 2011-2012.

C. EL INTERCAMBIO DE BIENES INTRA-MERCOSUR

El comercio intra-Mercosur se recuperó 39,5% luego de la importante contracción de 2020 (-12,7%), siendo Uruguay el que registró la mayor dinámica (60,5%) (Cuadro N° 3). De este modo, no solo se alcanzaron los niveles del período prepandémico, sino que casi se igualaron los valores absolutos correspondientes a 2018 (Gráfico N° 4).

CUADRO N° 3

COMERCIO INTRA-MERCOSUR

(Variaciones respecto del año anterior)

	PAÍSES	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY		MERCOSUR	
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
EXPORTADORES	ARGENTINA	N.C.	N.C.	-23,5	48,3	-13,9	46,8	-7,5	41,8	-21,3	48,1
	BRASIL	-14,0	40,0	N.C.	N.C.	-12,3	41,2	-28,9	17,5	-16,2	37,0
	PARAGUAY	22,0	29,5	19,6	17,6	N.C.	N.C.	-6,5	63,7	19,9	23,3
	URUGUAY	-16,8	65,5	1,9	63,6	-5,3	17,3	N.C.	N.C.	-2,9	60,5
	MERCOSUR	-8,8	38,6	-13,8	42,0	-12,5	41,9	-21,7	27,9	-12,7	39,5

Nota: N.C. : No Corresponde

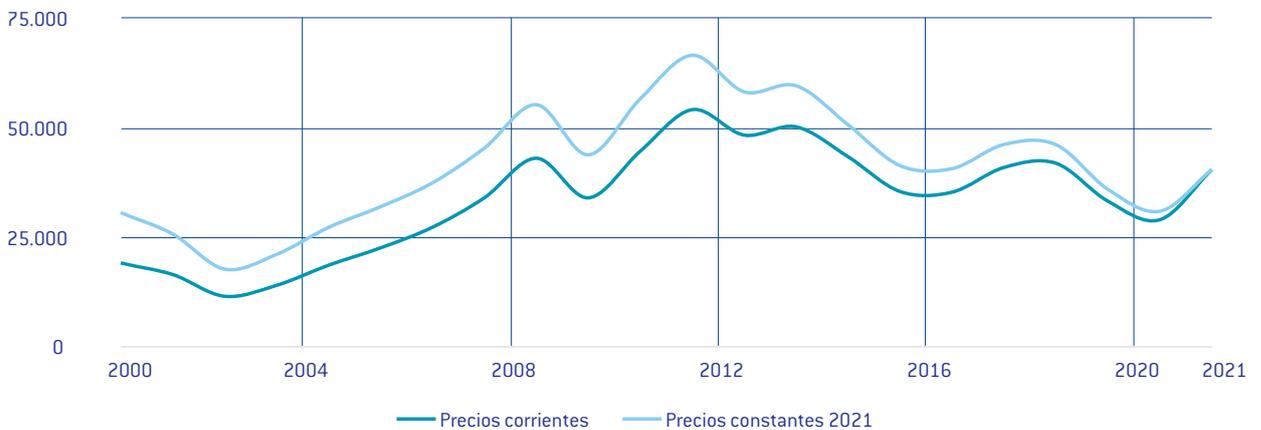
Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP.

No obstante, si bien los valores nominales de comercio intrazona de 2021 son sensiblemente superiores a los del inicio del siglo actual, los mismos se encuentran aún bastante por debajo (20/25%) de los niveles de 2008-2012. De este modo, la tasa de crecimiento anual promedio de las ventas intrazona en lo que va del siglo XXI, alcanzó apenas a un 3,7% en términos nominales y un aún más modesto 1,3% en términos reales.

GRÁFICO N° 4

COMERCIO INTRA-MERCOSUR 2000-2021

(En millones de US\$ corrientes y constantes)



Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP y US Census.

En comparación con el desempeño de las exportaciones a destinos de extrazona, se observa que el peso relativo del comercio intra-Mercosur muestra una tendencia decreciente, tanto en exportaciones como en importaciones (Gráfico N° 5). En otras palabras -y como se verá más adelante-, la mayor relevancia de algunos destinos para las ventas externas de los países del Mercosur (particularmente China) tuvo como contracara una pérdida de peso relativo del comercio entre los miembros del bloque.

GRÁFICO N° 5

COMERCIO INTRA-MERCOSUR 2000-2021
(Como % del comercio total de los EEPP)

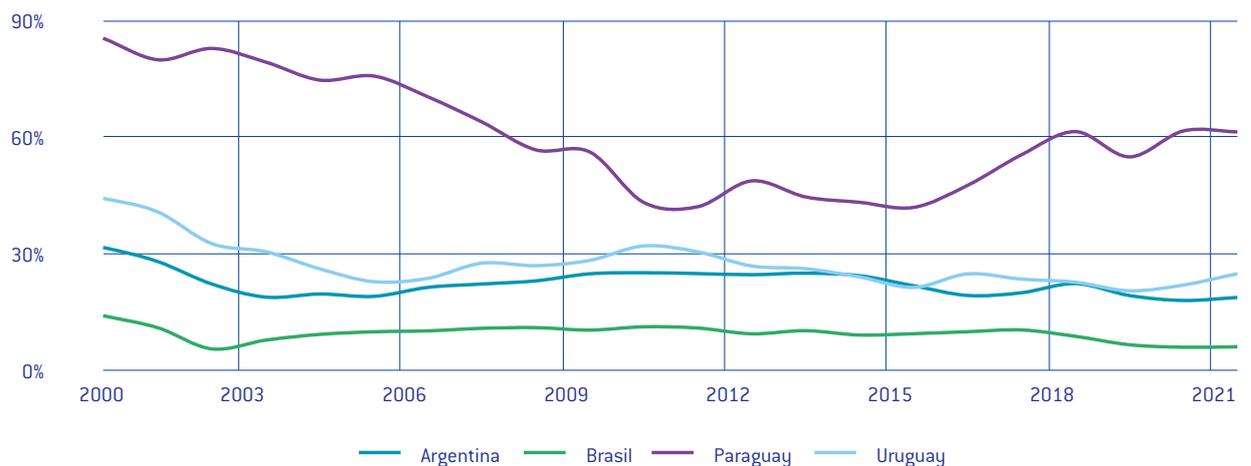


Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP.

A nivel de los países, puede observarse que la tendencia suavemente declinante de la importancia de la región como destino de las exportaciones es compartida por los cuatro socios, si bien en el caso de Paraguay se verifica una cierta recuperación desde mediados de la década pasada, que sin embargo no llega a revertir la fuerte disminución relativa evidenciada durante la primera década del siglo actual (Gráfico N° 6).

GRÁFICO N° 6

RELEVANCIA DEL MERCOSUR COMO DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE SUS SOCIOS
(Como % de las exportaciones totales de cada país)



Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP.

Más allá de estos elementos, debe remarcar que el Mercosur continúa siendo un destino importante de las ventas externas de sus socios, en particular para Paraguay, Uruguay y Argentina, y que el comercio intrarregional se caracteriza (en general) por registrar un componente de bienes diferenciados con mayor valor agregado que las exportaciones extrazona. Entre los grupos de productos más relevantes del intercambio intrarregional, se destacan los vinculados al complejo automotriz, al cerealero/oleaginoso, los combustibles fósiles, la energía eléctrica y los productos químicos, entre otros -tal como viene sucediendo de manera casi permanente en las dos últimas décadas- (Cuadro N° 4).

CUADRO N° 4

PRINCIPALES GRUPOS DE PRODUCTOS EN EL COMERCIO INTRARREGIONAL (2019-2021)

En millones de US\$

PRODUCTOS*	DESCRIPCIÓN	Promedio 2019-2021
8704	Vehículos de transporte de mercancías	2.845,4
8703	Vehículos para transporte de personas	2.338,5
1201	Porotos de soja	1.984,5
2716	Energía eléctrica	1.698,3
1001	Trigo	1.259,2
8708	Autopartes y piezas	1.185,7
1005	Maíz	466,4
2710	Petróleo procesado	458,0
3808	Insecticidas y fungicidas	450,9
2709	Petróleo crudo	433,8

Nota: *Productos definidos a nivel de 4 dígitos del Sistema Armonizado

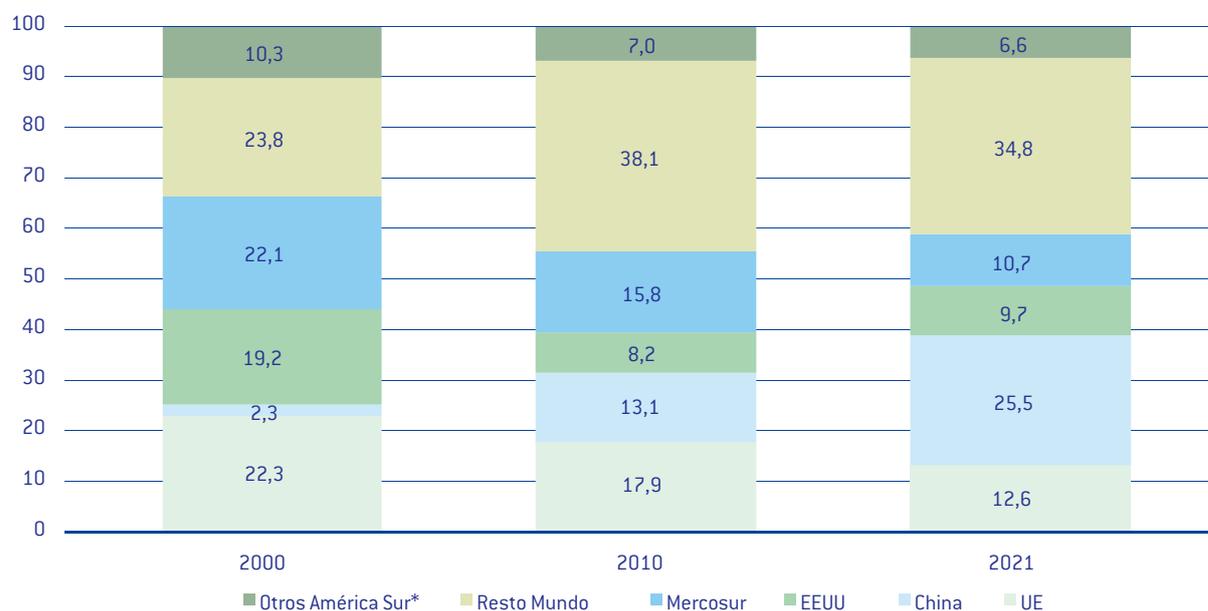
Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE.

Por último, y en cuanto a la evolución del mapa de socios comerciales de la región, puede observarse en el Gráfico N° 7 una clara tendencia al incremento de la relevancia del mercado chino (que se multiplica por diez en veinte años), a expensas tanto del comercio intrarregional como de los países de la UE y EE.UU. (cuyo peso en la canasta exportadora de la región se redujo prácticamente a la mitad en los tres casos), y del resto de Sudamérica.

GRÁFICO N° 7

EXPORTACIONES DEL MERCOSUR POR DESTINOS.

En porcentaje



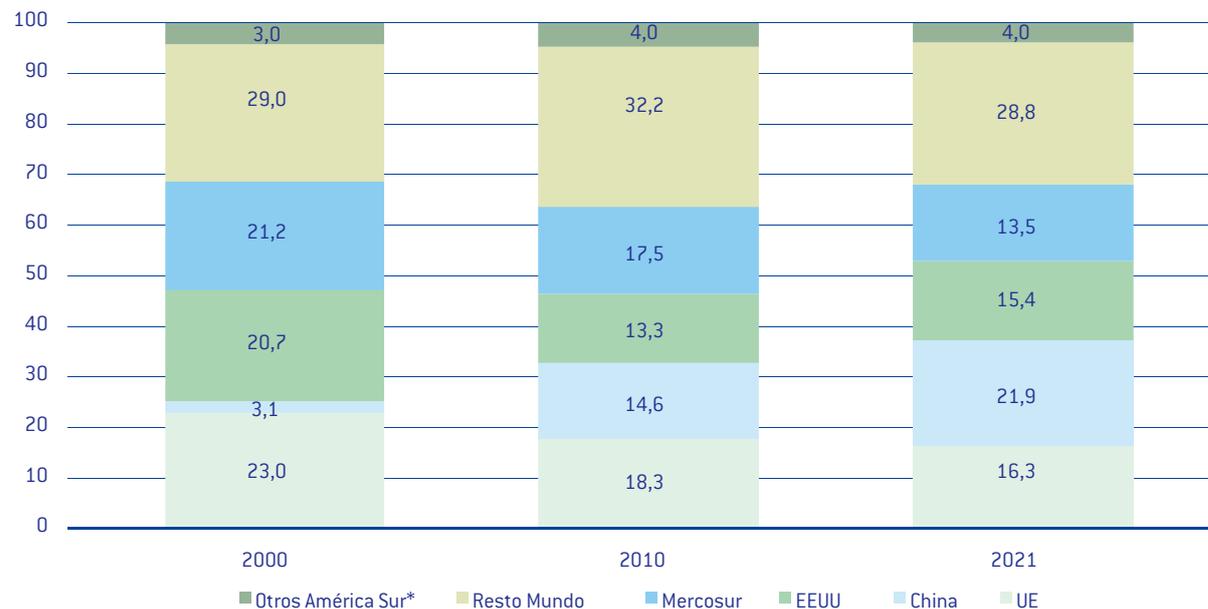
Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP. * Excluido Venezuela (sin datos)

Esta tendencia también se aprecia en las importaciones, aunque en este caso la importancia relativa de China en las últimas dos décadas se incrementó siete veces (aumentó casi 19 puntos porcentuales), al tiempo que la presencia europea se redujo en siete puntos porcentuales (lo mismo que la de los propios países de la región) y la de EE.UU. en cinco puntos porcentuales (Gráfico N° 8).

GRÁFICO N° 8

IMPORTACIONES DEL MERCOSUR POR ORÍGENES.

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEPP. * Excluido Venezuela (sin datos)

D. EXPORTACIONES DE SERVICIOS

En 2021, las exportaciones de servicios del Mercosur se recuperaron moderadamente luego de la brusca caída de 2020, aunque a un ritmo mucho más suave que las de bienes, en línea con la tendencia global⁹ (OMC, 2021; OECD, 2021). En cualquier caso, dicha recuperación no alcanza aún para igualar los niveles absolutos de exportaciones correspondientes al año 2019, que resultaban 17% superiores a los de 2021 en términos nominales (Cuadro N° 5). A este respecto, las exportaciones de Brasil y Uruguay mostraron una tasa de expansión similar a la del comercio mundial del sector (16,5% y 12,2%, respectivamente, frente al 15% de aumento del comercio mundial de servicios). En la Argentina y Paraguay, en cambio, las ventas de servicios al exterior durante 2021 fueron inferiores a los ya bajos niveles de 2020 (levemente, en el caso de Argentina), aunque para la segunda parte de dicho año las tasas de variación interanuales ya comenzaron a ser positivas en todos los casos.¹⁰

CUADRO N° 5

COMERCIO DE SERVICIOS DE LOS SOCIOS MERCOSUR (Valor en millones de US\$ y variación %)

PAÍSES	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES			BALANZA		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
ARGENTINA	14.134	9.403	9.359	19.349	11.770	12.835	-5.215	-2.367	-3.476
BRASIL	34.275	28.471	33.164	69.765	49.104	50.500	-35.489	-20.633	-17.336
PARAGUAY	1.145	845	700	1.249	904	990	-104	-59	-290
URUGUAY	5.341	3.365	3.776	4.665	3.672	3.929	676	-307	-153
MERCOSUR	54.896	42.084	46.999	95.028	65.450	68.254	-40.132	-23.366	-21.255

Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EEP.

Si bien no existen aún estadísticas oficiales de todos los países del Mercosur acerca de la distribución geográfica de las exportaciones de servicios¹¹, la información disponible permite determinar que para el promedio del periodo 2015-2019 algo más de la mitad de las exportaciones de servicios de la Argentina se orientaban hacia EE.UU. y Europa, y solo un 18,5% se destinaba al Mercosur¹². En el caso de Brasil, la concentración de las ventas en los países desarrollados es aún mayor (67%), al tiempo que la relevancia del destino regional es muy poco significativa, de solo un 3,8%¹³ (Cuadro N° 6).

9 · Véase, por ejemplo, los estudios de la OMC y la OCDE. Estos cálculos se realizaron a partir de datos oficiales de la Argentina y Brasil para todo el año 2022, y estimaciones anuales para Uruguay y Paraguay (a partir de datos oficiales para los primeros tres trimestres de 2021).

10 · Es de destacar a este respecto que dicha contracción se explica exclusivamente por el segmento de viajes y turismo (particularmente este último), cuya recuperación recién comenzó a reflejarse hacia fines de 2021. Para un mayor detalle acerca de la magnitud de este fenómeno véase el Cuadro N° 6 de esta misma sección.

11 · Cabe destacar que en meses recientes la OMC comenzó a publicar datos de exportaciones de servicios con desagregación geográfica para algunos países que reportan dichos datos. De los miembros del Mercosur, solo Brasil se encuentra entre ellos (los datos correspondientes a la Argentina, Paraguay y Uruguay aparecen en otra base de "datos estimados por OMC" (en base a fuentes indirectas).

12 · Fuente: Indec (datos experimentales).

13 · Algunos cálculos preliminares permiten determinar que la participación del comercio intrazona de servicios se reduce sensiblemente (aproximadamente a la mitad) si se excluyen de la consideración los conceptos turismo y transporte, y solo se computan los ítems correspondientes a servicios personales y empresariales (software, ingeniería, servicios jurídicos, financieros, audiovisuales, arquitectura, seguridad, I+D, cuidados médicos, etc.).

CUADRO N° 6

EXPORTACIONES DE SERVICIOS DE ARGENTINA Y BRASIL

(Promedio 2015-2019, todos los servicios, principales destinos, en millones de US\$ y participación en %)

DESTINOS	ARGENTINA		BRASIL	
	VALOR	%	VALOR	%
EEUU y Canadá	3.914,0	27,3%	13.314,8	39,2%
Europa	3.350,4	23,4%	9.468,5	27,9%
Mercosur	2.658,7	18,5%	1.306,3	3,8%
Resto A. Latina	2.485,4	17,3%	4.748,3	14,0%
Asia	682,0	4,8%	2.286,8	6,7%
Otros	1.255,2	8,7%	2.847,5	8,4%
TOTAL	14.345,7	100,0%	33.972,0	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones experimentales de servicios (CABPS), de INDEC para Argentina y OMC Stat para Brasil.

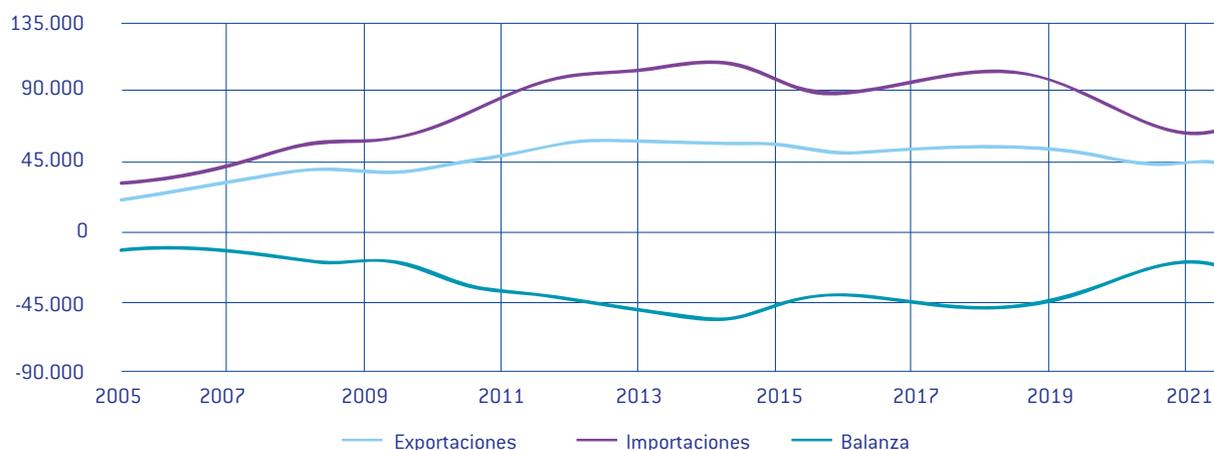
En definitiva, y como puede observarse en el cuadro precedente, la participación del Mercosur en las exportaciones de servicios de los países de la región resulta similar a la de bienes en el caso de Argentina, pero es sensiblemente menor para Brasil. No obstante, si se consideran solo “Otros servicios comerciales” (se excluyen, por ende, los correspondientes a viajes, transporte y servicios relacionados con bienes), se observa que el comercio de servicios de los principales socios está mucho más orientado hacia mercados de países desarrollados que el de mercancías¹⁴.

Como sucede desde hace décadas, los países del Mercosur tienen un fuerte déficit en la balanza de servicios (US\$ 38.000 millones anuales promedio en los últimos cinco años, un 80% del cual corresponde a Brasil). Dicho saldo negativo se redujo ligeramente en 2021 respecto del año precedente debido a que la recuperación de las exportaciones de la región (básicamente de otros servicios comerciales) fue mayor a la de las importaciones (que apenas se incrementaron) (Gráfico N° 9).

GRÁFICO N° 9

COMERCIO DE SERVICIOS DEL MERCOSUR

(En millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a Bancos Centrales e institutos nacionales de estadísticas de los EEPP.

14 - Este fenómeno tiene que ver con cuestiones tales como la inexistencia de ventajas derivadas de la cercanía geográfica y los costos de transporte (relevantes en el comercio de bienes, pero no en el de servicios), las mayores dificultades para generar cadenas de valor (cuestión más factible en el caso de los bienes), el comercio intrafirma y la existencia de barreras al comercio (tributarias y/o regulatorias) existentes en los mercados regionales, especialmente en algunos estados de Brasil.

Hacia el interior del heterogéneo mundo de los servicios -y en línea con la tendencia global- se observa una relativamente firme recuperación en las partidas correspondientes a “Otros servicios comerciales” (que incluyen servicios empresariales, financieros, profesionales, técnicos, telecomunicaciones, informática, audiovisuales, etc.), que -salvo en el caso de Brasil- no llega a compensar la fuerte contracción que siguen mostrando los ingresos de divisas por viajes y transporte en el marco de la pandemia¹⁵ (Cuadro N° 7).

CUADRO N° 7

EXPORTACIONES SERVICIOS COMERCIALES Y VIAJES Y TRANSPORTE (Valor en millones de US\$ y variación en %)

PAÍSES	EXPORTACIONES DE OTROS SERVICIOS COMERCIALES						EXPORTACIONES DE VIAJES Y TRANSPORTE					
	VALOR			VARIACIÓN			VALOR			VARIACIÓN		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
ARGENTINA	6.923	6.441	7.240	-10,2	-7,0	-12,4	7.092	2.873	2.118	-4,6	-59,5	-26,3
BRASIL	22.260	19.167	23.755	-0,2	-13,9	23,9	11.520	8.103	9.409	-1,8	-29,7	16,1
PARAGUAY	235	237	255	1,9	0,9	7,6	687	390	300	-4,0	-43,2	-23,1
URUGUAY	2.569	2.167	2.826	10,2	-15,6	30,4	2.771	1.198	950	-12,0	-56,8	-20,7
MERCOSUR	31.987	28.012	34.076	-1,5	-12,4	21,6	22.070	12.564	12.777	-4,2	-43,1	1,7

Fuente: Elaboración propia en base a Bancos Centrales e institutos nacionales de estadísticas de los EEPP.

Un análisis más detallado de la categoría “Otros servicios comerciales” muestra la fuerte relevancia que en los países de la región han adquirido, desde hace al menos diez años, los llamados “Servicios basados en el conocimiento”, dentro de los cuales se destacan tanto los correspondientes al software y las TICs como los servicios profesionales, donde tienen un importante peso los flujos intracorporativos de grandes empresas transnacionales de servicios de asesoramiento jurídico, contable y consultoría empresarial general (Cuadro N° 8).

CUADRO N° 8

EXPORTACIONES DE OTROS SERVICIOS COMERCIALES 2019-2021 Promedios anuales, en millones de US\$

CONCEPTO	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR
Servicios de construcción	0,6	23,0	0,0	13,7	37,3
Servicios Financieros	207,3	1.652,8	29,3	332,0	2.221,5
Servicios basados en conocimiento	6.636,6	19.554,9	210,3	2.078,7	28.480,5
<i>Prop. Intelectual</i>	237,7	660,1	0,0	24,3	922,2
<i>Software y IT</i>	1.980,6	2.785,6	15,7	938,0	5.719,9
<i>Empresariales</i>	3.840,4	14.923,1	3,7	1.020,3	19.787,5
<i>Culturales y personales</i>	577,9	1.186,0	191,0	96,0	2.050,9
Otros Servicios	23,4	496,3	2,3	96,7	618,7
TOTAL	6.868,0	21.727,0	242,0	2.521,0	31.358,0

Fuente: Elaboración propia en base a Bancos Centrales e institutos nacionales de estadísticas de los EEPP.

15 - Cabe mencionar que mientras que las restricciones a los movimientos internacionales de personas siguieron afectando los viajes (de turismo y de negocios) durante primer semestre de 2021, los otros servicios comerciales mostraron un mejor desempeño dada la mayor facilidad para ser prestados de manera remota. Es más, en el caso de los servicios de informática hubo un incremento de la demanda global.

En este contexto, es de prever que la continuidad del proceso de normalización de las actividades económicas a nivel global luego de la pandemia y la reactivación de las corrientes internacionales de turismo, contribuyan durante el año en curso a que las exportaciones de servicios de la región retomen y/o superen los máximos de la última década¹⁶. Pese a ello, es posible que la recuperación de la actividad en los países del Mercosur -y en particular, del turismo emisor- se traduzca en algún tipo de deterioro adicional del balance comercial de servicios de la región¹⁷.

B. La evolución de la inversión extranjera directa

Los ingresos de capitales en concepto de inversión extranjera directa (IED)¹⁸ se recuperaron con fuerza para los casos de Brasil (84% del total) y -en menor medida- Argentina, con una suba interanual del 23,3% en 2021 para todo el bloque con respecto a 2020 (Cuadro N° 9). No obstante, las dos economías más pequeñas del Mercosur mostraron una tendencia contractiva que no habían registrado en el crítico 2020. En cualquier caso, los valores alcanzados por la región en su conjunto, para 2021, siguen siendo sensiblemente inferiores a los registrados antes de la crisis del Covid-19.

CUADRO N° 9

INGRESOS POR INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
(Valor en millones de US\$ y variación en %)

PAÍSES	VALOR			VARIACIÓN		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
ARGENTINA	6.663	4.019	6.534	-43,9%	-39,7%	62,6%
BRASIL	65.386	37.786	46.441	9,3%	-42,2%	22,9%
PARAGUAY	522	568	500	14,1%	8,8%	-12,0%
URUGUAY	1.837	2.630	2.000	1023,6%	43,2%	-23,9%
MERCOSUR	74.408	45.003	55.475	2,9%	-39,5%	23,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Bancos Centrales de los EEPP y UNCTAD.

En una perspectiva global y de mediano plazo, se observa que la región mantiene una tendencia decreciente en cuanto a su relevancia como receptor de IED, fenómeno que resulta especialmente notorio si la comparación se realiza respecto de los relativamente altos niveles de diez años atrás (que coinciden con la última fase de crecimiento de las principales economías del bloque, de la mano de la fase final del ciclo alcista de precios); pero no resulta muy diferente al alcanzado a fines de la primera década del siglo actual (Gráfico N° 10).

16 - Así como la guerra desatada en el Este de Europa a fines de febrero de 2022 está teniendo importantes efectos sobre el comercio de algunos bienes, su impacto sobre los intercambios globales de servicios no parece ser por el momento relevante, con la obvia excepción de los países directamente involucrados en dicho conflicto.

17 - Uruguay es el único país de la región que ha mantenido recurrentes saldos superavitarios en materia de servicios, impulsados fundamentalmente por el dinamismo que a lo largo de la última década alcanzaron las exportaciones de servicios turísticos y de servicios empresariales (o globales), las cuales se cuadruplicaron respecto de los niveles de 2005-2010. Dichos flujos se vieron seriamente afectados por la crisis mundial de 2020, y recién hacia fines de 2021 han retomado un sendero expansivo, que aún no ha impactado de manera significativa en los datos completos de dicho año. Por el contrario, Brasil, Argentina y Paraguay han mantenido saldos continua y crecientemente deficitarios en sus cuentas de servicios, con una suave tendencia a la mejora (reducción del déficit) hacia fines de la década pasada, que se acentuó como consecuencia de la contracción global y regional de 2020.

18 - En base a datos completos para el año 2021 para la Argentina y Brasil, y estimaciones (en base a datos oficiales para los primeros tres trimestres de 2021) para Uruguay y Paraguay.

GRÁFICO N° 10

PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR EN LOS INGRESOS POR IED
(En % sobre total mundial y países en desarrollo)



Nota: PED corresponde a Países en Desarrollo. Fuente: Elaboración propia en base a Bancos Centrales, institutos nacionales de estadística de los EEPP y UNCTAD.

A pesar de esta dinámica reciente, el stock de IED en los países de la región es significativo en términos de PIB, alcanzando el 22% en Argentina, 43% en Brasil, 19% en Paraguay y 70% en Uruguay.¹⁹

19 · Datos a 2020, UNCTAD.



CAPÍTULO 2

LA AGENDA INTERNA

En el año y medio que abarca este Informe, el Mercosur mantuvo sus trabajos de manera virtual, lo que permitió continuar con las negociaciones, aunque con importantes limitaciones prácticas. En ese sentido, subsisten numerosos inconvenientes de difícil superación. Por ejemplo, la negociación remota de las actas de cada uno de los órganos se realiza de manera diferida y, hasta tanto no se culmine esa instancia, las decisiones adoptadas en ellas quedan pendientes. Esto es particularmente relevante en el caso de los órganos decisorios -Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)-, cuyos resultados concretos son conocidos varios meses después de producirse los encuentros.²⁰ La situación es aún más compleja ante la adopción de acuerdos internacionales que requieran la rúbrica de los Cancilleres o Presidentes, donde las firmas digitales no están previstas en las normativas internas de los países, por lo que se debe transitar por extensos sistemas burocráticos para contar con copias certificadas de los acuerdos firmados, necesarios para iniciar los procesos de entrada en vigencia²¹.

Más allá de estas cuestiones, la agenda estuvo claramente dominada por dos temas de larga data que terminaron conformando un paquete negociador irresoluto. Por un lado, los debates en torno a la modificación del AEC y, por el otro, la flexibilización de las negociaciones externas para permitir acuerdos bilaterales con terceros países o grupos de países²². Brasil, con el afán de mejorar la competitividad de su economía, y Uruguay, en la búsqueda de mejores condiciones de acceso para sus productos en los mercados de sus principales clientes, fueron los países que promovieron estas cuestiones durante los meses analizados en este documento. La Argentina, sin embargo, estaba más preocupada por la defensa de su mercado nacional en el contexto de crisis global, acompañada hasta cierto punto por Paraguay -que goza de sus propias libertades dentro de las normas Mercosur²³-.

También se trabajó en otros asuntos, como la prórroga de los distintos regímenes de excepción al AEC, nuevos reglamentos técnicos y/o modificación de anteriores, cuestiones institucionales (incorporación de la normativa, simplificación de la estructura institucional, participación del sector privado) y la integración productiva para energías renovables, entre otros.

Por su parte, los compromisos asumidos en la agenda externa, principalmente el “acuerdo en principio” con la UE de 2019, promovieron los trabajos sobre un nuevo régimen de origen y los debates en torno a la incorporación a la unión aduanera de los sectores automotor y azucarero, así como la suscripción del Acuerdo de Comercio Electrónico del Mercosur y los avances en materia de servicios.

Además, se convocó al Foro Empresarial del Mercosur luego de seis años de inactividad, se reactivaron las reuniones del Foro Consultivo Económico y Social, se aprobó un programa de integración de energías renovables y se avanzó en la defensa del consumidor hipervulnerable y en la perspectiva de género.

Seguidamente, se exponen los acontecimientos más salientes de esta agenda.

20 · Las normas son publicadas en la página web de la SM varios meses después de que fueran tratadas por los órganos decisorios. Por ejemplo, las Decisiones aprobadas en el CMC del 16/12/21 se publicaron en la web de la SM el 29/03/22.

21 · Tal vez la cuestión más complicada derivada de las negociaciones en este período fue que la virtualidad eliminó las posibilidades de realizar conversaciones por fuera de la mesa, de organizar encuentros restringidos de jefes de delegación y de todo otro mecanismo informal que siempre resulta importante para destrabar los temas en conflicto y encontrar respuestas superadoras.

22 · Tema que será tratado en el siguiente capítulo, sobre la agenda externa.

23 · Vía mayores excepciones al AEC, requisitos de origen menos exigentes y otras flexibilidades permitidas en la normativa.

A. Gestión subregional de la pandemia de Covid-19

En el período analizado, los EEPP continuaron con las líneas de acción para paliar los efectos de la Covid-19 en la región, que fueron analizadas en el Informe Mercosur 2020 (BID-INTAL, 2020). En ese sentido, mantuvieron una actitud cooperativa para enfrentar las dificultades surgidas en el marco de la pandemia. Entre las medidas adoptadas cabe destacar rebajas arancelarias, suspensión de medidas antidumping, facilitación de importaciones y restricción transitoria de exportaciones de productos vinculados al combate de la pandemia, entre otras.²⁴

Se destaca la decisión brasileña²⁵ de establecer una reducción de los derechos de importación de extrazona con el objetivo de mitigar los efectos de la pandemia sobre su economía²⁶. La norma fue adoptada bajo el amparo del artículo 50 del Tratado de Montevideo 1980, que prevé la posibilidad de tomar medidas vinculadas con la protección de la vida y la salud de las personas.

En cuanto a los recursos adicionales que recibió en marzo de 2020 el Proyecto FO-CEM “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud”²⁷ para contribuir al fortalecimiento de las medidas de control epidemiológico, los mismos fueron afectados en función de los requerimientos y justificaciones de los Estados Parte²⁸.

B. Evolución de la política comercial común y el mercado interno

A. ASPECTOS ARANCELARIOS

I. REDUCCIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN

Desde 2001 el Mercosur ha trabajado, sin mayores resultados concretos, en el examen de la consistencia y dispersión del AEC. Ante esta situación, en 2019 Brasil avanzó en un programa de apertura económica en el marco del cual propuso a sus socios una revisión del AEC con la aspiración de alcanzar una reducción del 50% para todo el universo arancelario, aplicada de manera prácticamente horizontal aunque con mayor hincapié en el sector industrial -actualmente con aranceles definidos más altos- y más suave en agroindustria (BID-INTAL, 2020).

24 · Véase detalle de estas medidas en la web de la SM: <https://www.Mercosur.int/documento/medidas-covid-19>.

25 · Resolución CAMEX N° 269, del 5/11/21.

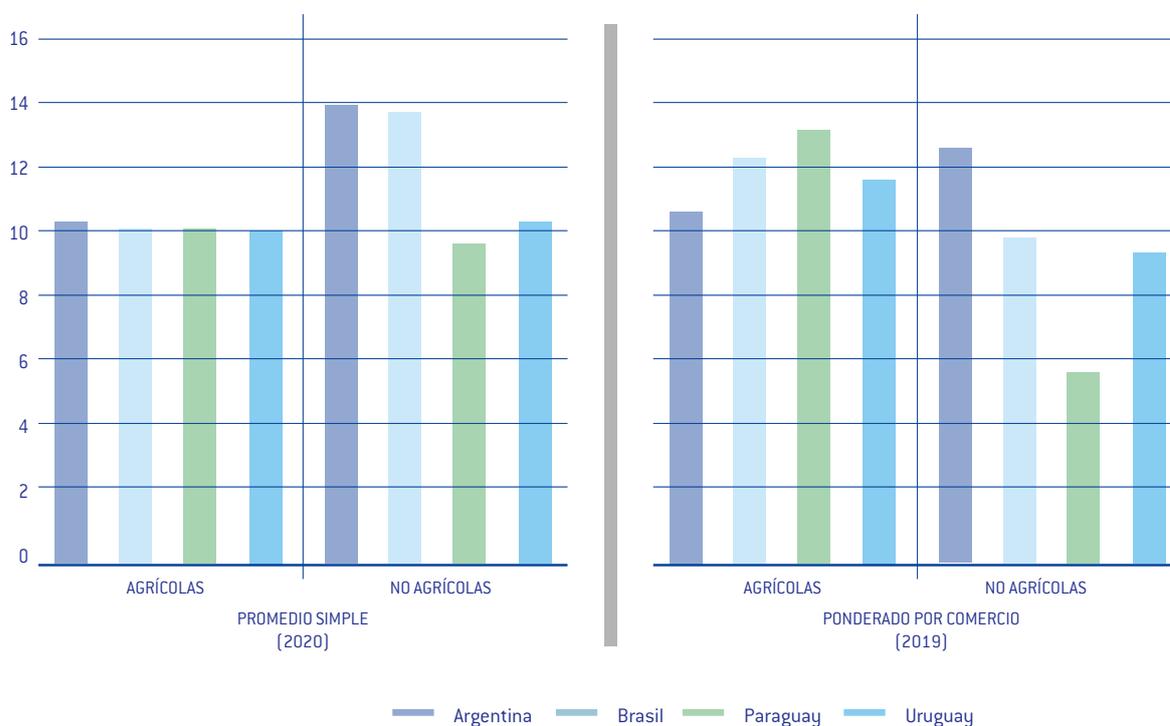
26 · Explicada en el próximo apartado.

27 · Dec. CMC N° 01/20.

28 · Los últimos desembolsos realizados fueron para la Argentina (ago-21), Brasil (sep-20), Paraguay y Uruguay (oct-20), según acta del Grupo de Trabajo FOCEM de la CRPM, noviembre 2021.

GRÁFICO N° 11

ARANCELES APLICADOS DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA (NMF)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC.

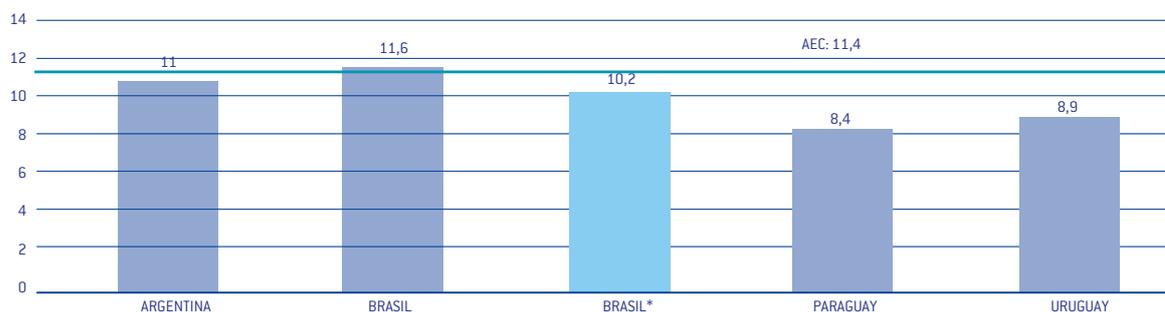
Los socios coincidían en que el nivel de los aranceles del AEC era, en promedio, elevado y que debía encararse un proceso de análisis y revisión que tuviera en cuenta los cambios ocurridos en las últimas décadas, tanto en la economía global como en las estructuras productivas y comerciales nacionales. Sin embargo, la forma de llevar a cabo este objetivo difería para cada uno de los países (BID-INTAL, 2020; UCU, 2022). La Argentina entendía que la revisión del AEC debía realizarse a través del estudio de las cadenas productivas. Es decir, buscaba reducir los gravámenes correspondientes a materias primas e insumos difundidos y bienes sin producción regional, y solucionar los problemas de protección arancelaria efectiva negativa que se daban en ciertos rubros. Para este país, el resultado debía, además, constituir una respuesta definitiva que permitiera la eliminación de los regímenes de excepciones vigentes en los cuatros Estados Parte (listas nacionales de excepciones, regímenes de bienes de informática y telecomunicaciones -BIT- y bienes de capital -BK-, juguetes, lácteos, duraznos en almíbar, régimen de materias primas de Paraguay y Uruguay, y de insumos agropecuarios de Paraguay).

Para ello, proponía realizar un diagnóstico conjunto del AEC y establecer una metodología de trabajo antes de encarar la definición de nuevos niveles arancelarios. Este ejercicio era considerado innecesario para el resto de los socios, que se mostraban partidarios de una rebaja arancelaria y eran relativamente flexibles en cuanto a la metodología a seguir. Hacia fines de 2019 existía un cierto consenso entre Brasil, Paraguay y Uruguay sobre los nuevos niveles arancelarios para, aproximadamente, el 98% del universo agroindustrial y el 70% del industrial, dejando los productos de BIT y BK para definiciones nacionales. No obstante, permanecía una discusión de fondo con respecto al *timing* adecuado para llevar a cabo esta rebaja, en atención a los compromisos que en materia de relacionamiento externo estaba asumiendo el Mercosur.

La pandemia impactó en el ritmo de los trabajos. Los encuentros del Grupo *Ad Hoc* para tratar el tema continuaron con una dinámica ralentizada durante el segundo semestre de 2020 y el primero de 2021, y finalmente se suspendieron durante la segunda mitad de ese año. Paralelamente, Brasil fue disminuyendo su grado de ambición de reducción del 50% del AEC para pretender una caída del 20%, en dos etapas. Su estrategia de negociación pasó al ámbito bilateral, a través del cual obtuvo el consenso de la Argentina, primero, y de Paraguay, después, para autorizar a los EEPP a rebajar un 10% los derechos de importación con respecto al nivel correspondiente al AEC, a todo el universo arancelario no sensible²⁹ en 2022. Resulta importante aclarar que esto no implicaba una rebaja del nivel del AEC, sino un marco común para permitir disminuciones del 10% sobre listas de productos que podían diferir entre los socios.³⁰ Es decir, no se traduciría en una liberalización abrupta, sino que era leído como un gesto político que indicaba la orientación del bloque hacia una mayor apertura. Sin embargo, la intención de aprobar una norma Mercosur que habilitara la reducción de aranceles no se materializó por la falta de consensos internos. Sin embargo, la intención de aprobar una norma Mercosur que habilitara la reducción de aranceles no se materializó por la falta de consensos internos.

Ante esta situación, Brasil decidió implementar unilateralmente la rebaja³¹, de manera temporal y excepcional hasta diciembre de 2022, encuadrándola como un instrumento para combatir los efectos de la pandemia de Covid-19 sobre su economía, tal como se mencionó previamente. La reducción alcanzó al 10% para el 87% del universo arancelario y no incluyó a los productos que son objeto de algún tipo de excepción al AEC en el marco del Mercosur (automotor, lácteos, textiles, juguetes y los que se encuentran en regímenes de excepción)³². De esta forma, el arancel promedio brasileño bajó de 11,6% a 10,2%. Además, durante los primeros meses de 2022 y haciendo uso de la normativa Mercosur, disminuyó sus aranceles para ciertos alimentos, químicos y aceros, entre otros productos, y en mayo dispuso otra reducción unilateral general de 10% adicional a la anterior, extendiendo la vigencia de ambas hasta diciembre de 2023.³³

GRÁFICO N° 12
DERECHO DE IMPORTACIÓN VS. AEC
Promedio simple (en %)



*Luego de la rebaja transitoria brasileña de noviembre 2021

Fuente: Elaboración propia en base a normativa Mercosur y Diarios Oficiales de los EEPP.

29 · Se excluyó de la posibilidad de rebaja a los sectores de calzado, hilados, textiles, confecciones, juguetes, duraznos en agua edulcorada, lácteos y sector automotor.

30 · En la práctica, esto hubiera implicado una disminución de, aproximadamente, 1 punto porcentual de arancel.

31 · Resolución GECEXN° 269 del 05/11/21.

32 · Los productos con arancel del 2% pasaron a tributar 0%.

33 · Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, nota de prensa N° 142, y Resolución GECEX 321, 341 y 353/2022 (el impacto de esta última no está contemplado en los cálculos de este informe)

B. OTROS TEMAS REFERIDOS A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL AEC

Desde la adopción del AEC, en 1994, se establecieron diferentes regímenes que permiten la aplicación de derechos de importación nacionales para productos extrazona. Si bien estos mecanismos siempre han tenido una fecha de caducidad, se han ido prorrogando e, incluso, expandiendo. En ese sentido, caben mencionar las listas nacionales de excepciones al AEC, los listados de BK y de BIT, los mecanismos para permitir acciones puntuales tomadas por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional, así como los regímenes especiales de materias primas y de insumos agropecuarios, y algunos productos específicos (juguetes, duraznos preparados y lácteos). Muchos de estos instrumentos caducaban entre diciembre de 2021 y diciembre de 2023. Pero ante la falta de resultados en otros ámbitos de negociación (modificación del AEC, Regímenes Especiales comunes de importación, etc.), se decidió extenderlos nuevamente, esta vez por siete años, hasta 2028 y 2030, según el caso (Cuadro N°10).

CUADRO N° 10
REGÍMENES DE EXCEPCIÓN AL AEC

RÉGIMEN	PROMEDIO SIMPLE		NORMA PREVIA		NUEVA NORMATIVA	
	AEC	DERECHO NACIONAL	Dec.CMC	VTO.	Dec.CMC	VTO.
Listas nacionales de excepciones						
Argentina (100 ítems)	13,3	2,2	26/15	dic-21	11/21	dic-28
Brasil (100 ítems)	10,5	3,7		dic-21		dic-28
Paraguay (649 ítems)	18,0	6,5		dic-23		dic-30
Uruguay (225 ítems)	12,8	1,0		dic-22		dic-29
Regímenes Especiales de importación						
Draw back y admisión temporaria intrazona	n.c.	n.c.	24/15	dic-23	10/21	dic-30
Insumos agrop. (utilizado solo por Uruguay)	7,6	6,9		dic-23		dic-30
Materias primas (Paraguay)	10,9	0,0		dic-23		dic-30
Bienes de Capital y Bienes de Informática y Telecomunicaciones						
Argentina	12,7	1,3	25/15	dic-21	8/21	dic-28
Brasil	13,4	0,0				dic-28
Paraguay	9,6	0,3				dic-30
Uruguay	13,5	0,8				dic-29
Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional						
Juguetes-excepciones al AEC	20,0	Máx. consolidado OMC	28/15	dic-21	12/21	dic-28
Duraznos preparados o conservados	14,0	35 (Arg-Bra)	29/15	dic-23	12/21	dic-30
Lácteos	14 - 16	28 (Arg-Bra-Uru)	30/15	dic-23	12/21	dic-30

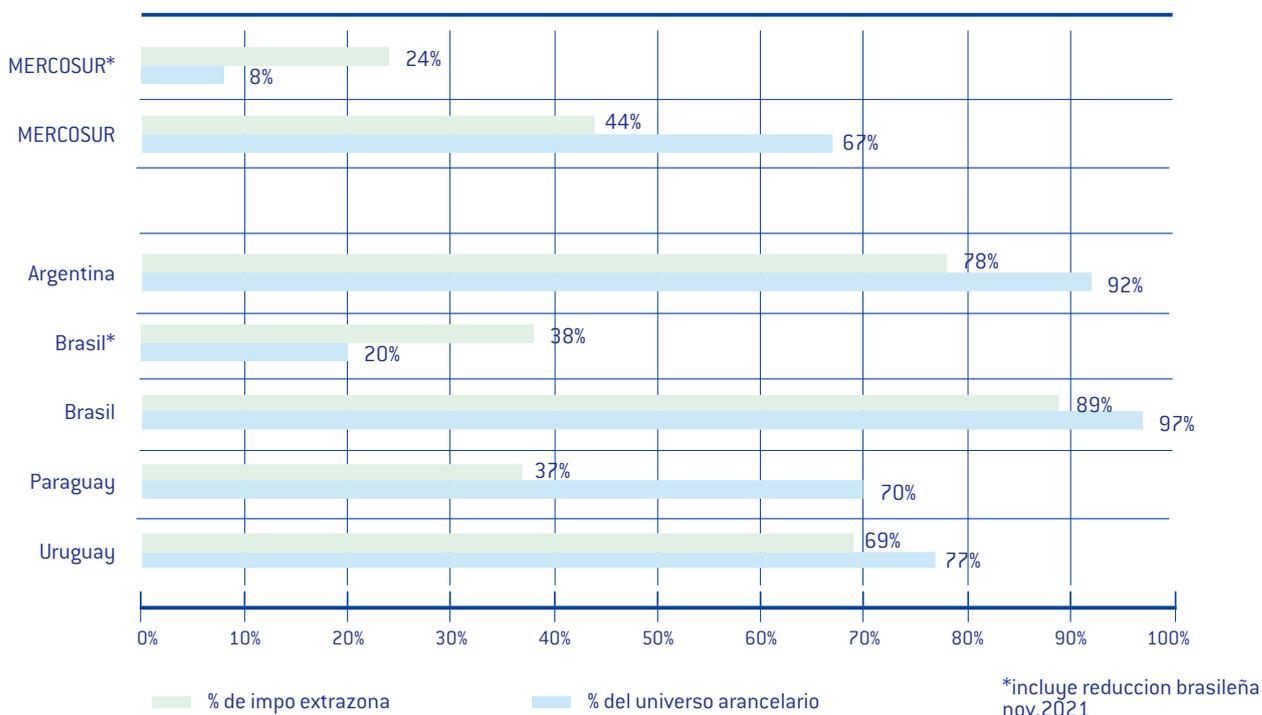
Nota: Listas vigentes a: Argentina: jul-21; Brasil: ene-21; Paraguay: ene-21 (materias primas: 1er semestre de 2020); Uruguay: jul-21 (insumos agrop: ene-21). N.C.: No corresponde. S.D.: Sin dato.

Sobre el Promedio Simple de los aranceles: AEC es el definido en el ámbito Mercosur y Derecho Nacional es el aplicado por cada uno de los EEPP. Las listas de productos son definidas a nivel nacional, por lo que su composición y, por ende, los promedios correspondientes, difieren.

Fuente: Elaboración propia en base a normativa Mercosur y Diarios Oficiales de los EEPP.

Si además de estos regímenes se tiene en cuenta el régimen de reducciones temporarias del AEC por razones de desabastecimiento y las exclusiones de los sectores automotor y azucarero, se concluye que el AEC se aplica de manera conjunta al 67% del universo de productos y a menos de la mitad de las importaciones del bloque (Gráfico N° 13).³⁴ Estos porcentajes aumentan de manera sustantiva si se considera la situación individual de cada socio. Brasil aplica el AEC para el 97% del universo³⁵ y el 89% de sus importaciones desde extrazona, mientras que, en el otro extremo, Paraguay aplica el AEC al 70% del universo y el 37% de sus compras desde el resto del mundo.

GRÁFICO N° 13
ARANCEL EXTERNO COMÚN APLICADO - AÑO 2021



Fuente: Elaboración propia en base a normativa Mercosur, Diarios Oficiales de los EEPP e institutos nacionales de estadísticas.

Si se considera la medida brasileña, aplicada en noviembre de 2021, de rebaja temporal de los aranceles, los porcentajes del universo arancelario y de comercio que enfrentan el mismo nivel de gravámenes en los cuatro países se reducen fuertemente: el 8% del total de ítems del nomenclador común del Mercosur (NCM) y el 24% del comercio extrazona están gravados con el mismo nivel de AEC.

C. RÉGIMEN DE ORIGEN

El régimen de origen del Mercosur (ROM) vigente en la actualidad está básicamente enmarcado en la Dec. CMC 1/09 y sus modificatorias. Los cambios operados en los patrones de producción internacionales, los flujos de comercio y las propias

34 · No se contempla la posible aplicación de draw back, regímenes nacionales ni preferencias arancelarias bilaterales.

35 · Sin considerar el régimen de ex-tarifarios, por el que se reducen temporalmente los aranceles de importación para productos específicos correspondientes a posiciones de BIT y BK, en la medida de que no haya producción nacional.

negociaciones externas llevadas a cabo por el Mercosur hacían necesario una actualización de este instrumento, con vistas a contar con un régimen moderno, ágil, que no discrimine negativamente al comercio intrazona en relación con lo acordado con terceros y que incentive una mayor convergencia para la definición del origen de las mercaderías en los diferentes ámbitos de negociación.

En ese sentido, se ha avanzado en un nuevo marco normativo, cuyo texto general está técnicamente concluido, pero resta finalizar la negociación de los requisitos específicos de origen. Queda pendiente también que el GMC defina si el trato diferenciado a favor de Paraguay estará reflejado en el texto del ROM, tal como aspira ese país. El régimen implicará un cambio de enfoque en el otorgamiento del origen. Actualmente, el criterio general es el salto de partida de los productos en los que se hayan utilizado insumos extrazona, o bien un 60% de contenido regional o el cumplimiento de los requisitos de origen específicos (REOs) si los hubiera³⁶. En la redacción del nuevo ROM se contempla que toda mercadería que utilice en su elaboración materiales no originarios está sujeta a los REOs que se definan.

Otro cambio sustantivo está vinculado a la certificación de origen. Hoy, dicho documento es emitido por organismos públicos o entidades de clase de nivel superior³⁷. El régimen en negociación contempla también la auto-certificación de origen por parte del exportador.

En cuanto a los REOs, se está trabajando en base al “valor máximo de materiales no originarios”, tal como fuera negociado por el Mercosur con la UE, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés) y Canadá, en lugar del “valor agregado regional” contemplado en la Dec. CMC 1/09. También en adoptará la regla más flexible negociada por el Mercosur con terceros países. Debe señalarse que, en estos acuerdos, los REOs están referidos en su mayoría a exigencias de cambio de capítulo, de partida, de subpartida o de contenido máximo extrarregional.

Por otro lado, se procedió a actualizar el listado de mercaderías que no perderán su condición de originarias si en el curso de su transporte y/o almacenamiento utilizan zonas francas, áreas aduaneras especiales o de procesamiento de exportaciones, según los criterios definidos en la Dec. CMC 33/15³⁸.

Asimismo, se extendió la vigencia de las condiciones de origen preferencial para Paraguay -del 40% del VA regional- hasta diciembre de 2032. En el caso de Uruguay, este porcentaje es del 50% hasta 2026 y del 55% a partir de 2027, valores que también rigen para el comercio de la Argentina con Uruguay.³⁹

D. REGLAMENTOS TÉCNICOS, REQUISITOS SANITARIOS Y FITOSANITARIOS Y PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD

Los problemas de acceso a mercados que derivan de la falta de armonización de reglamentos técnicos del Mercosur (RTM), requisitos sanitarios y fitosanitarios,

36 · Definidos, aproximadamente, para 4.200 ítems sobre un total cercano a 10.300.

37 · Artículo 15 de la Dec. CMC 1/09.

38 · Es decir, mercaderías originarias de un Estado Parte o de un tercer país que cuente con las mismas reglas de origen en todos los EEPP, en virtud de los acuerdos comerciales suscriptos por el Mercosur. Dir. CCM 71/21.

39 · Dec. CMC 13/21.

y Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad (PMEC) han estado siempre presentes en las negociaciones. Existe el compromiso de los socios de “armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”⁴⁰. En base a ello, el trabajo se orientó inicialmente hacia la armonización de los reglamentos y requisitos, y la compatibilización de procedimientos de evaluación de la conformidad con miras a asegurar el reconocimiento mutuo en la región. En 2017 se produjo un cambio de enfoque en el tema con el objetivo de otorgar mayor agilidad a las negociaciones, tomando como base las buenas prácticas internacionales que incorporan los avances técnicos, científicos y tecnológicos⁴¹. La norma estipuló plazos máximos para cada etapa de los procedimientos y exigió la justificación técnica del posicionamiento de cada socio en caso de oponerse a una solicitud de elaboración, revisión o derogación de un RTM o PMEC. Estableció, asimismo, un mecanismo de revisión automática de los RTM y los PMEC.

El tema adquirió más dinamismo y, además de los 13 RTM -nuevos o modificaciones de anteriores- sintetizados en el Informe Mercosur N° 24 (BID-INTAL, 2020), durante el período aquí analizado se aprobaron otros 13 vinculados a alimentos, productos envasados, sector vitivinícola, artículos de higiene, control metrológico de productos preenvasados y registro de productos médicos, entre otros asuntos. Por otra parte, se aprobó una guía para la elaboración de RTM y PMEC⁴², que complementa y profundiza los procedimientos definiendo los principios de buenas prácticas de reglamentación. Entre otros elementos, se debe prever el diálogo con las partes interesadas, tener en cuenta costos y beneficios de la reglamentación, evaluar impactos, considerar las asimetrías de los sistemas nacionales de evaluación de la conformidad y los sistemas de gestión de las empresas. La norma establece que, antes de proponer una nueva reglamentación en el ámbito del Mercosur, se debe evaluar en cada Estado Parte si un RTM y/o un PMEC es el mejor enfoque para resolver el problema identificado, que debe ser común y estar presente en todos los EEPP. Debe señalarse que Brasil ha sido particularmente insistente en la necesidad de que el análisis del impacto regulatorio sea una premisa básica para los trabajos en materia de armonización y coherencia regulatoria. Por otro lado, se estableció los requisitos a ser cumplidos por los organismos de evaluación de conformidad y de acreditación y por los esquemas de evaluación de conformidad en los Estados Parte⁴³.

En este período, también se realizó un seminario sobre buenas prácticas regulatorias y, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se elaboró un estudio sobre el proceso regulatorio del Mercosur⁴⁴.

Más allá de estos avances en el seno del Mercosur, el ritmo de esta agenda no acompaña completamente las demandas regulatorias de cada uno de los socios. Un caso emblemático que demuestra esta situación está vinculado con el rotulado frontal de los alimentos envasados. Desde 2003 existe normativa Mercosur sobre el tema⁴⁵ y, en 2019, se inició un proceso de revisión del RTM correspondiente,

40 · Tratado de Asunción

41 · Res. GMC 45/17.

42 · Res. GMC 30/21.

43 · Res. GMC 31/21

44 · Acta LVI Reunión Extraordinaria del GMC (diciembre 2021), Punto 1.5.1.

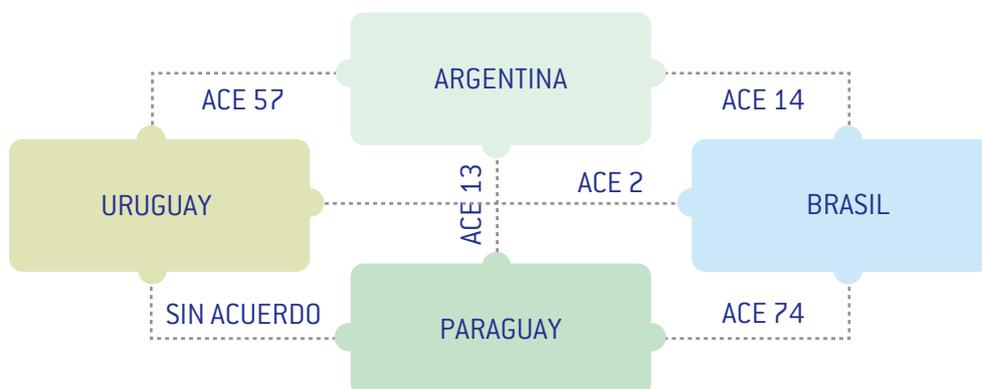
45 · Res. GMC 26/03 “Reglamento técnico Mercosur para Rotulación de Alimentos Envasados”; 46/03 “Reglamento Técnico Mercosur sobre el Rotulado Nutricional de Alimentos Envasados”; 47/03 “Reglamento Técnico Mercosur de Porciones de Alimentos Envasados a los fines del Rotulado Nutricional” y 1/12 “Reglamento Técnico Mercosur sobre Información Nutricional Complementaria (Declaraciones de Propiedades Nutricionales)”.

una negociación que todavía continúa en la agenda⁴⁶. Sin embargo, tanto Brasil como Uruguay y Argentina han avanzado unilateralmente en la regulación de esta temática, lo cual seguramente condicionará sus posiciones en los foros Mercosur.⁴⁷ Esto demuestra que, aún con la nueva impronta que tiene el tema, más orientada a la coherencia regulatoria y dejando de lado la aspiración de aplicar una normativa única, los países enfrentan necesidades que deben satisfacer a un ritmo mayor del que se deriva de las negociaciones cuatripartitas.

E. SECTOR AUTOMOTOR

El sector automotor es uno de los más relevantes desde el punto de vista comercial, explica la cuarta parte del comercio intrazona y el 8% de las importaciones extrazona del bloque.⁴⁸ Sin embargo, esta industria nunca se incorporó al funcionamiento de la unión aduanera, no obstante la firma de acuerdos orientados a establecer una Política Automotriz Mercosur (PAM).⁴⁹ Así, el sector está regulado por una serie de acuerdos bilaterales entre los EEPP, con excepción de la relación bilateral entre Paraguay y Uruguay (Cuadro N° 11). Estos instrumentos contemplan disposiciones que incluyen la definición del universo de productos del sector, la vigencia, las reglas de origen, las preferencias existentes, los cupos (si los hubiere), el arancel aplicable a terceros y la armonización de políticas nacionales dirigidas al sector, entre otros asuntos. Si bien las temáticas son similares, existen diferencias en las disposiciones de cada uno (Recuadro N° 1).

CUADRO N° 11
ACUERDOS BILATERALES SOBRE EL SECTOR AUTOMOTOR



Fuente: Elaboración propia en base a ALADI.

Durante el período objeto de este análisis, el Comité Automotor del Mercosur ha estado muy activo, analizando detalladamente estos diferentes regímenes bilaterales y el relacionamiento externo del Mercosur, así como las tratativas que se desarrollan en otros ámbitos como el ROM, el AEC o los RTM.

46 · Está siendo tratado en la Comisión de Alimentos del SGT N° 3.

47 · Incluso en el período analizado por este Informe, Uruguay dictó un Decreto sobre el tema (2020) y la Argentina promulgó una Ley de etiquetado frontal (2021) que difiere de la postura que ese país estaba manteniendo en el ámbito del SGT N° 3.

48 · Datos para autopartes y vehículos terminados. Fuente: elaboración propia calculada para el año 2021.

49 · Caben citarse las Dec. CMC 29/94, Dec. CMC 70/00, Dec. CMC 4/01 y Dec. CMC 56/10.

El foco de las negociaciones estuvo en la propuesta brasileña para la incorporación del sector⁵⁰ a la unión aduanera, lo que implicaría el establecimiento del libre comercio intrazona y la aplicación de un AEC. Para este país la norma a adoptar debería sustituir a los actuales acuerdos bilaterales, preservando como disposiciones transitorias aquellos aspectos de estos instrumentos que se estimen convenientes. Para el comercio intrazona, Brasil propuso establecer una preferencia del 100%, siempre que se cumplan con los requisitos de origen a definir teniendo en cuenta los acuerdos con terceros países y las particularidades de los tratados bilaterales. La propuesta prevé cuotas de ICR (Índice de Contenido Regional) reducido para productos que no cumplan con el ICR general.

Como normas transitorias, se contemplarían los cronogramas de desgravación establecidos para algunos productos en el marco de los acuerdos bilaterales y el *flex* entre la Argentina y Brasil (hasta junio de 2029) y demás normas contempladas en el ACE 14 para el comercio administrado. Asimismo, Brasil propone continuar permitiendo el *draw-back* y la admisión temporaria para el comercio automotor y respetar las disposiciones bilaterales de los acuerdos vigentes para los productos provenientes de zonas francas y maquilas⁵¹.

En cuanto al comercio extrazona, Brasil impulsa un cronograma de convergencia de los aranceles nacionales hacia el AEC⁵², teniendo en cuenta las excepciones autorizadas a nivel Mercosur y las condiciones negociadas con terceros países. Su propuesta prevé el establecimiento de cupos para automóviles de turismo y para el transporte de personas con ICR reducido y para vehículos con motorizaciones alternativas conforme a los acuerdos bilaterales, y cuotas para autopartes con ICR reducido según lo ya negociado bilateralmente. Para la importación de autopartes no producidas en el Mercosur, Brasil busca mantener el régimen del ACE 14 (reducción de aranceles a 0-2%) y la rebaja del AEC para partes de maquinaria agrícola y vial. Asimismo, su posición sería eliminar los Programas de Integración Progresiva⁵³ previstos en algunos instrumentos bilaterales, así como exonerar las tasas consulares para productos automotores cobradas por Paraguay y establecer un período de transición para que dicho país prohíba la importación de vehículos usados.

50 · La propuesta incluye a vehículos livianos, utilitarios, vehículos de carga, maquinaria agrícola y autopartes.

51 · Previsto en el acuerdo Brasil-Paraguay para contemplar el intercambio de bienes producidos en la Zona Franca Manaus y bajo el régimen de maquila paraguaya.

52 · Debe tenerse en cuenta que el AEC del sector automotor está dentro del proceso de revisión general del arancel.

53 · Consiste en un detalle de las metas de integración de las empresas automotrices que, de modo justificado y documentado, demuestren a la Autoridad de Aplicación de cada Parte la dificultad de cumplir con el índice de contenido regional, en el momento de lanzamiento de un modelo nuevo.

RECUADRO N° 1

Sector automotor					
Principales características de los acuerdos bilaterales					
TEMAS	ACE 2 Bra-Uru	ACE 13 Arg-Par	ACE 14 Arg-Bra	ACE 57 Arg-Uru	ACE 74 Bra-Par
Universo de productos	Diferente en cada uno de los acuerdos				
		Incluye maq. agrícola y vial	Incluye maq. agrícola y vial		Incluye maq. agrícola y vial
Vigencia	Hasta la PAM	Hasta la PAM	Sin referencia	Hasta la PAM	Hasta la PAM
Comercio extrazona	Autopartes no producidas: 0%	Arancel nacional hasta vigencia de PAM y AEC Paraguay permite importación de vehículos usados, con compromiso de revisión	Vehículos: 35% Maq. agríc.:14% Autopartes: AEC Autopartes para maquinaria agrícola y vial: 8% Autopartes no producidas: 2% hasta 2023		Arancel nacional hasta vigencia de PAM y AEC Paraguay permite importación de vehículos usados, con compromiso de revisión.
Comercio intrazona					
Preferencias	100%	100%	Comercio administrado según flex[1] Libre comercio en 2029	100%	100%
Origen	Diferencias en las fórmulas para cálculo del índice de contenido regional (ICR) y en los niveles permitidos				
	Autopartes: ROMercosur Nuevos modelos: cupo con ICR reducido	Autopartes: REOs y cupos con ICR reducido	Autopartes: REOs Vehíc. eléctricos, híbridos y para turismo[2]: cupo con ICR reducido	Autopartes: RO Mercosur Nuevos modelos: cupo con ICR reducido	Autopartes: REOs y cupo con ICR reducido Vehíc. eléctricos, híbridos y para turismo: cupo con ICR reducido
Draw back y admisión temporaria	Rige lo acordado a nivel Mercosur				
Zonas francas y maquila	No previsto	No previsto	No previsto	No previsto	El Acuerdo no se aplica a productos originarios en zonas francas o maquilas
Programas de integración progresiva [3]	Previsto	No previsto	Previsto	Previsto	No previsto

Notas: (1) Índice que permite el desvío entre las exportaciones y las importaciones bilaterales. (2) Partida NCM 8703. (3) Implican exigencias de contenido regional más laxas para la comercialización de los primeros años de los nuevos modelos.

Fuente: Elaboración propia en base a ALADI.

Para los socios, la mayor sensibilidad de la propuesta brasileña reside en el hecho de subsumir los actuales acuerdos en una norma Mercosur, inhabilitando la posibilidad de nuevas negociaciones bilaterales. La Argentina, en particular, está interesada en una reapertura de los acuerdos con Brasil y Uruguay, por lo que se muestra proclive a un acuerdo marco Mercosur y anexos bilaterales, por lo menos hasta la entrada en vigor del libre comercio que, en ningún caso, podría ser antes de 2029. Este país también pretende la definición de programas de integración progresiva, no prever trato especial y diferenciado para ninguno de los socios -en particular en materia de exigencias de contenido regional- y que los productos de zonas francas o maquilas reciban el trato de extrazona. Si bien las posiciones aún están distantes, se aprecian incentivos de los EEPP para trabajar en torno a la definición de una política automotriz del Mercosur, sobre todo a partir de las negociaciones externas del bloque. Por otro lado, el Comité estuvo trabajando sobre una propuesta argentina vinculada con el análisis de la cadena de valor del sector, diagnóstico y perspectivas.

A nivel nacional, en los meses bajo estudio del presente informe, la Argentina continuó con la aplicación de licencias no automáticas -aplicables tanto para el comercio intra como extra-Mercosur-, que incluyen una proporción importante de productos automotores. De acuerdo con información de la cámara empresaria del sector, se produjeron demoras en el comercio, en particular en repuestos automotores, que generan dificultades en los procesos productivos. En contraposición, Brasil permitió la importación de automóviles y piezas para vehículos procedentes de sus socios Mercosur sin la necesidad de emitir la licencia previa de importación que era anteriormente exigida. A su vez, aun cuando en algunos casos se trata de productos sujetos a cuotas de importación, en cuyo caso aplicarían controles, los efectiviza después de la importación. Ello con vistas a reducir los trámites necesarios para el ingreso de vehículos y autopartes importadas desde los tres países vecinos sin modificar los respectivos acuerdos automotores de Brasil.

Por otro lado, se han producido reestructuraciones en el sector a partir del cese de las operaciones de la empresa norteamericana Ford en el mercado brasileño y de la aparición de un nuevo conglomerado, Stellantis, producto de la fusión entre los grupos europeos FCA (Fiat Chrysler Automobiles) y PSA (Peugeot S.A.). Además, la automotriz china Great Wall se instaló en Brasil con el fin de fortalecer y acelerar su estrategia de penetración en el mercado sudamericano.

F. SECTOR AZUCARERO

En 1994 se creó un Grupo *Ad Hoc* para definir el régimen de adecuación del sector azucarero a la unión aduanera que permitiera la aplicación de un AEC y la libre circulación intrazona. Ello a raíz de las eventuales asimetrías generadas por las políticas nacionales en torno a dicho sector, en particular por parte de Brasil. Luego de prácticamente 20 años de inactividad, el Grupo *Ad Hoc* retomó sus trabajos durante la Presidencia *Pro Tempore* de Paraguay en junio de 2020. En ese marco, se analizó la situación del sector en cada uno de los países; las políticas nacionales vigentes, incluyendo los apoyos gubernamentales que recibe; los temas impositivos, y la relación entre el azúcar y los biocombustibles, entre otros asuntos. Además, en la PPT argentina se llevó a cabo un seminario sobre innovación y valor agregado en el sector azucarero del Mercosur.

En las discusiones aparecen los diferentes enfoques de los socios. Mientras la Argentina y Paraguay promueven trabajar en la cooperación mutua en el sector, Brasil

considera que estas tratativas deben desarrollarse en el marco de señales claras respecto al compromiso para el cumplimiento del mandato del grupo para la adecuación del sector a la unión aduanera, que implica el libre comercio intrazona y un AEC.

G. MERCOSUR DIGITAL

El Mercosur fue pionero en el abordaje de la economía digital en la región. En 1993 y 1994 se aprobaron las primeras resoluciones⁵⁴ vinculadas con las interfaces de transmisión digital y, en el año 2000, se creó el Grupo *Ad Hoc* Comercio Electrónico, que poco tiempo después se transformó en el Subgrupo de Trabajo (SGT) 13 y, en 2017, se estableció el Grupo Agenda Digital del Mercosur (GAD)⁵⁵.

En 2004 se acordó el derecho a la información del consumidor en las transacciones comerciales⁵⁶ (vigente desde 2012). Tres años más, tarde se aprobaron las directrices para la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo de firmas electrónicas avanzadas entre los socios⁵⁷ y, en 2019, el acuerdo de reconocimiento mutuo de certificados de firma digital en el Mercosur⁵⁸, que desde agosto de 2021 se encuentra en vigencia para la Argentina y Uruguay.⁵⁹

Además, en diciembre de 2020 se suscribió el Acuerdo de Comercio Electrónico del Mercosur⁶⁰, que constituye una herramienta para fortalecer y facilitar el comercio de bienes y servicios entre los socios. El acuerdo se aplica a las medidas que afectan al comercio electrónico, entendiéndose por tal la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos. La norma dispone la prohibición de establecer derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas entre los países miembros y contempla disciplinas en materia de autenticación y firmas electrónicas avanzadas o firmas digitales y de protección de los datos personales de los usuarios que participen en el comercio electrónico. Para ello dispone, entre otras cuestiones, que se arbitrarán los medios necesarios para establecer medidas comunes para la protección de los datos personales y su libre circulación en el Mercosur. El acuerdo abarca también compromisos vinculados con la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, la ubicación de las instalaciones informáticas, la protección del consumidor en línea, *spams*, facilitación del comercio electrónico y cooperación.

Actualmente, el GAD se encuentra tratando temas tales como el desarrollo de infraestructura digital y conectividad regional, seguridad y confianza del entorno digital (ciberseguridad), firma digital y el establecimiento de una red regional con tecnología *blockchain* para facilitar el comercio.

H. SERVICIOS

Durante el período bajo análisis, los socios decidieron convocar la VIII Ronda de Negociaciones de Compromisos Específicos en materia de Servicios⁶¹ con el objetivo

54 · Res. GMC 43/93 y 24/94.

55 · Dec. CMC 27/17.

56 · Res. GMC 21/04.

57 · Res. GMC 34/06.

58 · Dec. CMC 11/19.

59 · Cabe señalar que la firma electrónica avanzada y la firma digital son sinónimos, e implican la existencia de un elemento cripto-gráfico que garantiza su autenticidad.

60 · Dec. CMC 15/20.

61 · Res. GMC 44/20.

de revisar y actualizar los anexos al Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del Mercosur (PMCSM) e incluir nuevos anexos sectoriales, así como compromisos adicionales en materia de acceso a mercados y trato nacional, que se negociarán a través de ofertas y pedidos. En ese marco, se aprobó una enmienda al PMCSM para incorporar los nuevos anexos sectoriales de servicios postales, reglamentación nacional y servicios de telecomunicaciones⁶².

Asimismo, se decidió prorrogar un semestre la conclusión de la VIII Ronda con el fin de completar la actualización de la lista de compromisos específicos, según lo que hubieran ofrecido a terceros países o grupo de países y no estuviera contemplado en la Ronda previa⁶³. Debe mencionarse que si bien se concluyeron siete rondas de negociación, hasta el momento solamente están vigentes los compromisos asumidos inicialmente a fines de los años noventa.

Por otro lado, se concluyó el Acuerdo Marco para el ejercicio profesional temporario de Arquitectura, Agrimensura, Agronomía, Geología e Ingeniería, que permite a los profesionales de estas ramas actuar temporariamente en los demás EEPP, a partir de un convenio entre las instituciones nacionales de fiscalización.⁶⁴ También se adoptó el “Acuerdo Marco Mercosur para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de enseñanza superior técnico-profesional, tecnológica, artística y de formación de profesores y docentes”, que busca establecer mecanismos para identificar y reconocer equivalencias entre los sistemas educativos y facilitar la continuación de la educación superior y la movilidad estudiantil en estas áreas⁶⁵.

C. Aspectos institucionales

A. INCORPORACIÓN Y VIGENCIA DE LA NORMATIVA MERCOSUR

La puesta en vigencia de las normas Mercosur siempre ha sido tema de negociación en el ámbito de la agenda del bloque. A comienzos de este siglo, se definieron parámetros para un seguimiento eficaz y actualizado del proceso de internalización⁶⁶ de las normas, y el Grupo de Incorporación de la Normativa trabaja constantemente en la materia.

Actualmente, en la página web de la Secretaría del Mercosur (SM) puede consultarse el estado de vigencia de las decisiones, resoluciones y directivas, elemento que representa un importante avance en la transparencia del proceso de integración.

Además, en el período cubierto por este Informe se avanzó hacia la subsanación de los inconvenientes que fueron surgiendo⁶⁷ y se establecieron criterios⁶⁸ para la definición de la fecha de entrada en vigor de algunas normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria del Mercosur que no se encuadraban taxativamente en los criterios previos⁶⁹.

62 · Dec. CMC 19/21.

63 · Res. GMC 36/21.

64 · Dec. CMC 18/21.

65 · Dec. CMC 16/21.

66 · Dec. CMC 23/00 y su modificatoria, la Dec. CMC 20/02.

67 · Los problemas vinculados con la vigencia de la normativa han estado presentes desde los inicios del proceso. Desde situaciones en donde la norma no establecía plazos para su entrada en vigor o los plazos de incorporación estaban vencidos; normas incorporadas por algunos miembros que luego fueron derogadas por una norma posterior, o normas que cada país internalizó según su criterio -en algunos casos a texto completo; en otros, modificando normativa existente a nivel nacional-, etc., a lo que se adicionan errores en las comunicaciones formales de los EEPP a la SM sobre incorporación.

68 · Dec. CMC 5/20.

69 · Normas que fueron incorporadas con anterioridad a la Dec. CMC 23/00, o aquellas que habiendo sido aprobadas antes no hubieran requerido incorporación pero que, a su vez, no eran normas de funcionamiento interno del Mercosur, o bien las que se incorporaron después pero no se hubieran realizado todas las comunicaciones previstas

B. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y PRESUPUESTO MERCOSUR

En 2019 se inició una etapa de modificación de la estructura institucional para avanzar hacia su racionalización y agilidad, así como un uso más eficiente de los recursos de aquellos órganos con presupuesto propio (Secretaría del Mercosur -SM-; Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos -IPPDDHH-⁷⁰; Instituto Social del Mercosur -ISM-⁷¹, y la Secretaría del Tribunal permanente de Revisión). Para ello, no solo se tuvo en cuenta la eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros disponibles, sino también la capacidad contributiva de los EEPP.

Se acordó disminuir la cantidad de cargos en casi todos estos órganos, reducir los salarios de las autoridades e instrumentar en forma gradual la consolidación de funciones de apoyo y la utilización transversal de recursos humanos entre las distintas áreas.⁷² En relación con el presupuesto Mercosur, se decidió recortar los aportes de los socios en función de la situación financiera y la ejecución presupuestaria del Mercosur en un 15% para el caso de la SM, del 32% para la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión y en un 30% para el ISM y el IPPDDHH. De esta forma, el presupuesto total pasó de US\$ 5,4 millones, en 2020, a US\$ 4,3 millones en 2021.

Por último, se revisaron los marcos normativos que rigen el funcionamiento del IPPDDHH y del ISM, previendo un mayor involucramiento del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), con vistas a mejorar la gobernabilidad y gestión de ambos institutos en función de los objetivos estratégicos del proceso de integración.⁷³

C. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LOS FOROS MERCOSUR

La normativa Mercosur prevé la participación del sector privado en las reuniones de los Subgrupos de Trabajo, Grupos *Ad Hoc* y Reuniones Especializadas. Además, los Comités Técnicos pueden solicitar a la CCM la presencia en sus reuniones de representantes privados, en cuyo caso deberán contemplar dos etapas para los encuentros, una preparatoria y otra decisoria, reservada exclusivamente a los representantes gubernamentales⁷⁴, habiéndose definido las modalidades de esa participación⁷⁵. En 2020 se estipuló que los comentarios del sector privado deben registrarse utilizando un modelo de formulario específico que se debe incluir como anexo al Acta de las reuniones (con carácter público o reservado)⁷⁶.

70 · Instancia de investigación, capacitación y asesoramiento técnico en la formulación de políticas públicas sobre derechos humanos, con sede en Buenos Aires.

71 · Instancia de investigación en el campo de las políticas sociales del Mercosur, con sede en Asunción.

72 · Dec. CMC 1/21.

73 · Dec. CMC 5/21.

74 · Res. GMC 20/18.

75 · La Res. GMC 53/19 establece que podrán ser invitados los representantes del sector privado que tengan representatividad en el sector e interés directo en la materia en discusión en el órgano correspondiente. El número de vacantes disponibles por Estado Parte se definirá en la sesión preparatoria de cada reunión. La disponibilidad de vacantes será definida considerando, entre otros factores, las solicitudes canalizadas mediante las secciones nacionales de los foros, y será informada con la invitación dirigida a las entidades del sector privado. Asimismo, compete a los foros informar previamente a las entidades del sector privado invitadas sobre la duración de la etapa preparatoria de la reunión.

76 · Res. GMC 3/20.

D. Otros asuntos

A. PROGRAMA DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA SOBRE ENERGÍAS RENOVABLES

Se aprobó el “Programa de Integración Productiva Energías Renovables”⁷⁷ para “promover la integración productiva de empresas del Mercosur, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), a fin de desarrollar, producir y aprovisionar a los EEPP con bienes y servicios en el marco de sus políticas de generación eléctrica a partir de energías renovables”. Prevé un plan de acción de dos años con la participación del sector privado, con los objetivos específicos de identificar oportunidades de integración productiva de materias primas, insumos intermedios y finales de las cadenas de valor de energía eólica y solar; contribuir al incremento del comercio intrazona; estimular el desarrollo de proveedores regionales, la innovación y la actualización tecnológica; fomentar la reconversión industrial; incentivar la formación y calificación de recursos humanos, y promover la convergencia regulatoria y el reconocimiento de PME.

B. INVERSIONES INTRAZONA

Se avanzó en el reglamento interno para la Comisión Administradora del Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur aprobado en 2017, por el que se establecieron condiciones jurídicas comunes destinadas a facilitar y fomentar las inversiones recíprocas y promover la atracción de inversiones extrarregionales por intermedio de reglas transparentes de trato a las inversiones, intercambio de informaciones y cooperación entre las partes. También se trabajó en el mapeo del flujo de inversiones directas entre los miembros.⁷⁸ Asimismo se analizó un posible instrumento intra-Mercosur sobre “Pagos Corrientes y Movimientos de Capitales”, que tendría el objetivo de garantizar la libre circulación de capitales relacionados con inversiones directas y la liquidación y repatriación de los mismos, así como de permitir -en moneda libremente convertible y de conformidad con el Convenio Constitutivo del FMI- pagos y transferencias de la cuenta corriente entre los socios.

C. COMBATE A LA CORRUPCIÓN

En diciembre 2021 se suscribió el “Acuerdo Mercosur para la prevención y lucha contra la corrupción en el comercio y las inversiones internacionales”, por medio del cual los Estados Parte se comprometen al establecimiento de medidas de combate a la corrupción, asistencia jurídica mutua, cooperación internacional, promoción de la integridad de los funcionarios públicos y participación del sector privado.⁷⁹

D. DEFENSA DEL CONSUMIDOR HIPERVULNERABLE

Los socios decidieron impulsar acciones en el marco de la protección de los derechos de los consumidores en situación de hipervulnerabilidad. Se consideran como tales a las personas físicas con vulnerabilidad agravada, desfavorecidas o en desventaja

77 · Res. GMC 23/21.

78 · Trabajos realizados en el ámbito del SGT N° 12 “Inversiones”.

79 · Dec. CMC 17/21.

debido a su edad, estado físico o mental, o circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores en el acto concreto de consumo que realicen.⁸⁰ La norma⁸¹ insta a cada Estado Parte a adoptar internamente, de manera gradual y teniendo en cuenta sus particularidades y mejores prácticas internacionales, medidas tendientes a favorecer procedimientos eficaces para la adecuada resolución de los conflictos de estos consumidores; eliminar o mitigar obstáculos en el acceso a la información; implementar políticas de orientación y acompañamiento en sus reclamos en el marco de las relaciones de consumo; adecuar los procedimientos administrativos o judiciales para el pleno ejercicio sus derechos; acciones de educación, y fomento de la comunicación con lenguaje claro y adecuado, entre otras acciones.

E. LA ACTIVIDAD DEL FORO EMPRESARIAL Y DEL CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL

Luego de seis años de inactividad, durante este período tuvieron lugar dos encuentros del Foro Empresarial del Mercosur con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El primero de ellos, que se desarrolló en mayo de 2021, estuvo enfocado en tres sectores: industria, agroindustria y servicios basados en el conocimiento. El sector privado hizo llegar sus visiones sobre el papel del Mercosur en el mundo post-pandemia y los lineamientos de política pública y de accionar empresarial considerados necesarios en estas tres áreas. Asimismo, identificó temas relevantes desde su perspectiva, como el relacionamiento externo del Mercosur; la necesidad de perfeccionar la zona de libre comercio y la unión aduanera; la implementación de las normas ya aprobadas por el Mercosur; la armonización de normas, y una mayor presencia institucional y diálogo del sector privado en los foros del Mercosur. El segundo encuentro del Foro, que tuvo lugar hacia fines de 2021, se enfocó en la integración productiva regional en el sector de fármacos⁸², importante no solo por su aporte durante la pandemia sino también como generador de empleos de calidad y con el potencial de establecer una cadena de valor con un fuerte componente de investigación e innovación.

Por otro lado, durante 2021 se reactivaron las reuniones del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), donde se evaluó el rol del Foro en el marco del proceso de integración y los mecanismos para mejorar los resultados como articulador de las necesidades de la sociedad civil organizada y las decisiones adoptadas por los organismos de la estructura institucional del bloque.

F. PERSPECTIVA DE GÉNERO

La temática de género ha sido incorporada en el proceso de integración desde los años 90. Específicamente, en 1998 se creó la Reunión Especializada de la Mujer (REM)⁸³, con el objetivo de analizar la situación de la mujer en lo relativo al concepto

80 · Pueden constituir causas de hipervulnerabilidad, entre otras, ser niño, niña o adolescente; persona mayor; persona con discapacidad; migrante; turista; pertenecer a comunidades indígenas, pueblos originarios o minorías étnicas; encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeconómica; pertenecer a una familia monoparental a cargo de hijas/os menores de edad o con discapacidad; o tener problemas graves de salud.

81 · Res. GMC 11/21.

82 · Referido también en el apartado sobre gestión de la pandemia.

83 · Res. GMC 20/98.

de igualdad de oportunidades y contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los EEPP. Desde ese momento, se adoptaron instrumentos y se llevaron a cabo acciones específicas vinculadas con temas de comercio y género^{84,85}. Más recientemente, el Comunicado Conjunto de Presidentes de los EEPP del Mercosur y Estados Asociados, de julio de 2020, subrayó la necesidad de construir un sistema de comercio justo e inclusivo que garantice la participación plena y efectiva de las mujeres en toda su diversidad -en tanto empresarias, productoras, trabajadoras, cuidadoras y consumidoras- y la igualdad de oportunidades para el ejercicio de actividades comerciales, así como el acceso al trabajo decente y la igualdad de remuneración entre las mujeres y los hombres por trabajos de igual valor.

En base a ello, en 2021 se establecieron lineamientos de trabajo⁸⁶ sobre comercio internacional para la autonomía económica de las mujeres en toda su diversidad, que contemplan tanto aspectos de la agenda interna como el relacionamiento externo. A través de ellos se busca obtener información sectorial para un posterior diagnóstico del impacto del Mercosur sobre la autonomía económica de las mujeres, conocer los datos nacionales disponibles que permitan la posterior elaboración de un índice de participación femenina en el comercio intra-Mercosur, elaborar y difundir material relativo al desarrollo del emprendimiento del comercio internacional de las mujeres y promover la perspectiva de género en las negociaciones del Mercosur con terceros países o grupo de países⁸⁷.

También se realizó un Seminario de “Género y Comercio en los Bloques Regionales”, en San Pablo, organizado por la Convergencia Empresarial de las Mujeres del Mercosur (CEMM). En esa ocasión se destacó la importancia de estimular la participación femenina en el comercio internacional por medio de una mayor presencia en los procesos de compras públicas, en la financiación al comercio exterior y en la divulgación de sus bienes y servicios exportables.⁸⁸

84 · La Res. GMC 84/00 “Incorporación de la perspectiva de Género en el Ámbito del Mercosur”, instruye a los diferentes foros del Mercosur a incorporar la perspectiva de género en la planificación, elaboración, implementación y evaluación de sus actividades, políticas y programas.

La Dec. CMC 14/14 define “Directrices de la Política de Igualdad de Género del Mercosur”.

La Rec. CMC 6/08 establece directrices para la igualdad de género en políticas públicas para la agricultura familiar, y la 2/10 se vincula con la participación de las mujeres en la economía.

85 · La SM realizó un relevamiento de la perspectiva de género en la normativa y acciones en los Foros Mercosur, en donde se detectaron 23 normas derivadas que contienen aspectos vinculados a la inclusión de la perspectiva de género en el Mercosur (15 Dec. y 8 Res.) y 37 Recomendaciones, más la Declaración Sociolaboral del Mercosur de los años 1998 y 2015.

86 · Dec. CMC 4/21.

87 · Elemento que está contemplado en los acuerdos con Chile (ver más adelante en este Informe) y en el acuerdo en principio Mercosur-UE (BID-INTAL, 2020).

88 · Comunicado de prensa de la Argentina, Brasil y Paraguay, en ocasión de la Cumbre de diciembre de 2021.

CAPÍTULO 3

LA AGENDA EXTERNA



En este capítulo se analizan, en primer lugar, los principales debates que mantuvieron los socios sobre el relacionamiento externo del bloque. Ello incluye uno de los temas centrales de las discusiones del período bajo análisis: las propuestas de flexibilización de la normativa con vistas a permitir las negociaciones bilaterales con terceros países o grupo de países, y un tema operativo vinculado con la administración de los cupos comprometidos en acuerdos ya negociados.

En segundo lugar, se presentan los desarrollos más relevantes de la agenda externa del Mercosur durante los 18 meses abarcados en este Informe. En ellos, el Mercosur retomó las reuniones de las Comisiones Administradoras de los acuerdos de libre comercio con Chile, Colombia y Perú, y continuó el diálogo exploratorio con la Alianza del Pacífico (AP). Asimismo, se mantuvieron conversaciones con Ecuador y los países de Centroamérica y Caribe. En el caso de México, existieron contactos a nivel bilateral pero no del bloque.

Respecto al relacionamiento con socios extrarregionales, el Mercosur continuó con los trabajos requeridos para poder llegar a la firma de los acuerdos en principio con la UE y EFTA. Asimismo, trabajó en la implementación y/o profundización de los acuerdos con Egipto, Unión Aduanera de África Austral (SACU, por su sigla en inglés), India e Israel, y continuó las tratativas para la firma de acuerdos de libre comercio con Canadá, República de Corea, Singapur y Líbano. Se llevaron a cabo diálogos exploratorios con Indonesia y Vietnam, donde se intercambió información y se revisaron las posiciones respecto de una eventual negociación de libre comercio. También se realizaron contactos con la Unión Económica Euroasiática (UEE⁸⁹), República Tunecina, Marruecos, Nigeria y la Unión Africana.⁹⁰

En conjunto, suman prácticamente una treintena de frentes negociadores que fueron atendidos a lo largo de este período (sin contabilizar las tratativas bilaterales con México). Este conjunto de países representa el 45% del intercambio comercial de bienes del bloque. No obstante, la falta de coincidencia en los socios para la priorización de las contrapartes condicionó el desarrollo de la agenda externa durante el período bajo análisis (Cuadro N° 12).

89 · Integrada por Rusia, Armenia, Bielorrusia, Kazajistán y Kirguistán.

90 · Adicionalmente, el Mercosur y sus contrapartes han estado realizando un trabajo técnico de transposición de las concesiones otorgadas a la nueva versión de la Nomenclatura del Mercosur, ajustada a las revisiones del Sistema de Clasificación de Mercaderías.

CUADRO N° 12

MERCOSUR - INTERCAMBIO COMERCIAL DE BIENES

2021 - En millones de US\$ FOB

SOCIO COMERCIAL	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO	INTERCAMBIO TOTAL	PART. EN TOTAL EXTRAZONA
SOCIOS CON ACUERDOS VIGENTES					
Chile	12.314	5.274	7.040	17.588	2,9%
Perú	5.345	1.400	3.945	6.745	1,1%
Colombia	4.530	2.403	2.127	6.933	1,2%
Ecuador	1.430	400	1.030	1.829	0,3%
Venezuela	1.296	168	1.128	1.464	0,2%
México	6.442	6.297	145	12.739	2,1%
Cuba	539	8	531	547	0,1%
India	9.401	8.618	782	18.019	3,0%
Egipto	3.797	1.122	2.675	4.919	0,8%
Israel	1.214	1.310	-96	2.524	0,4%
Palestina	53	-	53	53	0,0%
SACU	1.685	1.216	470	2.901	0,5%
SOCIOS CON ACUERDOS "EN PRINCIPIO"					
U.E.	51.586	52.453	-867	104.039	17,4%
EFTA	4.585	3.604	982	8.189	1,4%
NEGOCIACIONES EN CURSO					
Canadá	5.683	3.047	2.637	8.730	1,5%
Rep.de Corea	7.436	5.947	1.488	13.383	2,2%
Singapur	5.929	1.252	4.678	7.181	1,2%
Líbano	265	21	244	287	0,0%
OTROS SOCIOS DE LA AGENDA EXTERNA DEL PERÍODO					
Vietnam	5.897	4.108	1.789	10.005	1,7%
Indonesia	3.940	2.170	1.770	6.110	1,0%
Centroamérica+Rep.Dominicana	3.159	379	2.780	3.537	0,6%
UEE	3.311	7.261	-3.950	10.571	1,8%
África (excl.Oriente Medio, SACU y Egipto)	12.850	5.960	6.890	18.810	3,1%
Marruecos	1.248	2.263	-1.014	3.511	0,6%
Rep.Tunecina	483	97	386	579	0,1%
Nigeria	1.118	1.427	-309	2.545	0,4%
Socios incluidos en la agenda externa	152.687	114.417	38.270	267.103	44,6%
Resto del mundo	185.957	139.427	40.252	331.662	55,4%
TOTAL EXTRAZONA	338.644	260.122	78.522	598.766	100,0%

Nota: Por cuestiones prácticas se incluyó el Acuerdo con Palestina dentro de los vigentes, aun cuando el instrumento no está en vigor

Fuente: elaboración propia en base a datos de los institutos nacionales de estadísticas de los EEPP.

A. Normativa sobre relacionamiento externo

A. FLEXIBILIZACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES EXTERNAS

La flexibilización de las negociaciones externas, que de algún modo posibilite sortear el compromiso de negociar en forma cuatripartita con el resto del mundo, lleva largo tiempo en la agenda. Originalmente, el tema estuvo enmarcado en el ámbito de las

preferencias en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) junto con la necesidad de renegociar los acuerdos que cada uno de los socios tenían vigentes de manera bilateral con otras contrapartes de este organismo⁹¹, pero pronto comenzó a vislumbrarse la predisposición de algunos de los socios por encarar negociaciones bilaterales extraregionales⁹² (BID-INTAL, 2002).

Con visión pragmática, en estos años se diseñaron diferentes soluciones a través de Acuerdos Marco Mercosur, que habilitaban tratativas bilaterales o definían disciplinas comunes pero con listas de concesiones de cada uno de los EEPP de manera independiente (y/o plazos diferenciados de implementación). Dicho de otro modo, frente a las dificultades de llevar adelante negociaciones cuatripartitas en forma plena, se establecían acuerdos generales conjuntos bajo cuyo “paraguas” luego se abrían instancias de entendimientos bilaterales.

En 2019 se produjo un cambio de estrategia, con la decisión de permitir la entrada en vigor del Acuerdo Mercosur-UE de manera bilateral⁹³. Esto es, que el Acuerdo podía comenzar a regir en un Estado Parte y no en otro. Si bien esta fórmula ya había sido utilizada con Israel, la envergadura de los compromisos asumidos y la magnitud del socio comercial marcaron un hito en el relacionamiento externo del bloque.

Otro hecho remarcable se produjo en 2020, cuando la Argentina anunció su retiro de la mesa de negociación de acceso a mercado de bienes con la República de Corea⁹⁴, pero sin que ello representara un obstáculo al avance de los otros tres socios. Aun cuando las tratativas continuaron, no se definió la metodología para implementar esta decisión -ni internamente ni con la contraparte- tanto para la suscripción del acuerdo por parte del Mercosur como para la eventual futura participación de la Argentina en ese capítulo⁹⁵.

En el año y medio analizado para este Informe, fue Uruguay el que planteó formalizar un mecanismo de flexibilización, y en abril de 2021 puso sobre la mesa una propuesta que implicaba la posibilidad de iniciar negociaciones bilaterales por cualquiera de los EEPP del Mercosur con terceros países.⁹⁶ El documento uruguayo reafirmaba el compromiso de los EEPP del Mercosur de negociar acuerdos de naturaleza comercial con terceros de extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias, eludiendo explícitamente el compromiso de que dicha negociación se hiciera “de forma conjunta”, tal como establece la Dec. CMC 32/00 sobre relacionamiento externo. Asimismo, Uruguay proponía la definición de un Plan de Negociaciones Externas con prioridades, objetivos y plazos que contemplaran la agenda externa actual del bloque, sumando países o grupo de países con los cuales interesaría iniciar contactos para negociar acuerdos: EE.UU., China, Japón, Reino Unido, India,

91 · El tema finalmente se encauzó con la Dec. CMC 32/00.

92 · En ese momento, la Argentina y Uruguay estaban interesados en un acuerdo con EEUU. Habían propuesto, incluso, nombrar a una “prestigiosa figura del ambiente internacional” para comandar las tratativas.

93 · Ello implica que una vez que fuera ratificado el Acuerdo por el Parlamento europeo, el mismo entraría en vigor bilateral a medida que fuera ratificado por cada uno de los socios del bloque sudamericano.

94 · Este país no participaría del intercambio de ofertas ni de la negociación de las reglas de origen.

95 · Aun cuando la Argentina no participe de la negociación de acceso a mercados, lo que se acuerde en ese capítulo impactará en su economía, lo que podría motivar una negativa a firmar el Acuerdo como EEPP del Mercosur.

96 · Para el diseño de esta posición, Uruguay había mantenido conversaciones bilaterales con Brasil, y conformó un paquete negociador que contemplaba la rebaja del AEC -de particular interés brasileño- y la flexibilización, entendiendo que sería apoyado por la economía más grande del bloque. Sin embargo, si bien Brasil no se opuso al documento, tampoco lo respaldó acabadamente y prefirió insistir con los trabajos bilaterales sobre el AEC, aun bajando sustancialmente sus expectativas, tal como se hizo referencia en apartados anteriores.

UEE, Consejo de Cooperación del Golfo, Turquía, Nigeria, Tailandia y Malasia.⁹⁷

Incluía, asimismo, las modalidades que ya se venían observando para llevar a cabo estas tratativas (ofertas individuales, plazos diferenciados, ritmos de negociación diferentes), pero introduciendo un artículo que habilitaba las negociaciones individuales: “Si la prioridad asignada o la no inclusión en el Plan de Negociaciones Externas de un tercer país o grupo de países no resultara satisfactoria para uno, dos o tres EEPP, dichos EEPP podrán iniciar las negociaciones de preferencias arancelarias con esas contrapartes, ya sea en forma grupal o individualmente”(UCU, 2022).

Frente a ello, la Argentina presentó una contrapropuesta que reflejaba la conducta que, de hecho, había tenido el Mercosur en sus negociaciones externas.⁹⁸ Se llegó así al final del primer semestre de 2021 con una declaración de las autoridades uruguayas defendiendo la “modernización del bloque, a través de una agenda de negociaciones externas sustantiva, ágil, dinámica, flexible y permanente”. Uruguay sostenía que la Decisión 32/00 no estaba en vigor, ya que nunca había sido internalizada⁹⁹. Por ello manifestaba que, inspirado en principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, avanzaría en su agenda de inserción internacional, reivindicando su calidad de miembro pleno del Mercosur¹⁰⁰.

Luego de ello, anunció el inicio del estudio de factibilidad para la firma de un acuerdo de libre comercio con China¹⁰¹, el que sería finalizado en el primer semestre de 2022¹⁰² como paso previo al lanzamiento de la negociación. Cabe aclarar que nada impide que un socio Mercosur realice este tipo de estudios con un tercer país, ni que lleve adelante negociaciones externas. En todo caso, el problema se suscitaba al momento de la suscripción de un acuerdo en el que se otorguen preferencias de acceso de manera unilateral, en función de su compatibilidad con los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción.

Por último, los diversos intentos por definir prioridades en la agenda externa del bloque nunca prosperaron y se conformaron agendas sobrecargadas que reflejaron la suma de los intereses nacionales, muchas veces asociados a cuestiones políticas no necesariamente funcionales al logro de una mayor inserción internacional.

97 · Con algunos de ellos, se iniciaron contactos a lo largo del año (UEE, India y Nigeria) y Uruguay manifestó, en las reuniones del Grupo de Relacionamento externo, su interés por avanzar en los contactos con Japón, Reino Unido y Turquía.

98 · Las discrepancias que se generaron en torno a esta cuestión no fueron menores, y la virtualidad de las reuniones transmitidas en vivo, incluso las de los propios presidentes, tensaron las relaciones principalmente entre los países del Río de la Plata.

99 · Igualmente, se trata de una norma obligatoria para los EEPP que la han suscripto, según surge del VII Laudo Arbitral del Tribunal del Mercosur.

100 · Comunicado de prensa N° 112/21 de la Cancillería uruguaya. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lviii-reunion-ordinaria-del-consejo-del-mercado-comun-cmc-del-Mercosur>.

101 · Debe tenerse en cuenta que Paraguay no posee relaciones diplomáticas con China, lo que dificulta aún más un acercamiento del bloque al gigante asiático.

102 · Existe oposición de ciertos sectores uruguayos a la continuación de esta negociación, tanto a nivel académico como del sector privado y de la sociedad civil. En la misma línea, el presidente de la Cámara de Diputados, Ope Pasquet, manifestó en abril de 2022 que “un TLC entre Uruguay y China no significaría lo mismo que hubiese significado hace uno o dos años”. El acuerdo dejaría a Uruguay “en la vereda de enfrente a los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea, y nos distanciaría de Brasil y de Argentina, para acercarnos a una superpotencia cuyo régimen político y valores fundamentales son muy distintos (ver: <https://www.mercosurabc.com.ar/secciones/relaciones-externas?pn=2&sec=3&tag=>; <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/colordados-comparten-advertencia-de-ope-pasquet-sobre-tlc-con-china-es-un-analisis-razonable/>)”.

B. ADMINISTRACIÓN DE CUPOS

En 2010, el Mercosur aprobó un Sistema de Administración y Distribución de Cupos otorgados al bloque por terceros países o grupos de países (SACME), que se aplica para las concesiones concedidas por Colombia y por Israel, y que se utilizaría también para los acuerdos en principio suscriptos por el bloque con la UE y EFTA. Asimismo, en el marco de las negociaciones de estos dos últimos acuerdos, se han previsto cupos comerciales otorgados por el Mercosur a sus contrapartes¹⁰³, por lo cual fue necesario diseñar un mecanismo que permitiera su administración. Esto se plasmó en el “Sistema de Administración y Control de Cupos de Importación del Mercosur (SACIM)”¹⁰⁴. El mismo prevé un único repositorio de información y transacciones ejecutadas de manera centralizada, que será administrado y mantenido por la SM, y que se comunicará con los Sistemas Nacionales de Administración de Cupos de los Estados Parte (SNAC). La asignación de los cupos se basará en el criterio primero llegado/primeros servido (FCFS, por su sigla en inglés); es decir que la reserva de los cupos se procesará en el orden cronológico de registro de los pedidos de acuerdo con el esquema ilustrado en el Cuadro N° 13.

CUADRO N° 13

ESQUEMA DEL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE CUPOS OTORGADOS POR EL MERCOSUR A TERCEROS

Solicitud del importador al SNAC	El importador solicita la utilización de un cupo a su SNAC, teniendo en cuenta requisitos de admisibilidad (acuerdo vigente entre las Partes importadora y exportadora, cupo otorgado por Mercosur, cantidad no superior al cupo otorgado o al que corresponda al Estado Parte del importador si el cupo hubiera sido distribuido por Mercosur)
Reserva de cupo en el SACIM	El SNAC formaliza el pedido de reserva de cupo ante el SACIM
SACIM acepta o deniega	El SACIM verifica la existencia de saldo disponible del cupo y acepta o deniega la solicitud. En caso de aceptarla, otorga un código identificador a la SNAC
SNAC emite o deniega licencia de importación	Con el cumplimiento de los requisitos y la aceptación de la SACIM, la SNAC emite la licencia de importación que tiene una validez de 60 días. Si la deniega, el cupo reservado por la SACIM retorna a disponibilidad (ídem si no se utilizara en el plazo correspondiente).
Afectación del cupo	El importador deberá asociar la licencia tramitada en su declaración de importación. Registrada la declaración, el SACIM afectará el cupo correspondiente.
Control aduanero y conformidad	La aduana controlará el cumplimiento del cupo e informará a la SNAC.

Fuente: Elaboración propia en base a la Res. GMC 46/20y la Directiva CCM 68/21.

103 · Mercosur se comprometió a otorgar contingentes preferenciales conjuntos en productos tales como algunos lácteos (leche en polvo, fórmula infantil, quesos y requesón), preparaciones para la alimentación infantil, chocolate y vino.

104 · Res. GMC 46/20 y su reglamentación a través de la Dir. CCM 68/21.

B. Principales desarrollos de la agenda externa

A. NEGOCIACIONES CON PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ADMINISTRACIÓN DE LOS ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA (ACE) Y OTRAS INICIATIVAS

i. ACE 35 (Mercosur-Chile)

El ACE 35, firmado en 1996, estableció la conformación de una zona de libre comercio de bienes entre el Mercosur y Chile. Posteriormente, los socios han mantenido negociaciones bilaterales para profundizar sus vínculos económicos y comerciales a través de acuerdos de nueva generación. Las disciplinas incorporadas en cada uno de estos instrumentos pueden observarse en el Cuadro N° 14.

El primero de los miembros del Mercosur que amplió la relación económica con Chile fue Uruguay, en 2016, firmando un nuevo ACE bilateral que incorporó el programa de liberación y el régimen de origen del ACE 35. En tanto, el resto de los socios negociaron Protocolos Adicionales (PA) al Acuerdo Mercosur-Chile.¹⁰⁵ La Argentina lo hizo en 2017, Brasil en 2018, y Paraguay culminó sus tratativas con el país trasandino en diciembre de 2021¹⁰⁶.

CUADRO N° 14

ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN FIRMADOS POR LOS EEPD DEL MERCOSUR Y CHILE

CAPÍTULOS CONTEMPLADOS	Suscripción: Vigencia:	Arg-Chi ACE 35-61 PA ene-18 may-19	Bra-Chi ACE 35-64 PA dic-18 ene-22	Par-Chi ACE 35-66 PA feb-22	Uru-Chi ACE 73 oct-16 dic-18
Incorporación del programa de liberación y R.O. del ACE 35		[1]	[1]	[1]	
Facilitación del comercio					
Pequeñas y medianas empresas					
Medidas sanitarias y fitosanitarias					
Obstáculos técnicos al comercio					
Comercio de servicios					
Entrada temporal de personas de negocios					
Comercio electrónico					
Telecomunicaciones					
Política de competencia					
Cadenas globales y regionales de valor					
Inversiones					
Cooperación y facilitación de inversiones					
Inversiones en instituciones financieras					
Contratación pública					
Propiedad intelectual					
Asuntos laborales					
Medio ambiente					
Cooperación					
Género y Comercio					
Coherencia regulatoria/Buenas prácticas regulatorias					
Transparencia y anticorrupción		[2]			
Solución de diferencias					

Notas:(1) El acuerdo es un Protocolo Adicional al ACE 35. (2) No contempla anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia en base a ALADI.

105 · Los PA al ACE 35 implican la aprobación de los cuatro EEPD del Mercosur, en tanto el acuerdo bilateral Chile-Uruguay sólo fue suscripto por estos dos países.

106 · El acuerdo Paraguay-Chile fue protocolizado en la ALADI en febrero de 2022.

En lo que respecta a la administración del ACE 35, Mercosur y Chile estuvieron trabajando durante el período abarcado por este Informe en la modificación de las reglas de origen, para contemplar la evolución digital y tecnológica que impacta en las corrientes comerciales, así como los compromisos asumidos por ambas partes en diversos ámbitos negociadores. Entre otras cuestiones, se abordaron aspectos vinculados con la calificación de origen, el tratamiento de mercancías usadas, el valor de contenido regional, los requisitos específicos, la acumulación de origen, el tránsito y el almacenamiento.

Asimismo, la Argentina y Chile modificaron los REOs para el sector automotor, reduciendo la exigencia de contenido regional del 60% al 50%, y armonizándolo con la regla vigente entre la Argentina y Brasil y con la prevista en el marco del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE.

ii. ACE 58 (Mercosur-Perú)

El ACE 58 entre Mercosur y Perú se encuentra en vigor desde 2005 y prevé una zona de libre comercio en materia de bienes que se completó en enero de 2019, cuando se alcanzó el 100% de preferencia arancelaria para prácticamente todo el universo arancelario¹⁰⁷.

En la última década, la Comisión Administradora del Acuerdo no se reunió, aun cuando existían temas pendientes en la agenda (requisitos de origen para algunos textiles, reglamentación de medidas especiales que permiten el retiro temporario de preferencias arancelarias y negociaciones vinculadas con el Sistema Andino de Franja de Precios, SAFF¹⁰⁸). Sin embargo, ello no impidió llevar a cabo iniciativas bilaterales que permitieron que Brasil y Perú cerraran, en 2016, un Acuerdo de Profundización Económica con disposiciones sobre inversiones, servicios y contratación pública¹⁰⁹. En 2018, Perú comenzó a negociar con Uruguay una profundización y perfeccionamiento de las disciplinas del ACE 58 y, en 2019, lo hizo con la Argentina, aunque ninguna de estas dos tratativas concluyó hasta el momento.

En diciembre de 2021, el Mercosur y Perú celebraron una reunión de la Comisión Administradora del ACE 58, donde concordaron en la necesidad de una colaboración renovada en cuestiones de acceso a mercados, facilitación de comercio y micro, pequeñas y medianas empresas, entre otros temas de interés mutuo.

iii. ACE 72 (Mercosur-Colombia)

En 2017, Mercosur y Colombia firmaron el ACE 72, que reflejó las preferencias del ACE 59 (Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela), incorporó disciplinas sobre servicios¹¹⁰, estableció cupos arancelarios en el sector automotor para la Argentina y Brasil en Colombia y aumentó algunos cupos agrícolas otorgados por ese país. Sin embargo, no se eliminó el SAFF como era de interés del bloque por su afectación en determinadas exportaciones agrícolas y agroindustriales. Una vez concluidas las

107 · Con excepción de 12 ítems pertenecientes al complejo azucarero (azúcares y melazas, fructosa y alcohol etílico).

108 · El SAFF es un mecanismo utilizado para estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agrícolas y agroindustriales, caracterizados por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales. A través de él, se aumenta el arancel *ad-valorem* cuando el precio internacional está por debajo del nivel piso, y se rebaja hasta cero cuando dicho precio está por encima del techo.

109 · Perú nunca internalizó este acuerdo, lo que fue motivo de tensiones con su contraparte y habría repercutido en la relación del Mercosur y ese país.

110 · De acuerdo con la web de la ALADI, el Primer Protocolo Adicional al ACE 72, por el que las Partes se comprometieron a liberalizar el comercio de servicios, aún no entró en vigor.

negociaciones como Mercosur, la Argentina y Brasil iniciaron contactos bilaterales con Colombia con el interés de ampliar los cupos automotores que ingresan en condiciones preferenciales al mercado colombiano y obtener cuotas libres de aranceles para ciertos productos del SAFF. Colombia, por su parte, tenía interés en flexibilizar los requisitos específicos de origen para algunos textiles y confecciones. A la fecha de cierre de este Informe, continuaban las tratativas.

A nivel Mercosur, la Comisión del ACE 72 tuvo su segundo encuentro en diciembre de 2021¹¹¹, cuando se refrendó un acuerdo alcanzado por Brasil y Colombia sobre zonas francas y áreas aduaneras especiales que otorga a los productos de dichas zonas el acceso recíproco en las condiciones preferenciales del ACE¹¹².

iv. ACE 59 (Mercosur-Ecuador)

La relación económico-comercial entre Mercosur y Ecuador está enmarcada dentro del ACE 59 (EEPP del Mercosur, Colombia, Venezuela y Ecuador) suscripto en 2004, el cual estableció la conformación de una zona de libre comercio cuyo cronograma de desgravación más extenso culminó en 2018.¹¹³

En noviembre de 2021, se decidió lanzar un diálogo exploratorio para negociar un nuevo acuerdo comercial en 2022, que implique una profundización y ampliación de los compromisos del ACE 59. El interés del Mercosur estaría centrado en diversificar la pauta exportadora y generar encadenamientos productivos, mientras que del lado ecuatoriano sus prioridades serían la atracción de inversiones y la promoción comercial.

v. ACE 54 (Mercosur-México)

La relación entre Mercosur y México se encuadra dentro del ACE 54, que constituye un acuerdo marco para la creación de un TLC, y del ACE 55, con cupos arancelarios bilaterales entre los socios del bloque y México para el sector automotor. Existe, además, un TLC suscripto por México con Uruguay (ACE 60) y acuerdos de preferencias fijas con la Argentina (ACE 6), con Brasil (ACE 53) y con Paraguay (Acuerdo de Renegociación del Patrimonio Histórico 38), todos ellos con una cobertura limitada que solo alcanza a parte del universo arancelario de bienes (BID-INTAL, 2020). En los últimos años, se registraron diversos intentos de avanzar hacia una profundización de las relaciones comerciales tanto a nivel bilateral como del bloque Mercosur. Sin embargo, solo se lograron resultados concretos en el plano bilateral y en los acuerdos del sector automotor, a través de la ampliación y profundización de las preferencias.

En el caso de Uruguay¹¹⁴, ya rige el libre comercio de vehículos automóviles con México, en el marco del acuerdo bilateral entre las partes. Con Brasil, se había pactado el libre comercio para los bienes negociados de este sector a partir de marzo de 2019. En junio de 2020 se amplió para vehículos pesados (camiones y ómnibus) y sus autopartes,

111 · El primero fue durante 2019.

112 · El ACE 72 expresa que “Las Partes Signatarias acuerdan continuar tratando el tema de las zonas francas y áreas aduaneras especiales.”

113 · En 2011 se modificó el estatus de Venezuela en el Acuerdo, pasando a constituirse en una tercera parte contratante separada de Colombia y de Ecuador, por efecto de su salida de la CAN en 2006. Luego, cuando ese país ingresó al Mercosur en 2012, quedó sin efecto la normativa del ACE 59 para su relacionamiento con los socios Mercosur. Por su parte, con Colombia se ha mencionado anteriormente la suscripción en 2017 del ACE 72 que, entre otras disposiciones, contempla las preferencias del ACE 59. Por tanto, y desde entonces, el único país cuyo comercio con el Mercosur está regulado por el ACE 59 es Ecuador.

114 · En el período abarcado por este Informe México y Uruguay se otorgaron cuotas para carne bovina y cambiaron algunos requisitos de origen para los capítulos 15, 19 y 76.

con un cronograma de liberalización que concluye en 2023.¹¹⁵ En cuanto a la Argentina, en 2019 se había previsto que el libre comercio del sector se pondría en marcha a partir de 2022¹¹⁶. En el período bajo análisis, ambos países continuaron con las tratativas para profundizar las preferencias del acuerdo bilateral y del sector automotor. En marzo de 2022 se prorrogó el inicio del libre comercio de autos por tres años, manteniendo los mismos cupos previstos en 2019. También se acordó que México otorgara a la Argentina trato preferencial para “judías (porotos, alubias, frijoles)” sin permiso previo de importación por tres años para un cupo de 50.000 toneladas.

vi. Diálogos regionales: Mercosur – Alianza del Pacífico

En julio de 2018, en el marco de la XIII Cumbre de la AP, los mandatarios de ambos bloques suscribieron el Plan de Acción de Puerto Vallarta con el compromiso de profundizar la relación entre ambos procesos de integración. Con ese fin se contemplaron actividades en diversos temas, muchos de los cuales están comprendidos en los acuerdos suscritos o en negociaciones a nivel bilateral por miembros del Mercosur con Chile y Colombia.

En ese sentido, se incluyen cuestiones vinculadas a la facilitación del comercio de bienes, servicios e inversiones; cadenas regionales de valor y acumulación de origen; cooperación regulatoria BNA; promoción comercial y MIPYMES; agenda digital; comercio inclusivo y género, e intercambio de experiencias en movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas. Hasta el momento, los avances en el marco del diálogo birregional son dispares en sus diversos ejes, sobre todo por los problemas de coordinar prioridades entre los ocho países.

Durante este período, ambos bloques trabajaron sobre una propuesta remitida por la AP en octubre 2021: un Memorandum de Entendimiento para establecer una Comisión de alto nivel para el fortalecimiento del comercio recíproco, con vistas a discutir la implementación del Plan de Acción de Puerto Vallarta, en particular en lo relativo a facilitación del comercio, cooperación regulatoria y estímulo para un mayor involucramiento del sector privado.

vii. Propuesta de negociación a países de Centroamérica

En septiembre de 2020 el Mercosur presentó a los países de Centroamérica y a República Dominicana posibles términos de referencia para la negociación de TLCs.¹¹⁷ Como resultado de ello, en diciembre de 2021 se firmó un Memorando de Entendimiento para la Promoción del Comercio, de las Inversiones y del Encadenamiento Productivo entre República Dominicana y el bloque sudamericano. Con respecto a El Salvador, se acordó iniciar un diálogo exploratorio para negociar un acuerdo comercial en 2022¹¹⁸. Un tema sensible será la intención de este país de que el Mercosur reconozca las asimetrías y diferencias en los niveles de desarrollo. Con respecto a Costa Rica, Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la propuesta del Mercosur no habría prosperado.

115 · Séptimo Protocolo Adicional al Apéndice II del ACE 55.

116 · En este caso, con la condición de que se hubiera concluido la negociación de un nuevo acuerdo que reemplazara al ACE 6 para todos los demás bienes.

117 · Este documento fue el resultado de un trabajo intra-Mercosur con el objetivo de compatibilizar el interés argentino sobre estos mercados, sobre todo para mejorar el acceso de sus productos alimenticios y automotores, y el del resto de los socios, que oscilaban entre el acompañamiento (Brasil) y la reticencia (Uruguay).

118 · Cumbre del Mercosur: Comunicado de prensa de Argentina, Brasil y Paraguay, diciembre 2021.

B. NEGOCIACIONES EXTRAZONA: PROFUNDIZACIÓN DE ACUERDOS VIGENTES

i. Mercosur – Egipto

En 2010, Mercosur y Egipto firmaron un TLC que entró en vigor en 2017. Sin embargo, para una serie de bienes no se otorgaron preferencias de acceso y se estableció un compromiso de negociación a futuro. En el caso del Mercosur, estos productos surgen mayormente por sensibilidades de la Argentina en los sectores químico y petroquímico, mientras que los de Egipto corresponden principalmente a bebidas alcohólicas, preparaciones alimenticias, pinturas y papel, entre otros. En septiembre de 2021 se llevó a cabo la II Reunión del Comité Conjunto del Acuerdo, donde se decidió comenzar con trabajos técnicos¹¹⁹ con el fin de llevar a cabo, en un futuro, negociaciones que involucren productos actualmente excluidos del TLC.¹²⁰

ii. Mercosur – SACU

El Acuerdo de Comercio Preferencial entre Mercosur y SACU¹²¹ fue suscripto en 2004 y ampliado en 2008, con vigencia desde 2016. En el marco del impulso al relacionamiento con África, en el segundo semestre de 2021 se llevó a cabo la segunda Reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo, ocasión que permitió monitorear la implementación de los compromisos asumidos y comenzar a explorar posibilidades de profundización del comercio.

iii. Mercosur – India

Mercosur e India celebraron en 2004 un Acuerdo de Comercio Preferencial (ACP), por el que se otorgaron reducciones arancelarias fijas a una acotada lista de productos.¹²² Desde su entrada en vigor, en 2009, las partes han intentado -sin éxito- ampliar este acuerdo en atención a la importancia estratégica de la relación. Sin embargo, las expectativas son disímiles. Por el lado del Mercosur, Brasil -acompañado por Uruguay- aspiraría a un acuerdo ambicioso, con alto nivel de cobertura¹²³, mientras que la Argentina tiene una postura más cauta. Por su parte, India sería proclive a la negociación de una ampliación del acuerdo preferencial más que a un TLC. En septiembre de 2021 se llevó a cabo una reunión de altos funcionarios del bloque con India, donde resaltaron el interés en proseguir con las discusiones sobre una posible ampliación y profundización del ACP¹²⁴.

iv. Mercosur – Israel

En 2007 se firmó un TLC entre el Mercosur e Israel, el cual se encuentra vigente desde 2009 para Uruguay; a partir de 2010 para Paraguay y Brasil, y desde 2011 para la Argentina. El instrumento contempla un conjunto de bienes agroindustriales para los que Israel otorgó cuotas o preferencias fijas (pescados, preparaciones de frutas y hortalizas, frutas y carnes, entre otros) y una serie de bienes industriales

119 · Intercambio de datos de comercio y transposición de las preferencias del acuerdo a la nueva versión del sistema armonizado de clasificación de mercaderías.

120 · Otros temas debatidos estuvieron relacionados con la simplificación de las normas de origen, la cooperación industrial, los problemas de salud y la promoción comercial a través de comunidades y cámaras empresariales de comercio.

121 · Integrada por Botswana, Lesotho, Namibia y Sudáfrica.

122 · Márgenes de 10%, 20% y 100% para 452 productos indios y 450 productos del Mercosur.

123 · Las ofertas iniciales deberían alcanzar al 90% del comercio.

124 · Con posterioridad al cierre de este Informe, India implementó una reducción temporal de los aranceles aplicados para sus importaciones de aceite de soja y girasol hasta marzo 2024 y presentó propuestas de anexos en el sector farmacéutico y de autopartes.

que el Mercosur no liberalizó o excluyó de los compromisos de liberalización del comercio. Existe la intención de ampliar la cobertura del TLC a través del intercambio de pedidos para 30 líneas arancelarias entre cada miembro del Mercosur e Israel. Si bien se inició este trabajo en el segundo semestre de 2020, no prosperó por las diferencias en torno a la apertura de productos agroindustriales, donde los intereses ofensivos del Mercosur chocan con los defensivos de Israel. No obstante, continuó el ejercicio bilateral con vistas a arribar a un consenso durante 2022.

C. ACUERDOS CONCLUIDOS (EN PRINCIPIO) Y NEGOCIACIONES EN CURSO DE LA AGENDA EXTRARREGIONAL

i. Mercosur - Unión Europea

La negociación del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea finalizó, en su capítulo económico, en junio de 2019 y, en su capítulo político y de cooperación, un año después. En septiembre de 2019 comenzó el proceso de revisión legal del capítulo económico, que ya se encuentra prácticamente finalizado. En el período analizado en este documento se pudieron resolver casi todos los temas técnicos pendientes en materia de acceso a mercado, entre los que figuraban algunos sensibles, como el mecanismo para la fiscalización del uso final del etanol de interés brasileño, el derecho de importación extrazona aplicable al azúcar que preocupaba a la Argentina y el plazo de implementación de los contingentes recíprocos para lácteos.

Ello permitió que, en julio de 2021, ambas partes decidieran publicar *online las ofertas en bienes*¹²⁵, servicios e inversiones y contratación pública, así como el anexo de bienes donde se detalla el tratamiento diferencial que se otorgará a ciertos productos. Los únicos asuntos que restan por definir están vinculados con los capítulos de propiedad intelectual y de comercio y desarrollo sostenible. En el primer caso, continúan las tratativas en relación con la protección de las indicaciones geográficas (IG). Específicamente, identificar los usuarios previos que existen en el Mercosur de las IG de la UE para que puedan continuar siendo utilizadas, definir el plazo para probar la continuidad de uso y el alcance de los compromisos a los productos saborizados (ej. *snacks que no utilizan el producto como ingrediente sino formulados químicos que replican su sabor*).¹²⁶ La cuestión es sumamente sensible y resulta difícil imaginar que los productores de quesos italianos y franceses acepten una lista extensa de competidores. Por su parte, el Mercosur tiene argumentos para fundamentar su lista, a partir de factores económicos, demográficos e históricos.¹²⁷

El otro punto que se encuentra en discusión es el de medio ambiente. La UE manifestó su interés por contemplar compromisos adicionales en la materia en función de la

125 · Con las cuestiones arriba mencionadas ya resueltas.

126 · El capítulo de propiedad intelectual hace referencia a la “buena fe”, cuya manifestación es el uso del término antes de una fecha de “corte” y la “continuidad de uso”. Sin embargo, el texto no incluye definiciones de “usuario”, “uso” ni “continuidad”. El Mercosur argumenta que “usuario” es quien válidamente ha obtenido autorización para producción y comercialización de un término dado, mientras que la UE sostiene que debe haberse producido una “comercialización efectiva” probada a través de facturas comerciales. En cuanto a la continuidad que funcionaría como elemento probatorio, la UE intenta fijar una ventana de tres meses antes y tres meses después del 28 de junio de 2019, mientras que el Mercosur busca que se defina de común acuerdo. Por último, debe resolverse si la protección alcanza o no a los productos saborizados. Hasta el cierre del Informe, la UE se mostraba dispuesta a modificar el lenguaje del capítulo, pero con el objeto de dejar la cuestión de manera ambigua, mientras el Mercosur aspiraba a una exclusión taxativa de estos productos en el ámbito de protección de las indicaciones geográficas.

127 · La lista de usuarios previos presentada por el Mercosur incluye unas 400 empresas, número muy superior a lo esperado por la Comisión Europea.

preocupación expresada por varios de sus países miembros^{128,129} (LSE, 2022). Aun cuando en un inicio se escucharon algunos actores que aspiraban a cláusulas legalmente exigibles, en la práctica la UE y el Mercosur acordaron la posibilidad de discutir un Documento Interpretativo o una sideletter que se aplique a ambas partes, que no implique alterar el equilibrio alcanzado en la negociación, ni suponga la reapertura del Acuerdo. Si bien los europeos no remitieron una propuesta escrita¹³⁰, señalaron que el documento contendría disposiciones ambientales compatibles con la implementación de los objetivos del Acuerdo de París y compromisos de cooperación¹³¹. En todo caso, la idea es que la negociación de este documento se lleve a cabo una vez que finalicen previamente las cuestiones pendientes de acceso a mercados.

Más allá de ello, debe tenerse en cuenta que la UE está avanzado de manera autónoma en nuevas exigencias para los productos que se comercializan en su mercado, tanto ambientales como laborales y de derechos humanos, entre otras¹³². Esta situación ha disminuido la relevancia de las manifestaciones iniciales de la UE respecto a su comercio con el Mercosur, atento a que la normativa europea se aplicaría de manera no discriminatoria.

Por último, los pilares políticos y de cooperación, así como las disposiciones horizontales e institucionales de Acuerdo, están concluidas desde junio de 2020 y contemplan cláusulas programáticas para la cooperación política en medio ambiente, seguridad, desarme y diálogo político. Entre ellos, se incluye un artículo sobre cooperación industrial y otro sobre cooperación económica, al cual se adjuntará en el momento de la firma del acuerdo, una sideletter estableciendo las líneas de acción de cooperación sobre Pymes, internacionalización de empresas y reducción de huella de carbono de empresas, entre otras cuestiones.

Cabe aclarar que no existen textos definitivos ni firmados por ninguna de las partes. Por lo tanto, todavía no ha comenzado el largo proceso de aprobación legal del acuerdo interregional. En el caso de la UE, es necesaria la aprobación del Consejo de Ministros, primero, y del Parlamento Europeo, después. Además, los capítulos referidos a diálogo político y a cooperación requerirán la aprobación de cada uno de los parlamentos nacionales. En el caso del Mercosur, es necesaria la aprobación de los Congresos de los Estados Parte. Superada esa etapa, la UE y los poderes ejecutivos de los Estados europeos y del Mercosur podrían ratificar el acuerdo, previéndose la entrada en vigor bilateral en el caso del bloque sudamericano. En todo caso, el capítulo económico y comercial podría comenzar a regir de manera independiente del resto, de manera provisional, en caso de que obtenga la aprobación del Parlamento Europeo y de los respectivos Parlamentos del Mercosur (Davèrède, 2020).

Sin embargo, frente a las dificultades que ha tenido la UE para la aprobación plena

128 · Algunos países europeos incrementaron sus demandas para que Brasil implementara políticas concretas contra la deforestación en la selva amazónica y para combatir activamente los incendios que la azotan.

129 · En febrero de 2022 la Comisión Europea publicó un estudio encargado a la *London School of Economics* (LSE) sobre los capítulos de comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales. Sus conclusiones van en línea con la posición de la Comisión, inclinada a favorecer la cooperación con los socios por sobre la aplicación de sanciones.

130 · Estaría en proceso de elaboración, luego de las elecciones en Alemania (octubre de 2021) y Francia (abril de 2022).

131 · En línea con la Declaración UE-Mercosur sobre desarrollo sostenible en el marco de la Reunión Ministerial informal UE27-ALC, de diciembre 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/STATEMENT_20_2424).

132 · Ver Propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2022/03-21/COM_COM20220071_ES.pdf) y Propuesta de modificación del reglamento sobre comercialización de determinadas materias primas y productos derivados asociados a la deforestación y la degradación forestal (https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2022/03-21/COM_COM20210706_ES.pdf).

de acuerdos suscriptos anteriormente¹³³ y a las inseguridades derivadas de una aplicación provisoria extendida en el tiempo, el bloque comunitario planteó la división del acuerdo en un TLC, por un lado, y un Acuerdo político y de cooperación, por el otro. Esta propuesta permitiría que el primero de ellos entre en vigencia definitiva con la aprobación de la mayoría de los presentes en el Parlamento Europeo y con la mayoría calificada del Consejo de la UE (55% de los Estados que concentren el 65% de la población europea), mientras que el Acuerdo político requeriría la unanimidad y la aprobación de los Parlamentos nacionales.¹³⁴ Esta posición ha sido aceptada por el Mercosur en términos generales, aunque requerirá una revisión de ambas partes respecto de la consistencia y estructura institucional de cada uno de los Acuerdos, previa traducción a los diferentes idiomas, que es necesaria para enviar el texto para su aprobación.

Si bien se han detallado los avances registrados en los diferentes frentes, el hecho de que aún se carezca de textos definitivos del Tratado luego de casi tres años desde el anuncio del acuerdo en principio Mercosur-UE, refleja un cierto debilitamiento del interés político de ambas regiones para iniciar el proceso de ratificación del instrumento internacional.

D. MERCOSUR - ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO (EFTA)

La dinámica de la negociación entre el Mercosur y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés) ha estado muy vinculada a la del Mercosur con la UE. Aun cuando Brasil, Paraguay y Uruguay estaban interesados en suscribir el acuerdo a la brevedad posible -lo cual se hubiera hecho de manera conjunta, aunque su entrada en vigor fuera bilateral-, existía cierta cautela por parte de los negociadores de la EFTA respecto de avanzar antes de que se firmara el acuerdo Mercosur-UE. Durante el período comprendido entre el segundo semestre de 2020 y fines de 2021, las partes continuaron con la revisión técnica y legal del acuerdo. A diferencia del caso con la UE, las ofertas de ambas partes no fueron publicadas, dado que seguían pendientes algunos temas sensibles en la oferta de bienes (cuota de vinos que Suiza otorga al Mercosur, maíz forrajero y aceite vegetal, entre otros), las reglas de acumulación de origen, las ofertas de servicios e inversiones y algunos temas del capítulo de propiedad intelectual. Por otra parte, la EFTA pretendería obtener un entendimiento similar al que Mercosur eventualmente acuerde con la UE en materia de comercio y medio ambiente.

E. MERCOSUR - CANADÁ

El Mercosur y Canadá realizaron siete rondas de negociación, la última de ellas a mediados de 2019. En 2020, a raíz de la pandemia de Covid-19, se interrumpieron las reuniones presenciales, aunque continuaron los trabajos técnicos a través de videoconferencias, pero sin discutir las cuestiones de mayor sensibilidad, atento a la postura canadiense de negarse a tratarlas en encuentros virtuales por razones de seguridad. Se estima que, habiéndose producido elecciones en Canadá y con un nuevo gabinete, los encuentros podrían reiniciarse durante 2022¹³⁵.

133 · Por ejemplo, con Colombia, Perú, Canadá y Vietnam.

134 · El nuevo contexto geopolítico que emergió tras la invasión de Rusia a Ucrania originó un intenso debate en la UE sobre la necesidad de reducir sus dependencias estratégicas, garantizar su seguridad alimentaria diversificando proveedores y fortalecer los vínculos con socios confiables con los que compartan valores. Ello ha vuelto a colocar al Acuerdo con el Mercosur en el interés de la Comisión.

135 · En mayo 2022 se mantuvo una reunión de Jefes negociadores y se realizaría una nueva Ronda en octubre o noviembre.

F. MERCOSUR – REPÚBLICA DE COREA

En el marco de la negociación Mercosur-República de Corea, durante el período bajo análisis continuaron realizándose reuniones de manera virtual, aunque el ritmo de avance logrado ha resultado inferior al que aspiraban algunos socios del bloque. Respecto a la negociación de acceso de bienes, en 2020 la Argentina había señalado sus dificultades para participar en ellas, por lo que se consensuó un mecanismo flexible que permitiera velocidades diferenciadas en esta área. Por ello, la Argentina se abstendría de formar parte de los intercambios de ofertas y las conversaciones sobre reglas de origen. Sin embargo, existen inquietudes sobre dos elementos fundamentales. Por un lado, no hay certeza jurídica de que la Argentina apruebe el acuerdo una vez concluidas las negociaciones. Por el otro, no es clara la manera en que este país se incorporaría al capítulo de bienes. Se plantean dos alternativas al respecto: adherir posteriormente a lo negociado entre el resto de los socios Mercosur y Corea o bien llevar a cabo una negociación diferente sobre esas materias. Corea señaló su “preferencia” por la primera opción, aunque la Argentina se inclinaría por la segunda.

Más allá de esta situación, y a pesar del interés de Brasil, Paraguay y Uruguay, aún no fue posible acordar con Corea las modalidades para el intercambio de ofertas en materia de comercio de bienes. Tampoco hubo intercambio en el área de servicios -aunque se acordó que sería a través de listas positivas-, ni en la de contratación pública. En contraste, se registraron avances en los textos de las disciplinas sobre obstáculos técnicos, facilitación del comercio, aspectos institucionales, propiedad intelectual, defensa comercial y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). El tema sanitario es uno de los más sensibles en la negociación, teniendo en cuenta el interés prioritario del Mercosur en acceder al mercado coreano de productos agroindustriales y la reticencia de Corea en asumir compromisos vinculantes respecto de las regulaciones MSF aplicables a dichos productos.

G. MERCOSUR – SINGAPUR

Dentro de la agenda externa del bloque, la negociación con Singapur ha sido la que ha registrado mayores avances en el período de cobertura del Informe. Se trata de un país donde prácticamente no existen aranceles (solo se aplican a una mínima cantidad de posiciones arancelarias), por lo que en materia de acceso al mercado de bienes las tratativas se vinculan principalmente con la apertura del Mercosur. Frente a ello, el bloque aspira a definir reglas de origen que eviten la eventual triangulación que podría generarse con las importaciones desde Singapur, en particular de bienes originarios de China. Por esta razón, las disciplinas relacionadas con el comercio resultan de vital importancia. En materia de servicios, se estaría trabajando sobre una propuesta del Mercosur que contemplaría listas positivas de compromisos, anexos en telecomunicaciones y servicios financieros, un capítulo vinculado con la entrada temporal de personas de negocios y otro sobre inversiones con presencia comercial, que sólo prevería controversias entre Estado-Estado. Este último tema resulta muy sensible para Singapur, que pretendería incluir en el acuerdo la posibilidad de contemplar controversias Inversor-Estado. El ritmo de las negociaciones hace prever que las mismas podrían concluirse antes de que finalice 2022.¹³⁶

136 · En junio 2022 tuvo lugar la V Ronda de negociaciones presencial.

H. MERCOSUR - LÍBANO

En octubre de 2019 comenzó la negociación de un TLC con Líbano, que se reactivó en diciembre de 2020 mediante reuniones del grupo de negociación de bienes, definiéndose un documento de modalidades para la presentación de ofertas.¹³⁷ Las conversaciones estaban avanzando de manera positiva, con consensos importantes en ciertos capítulos como el de MSF, defensa comercial, bienes, reglas de origen y obstáculos técnicos al comercio, entre otros. Si bien existía la expectativa de cerrar el acuerdo en 2021, se percibió un cambio de posición en el Líbano que, entre otras cuestiones, expresó la necesidad de realizar un estudio de impacto -cuestión que suele encararse de manera previa al lanzamiento de la negociación- y eliminar del futuro acuerdo toda mención a la OMC. Aun cuando esto último tiene como sustento el hecho de que el Líbano no forma parte de dicha organización multilateral, esta circunstancia implica un gran desafío para alcanzar un acuerdo que resulte de aplicación efectiva, atento a que los acuerdos regionales reafirman y avanzan sobre los compromisos asumidos en la OMC, sujetos a los mecanismos de solución de controversias allí previstos. Esta situación, sumada a la crisis política que vivió el país en julio de 2021, llevó a una parálisis en las negociaciones sin que se reanuden hasta la fecha de cierre de este informe.

I. OTRAS INICIATIVAS

En 2021 concluyó el diálogo exploratorio entre el Mercosur e **Indonesia** que fuera iniciado dos años antes. En diciembre de 2021, los países del Mercosur anunciaron que se había logrado un acuerdo para lanzar las negociaciones de un TLC entre ambas partes. En el caso de **Vietnam**, se está avanzando en el diálogo exploratorio sobre la base de los términos acordados en 2020. Brasil y Uruguay están especialmente interesados en dar inicio a las negociaciones con el país asiático.

Con respecto a la **Unión Económica Euroasiática** (UEE), el Mercosur suscribió en diciembre de 2018 un memorándum de cooperación económica y comercial, que contempla la conformación de un Comité Conjunto de Comercio y Cooperación Económica. Un año después, el bloque sudamericano propuso negociar un acuerdo comercial, ya sea bajo el formato de TLC o de preferencias fijas, pero la idea no prosperó. En 2021, el Consejo de la Comisión Económica Euroasiática excluyó a los países del bloque sudamericano del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SGPA), que beneficiaba a algunos productos de su oferta exportadora.¹³⁸ En ese contexto, el Mercosur impulsó una reunión del Comité Conjunto en diciembre de ese año, con vistas a encontrar mecanismos que permitieran recuperar las condiciones de acceso perdidas. En ese encuentro se asumió el compromiso de buscar entendimientos comunes para el fortalecimiento de las relaciones comerciales.

Por otra parte, en el período que cubre este Informe, el Mercosur retomó contactos con **Marruecos** para avanzar en la negociación de un TLC. Ambas partes suscribieron

137 · 99% del valor de comercio y 96% de las líneas arancelarias para el Mercosur y 98% y 94%, respectivamente, para Líbano.

138 · Dicho sistema otorga a los países beneficiarios un 25% de preferencia con relación al arancel externo común que debe pagar un bien al ingresar al mercado de los países de la Unión, y era utilizado por las exportaciones de frutas y cítricos, carnes y despojos, lácteos, frutos secos, pescados y crustáceos del Mercosur.

en 2004 un acuerdo marco en ese sentido.¹³⁹ **Túnez**, por su parte, manifestó interés en continuar las negociaciones con el Mercosur, iniciadas en 2017, sobre la base del Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación Económica firmado en 2014. Asimismo, se inició un diálogo exploratorio con **Nigeria** sobre un potencial acuerdo comercial. Por último, tuvo lugar el primer encuentro entre el Mercosur y la **Unión Africana** (integrada por 55 países de África), en donde se coincidió en avanzar en iniciativas para profundizar la relación comercial.

139 · En 2017, Marruecos había manifestado la necesidad de concluir un estudio de factibilidad de manera previa al inicio de las negociaciones que aspiraba el bloque sudamericano. Adelantó, asimismo, que sus objetivos en materia de bienes agrícolas, eran garantizar el acceso de su producción y otorgar concesiones al Mercosur, pero con excepciones (sus mayores sensibilidades estarían en carnes blancas y rojas, azúcar, huevos, cereales y frutas), y en lo que respecta a bienes industriales, el libre acceso recíproco (con particular interés productos textiles, automotores y de la pesca).



CAPÍTULO 4

EL MERCOSUR Y LOS DESAFÍOS SOBRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

Debido a las crecientes preocupaciones por los efectos del cambio climático, durante las últimas tres décadas los temas ambientales han ganado relevancia en el escenario internacional hasta alcanzar un rol protagónico en diversos ámbitos. Frente a ello, los países bregan por llevar adelante un sistema económico que permita reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y hacer un uso sostenible de los recursos naturales. En este contexto, el vínculo entre comercio y medio ambiente es objeto de tratamiento en instancias negociadoras bilaterales, regionales o multilaterales¹⁴⁰, y surgen diferentes políticas públicas que impactan directa o indirectamente sobre el comercio internacional. Si bien los temas ambientales han estado presentes en la agenda del Mercosur desde su fundación y se han suscrito diversos acuerdos, hasta el momento han sido limitados.

El panorama global y regional plantea grandes desafíos para el Mercosur en materia de comercio y medio ambiente, particularmente en lo que respecta a la necesidad de adecuar sus procesos productivos a los estándares requeridos a nivel internacional, cuyas exigencias pueden transformarse en barreras al intercambio. Por un lado, esto es clave para cumplir con sus metas de desarrollo sostenible. Por otro lado, la transformación productiva es necesaria para responder a las nuevas tendencias de la demanda internacional que derivan tanto de cambios en los patrones de consumo y producción como de estándares cada vez más exigentes en la materia. A pesar de la complejidad, el escenario plantea oportunidades que pueden ser aprovechadas a partir de un compromiso activo por parte del sector público y privado.

Estas temáticas son objeto de análisis en este capítulo, donde se describe el tratamiento del vínculo entre comercio y medio ambiente en el Mercosur desde la creación del bloque hasta la actualidad. Asimismo, se analizan las principales políticas climáticas adoptadas a nivel global y su vínculo con el comercio internacional, haciendo hincapié en aquellas iniciativas que tienen mayor relevancia para el Mercosur. Por último, se examinan las implicancias de este escenario para el bloque y se exploran los principales retos y oportunidades que deben ser considerados en la agenda ambiental regional.

A. El tratamiento del vínculo entre comercio y medio ambiente en el Mercosur

La relación entre comercio y medio ambiente estuvo presente en la agenda del Mercosur desde su fundación, con una mención explícita en el Tratado de Asunción referida a la necesidad de preservar el ambiente a la hora de alcanzar los objetivos de bloque. En la actualidad coexisten dos ámbitos en los cuales se abordan cuestiones relacionadas con medio ambiente y desarrollo sostenible: el Subgrupo de Trabajo N° 6

140 · Algunos de los acuerdos multilaterales y regionales más relevantes desde el punto de vista del comercio son la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación Final; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París; el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional; el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información; la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), y el Convenio de Minamata sobre Mercurio.

Medio Ambiente¹⁴¹ (SGT6) y la Reunión de Ministros de Medio Ambiente (RMMAM)¹⁴².

El SGT6 fue creado en 1995 en reemplazo de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) y tiene como objetivo garantizar la protección e integridad del medio ambiente en los países del bloque. Para ello, busca “promover el desarrollo sostenible, mediante acciones que garanticen la transversalidad de la temática ambiental en el proceso de integración, impulsando medidas ambientales efectivas, económicamente eficientes y socialmente equitativas”. La RMMAM, por su parte, fue implementada en 2003 con el fin de proponer medidas tendientes a la coordinación de políticas ambientales y cooperación en la materia (Torres & Díaz, 2011).

Las actividades desarrolladas en ambos ámbitos, así como otra información ambiental relevante, se encuentran integradas en el Sistema de Información Ambiental del Mercosur (SIAM), creado en 2014 con el apoyo de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El Mercosur ha logrado algunos avances concretos en materia ambiental, estableciendo estándares regionales y/o cooperación en temas tales como transporte de mercancías peligrosas¹⁴³, sustancias y productos químicos¹⁴⁴, emergencias ambientales¹⁴⁵, gases contaminantes¹⁴⁶ y gestión de residuos y efluentes¹⁴⁷, entre otros.

Asimismo, se suscribieron documentos vinculados a medio ambiente y desarrollo sostenible, con frecuencia relacionados con el impacto ambiental de las actividades económicas en el bloque. Cabe destacar al respecto, las Directrices Básicas en Política Ambiental¹⁴⁸, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur¹⁴⁹, la Estrategia de Biodiversidad y las Directrices de Gestión Ambiental y Producción más Limpia¹⁵⁰. Estas últimas tenían como objetivo establecer bases para la sustentabilidad de los procesos productivos a través de un uso más eficiente de insumos y materias primas; aumento de la productividad; reducción de residuos; adopción de sistemas de gestión ambiental, salud y seguridad ocupacional; medición e internalización de costos ambientales; desarrollo e intercambio de tecnología; reconocimiento mutuo de certificación ambiental, etc. Sin embargo, todos estos documentos son solamente declaraciones o instrumentos sin efecto jurídico, ya sea porque no prevén los mecanismos para ponerlos en práctica o porque no fueron internalizados por todos los Estados Parte (Christel & Mohle, 2021).

El objetivo de desarrollar una posición común del Mercosur en los foros ambientales internacionales estuvo presente desde los años noventa y se plasmó en la Declaración

141 · GMC Res. 20/95.

142 · CMC Dec. 19/03.

143 · Se firmó, en 1994, un acuerdo sobre las condiciones en que deben ser transportadas las sustancias que pueden implicar riesgos para las personas, sus bienes y el medio ambiente (CMC Dec. 02/94). Posteriormente se aprobó un acuerdo para facilitar el transporte de este tipo de mercaderías, pero aún no fue internalizado.

144 · Sobre la base del Plan de Acción Mundial del Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM), el SGT6 cuenta con un Plan de Acción para la Gestión de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos del Mercosur, en el marco del cual las áreas priorizadas son mercurio, etiquetado de productos químicos, plaguicidas y sitios contaminados.

En 2021 se aprobó el Plan de Acción para 2021-2024 que aborda temas como la gestión racional de los productos químicos y sus desechos, la gestión de residuos especiales y el avance en las negociaciones de los Acuerdos Multilaterales Ambientales.

145 · En 2004 se suscribió el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales (CMC Dec. 14/04), el cual establece que los países deben prestar cooperación recíproca y asistencia ante dichas emergencias. Entró en vigor en 2001.

146 · Desde 2006 se encuentra vigente el Reglamento técnico sobre emisión de gases contaminantes para vehículos automotores Pesados de Ciclo Otto (GMC Res. 29/97).

147 · Gestión de residuos sólidos en puertos, aeropuertos, terminales y puntos de frontera, administración sanitaria de desechos líquidos y aguas servidas. GMC Res. 51/07 y 53/07, derogadas posteriormente por la GMC Res. 27/15.

148 · GMC Res. 10/94.

149 · CMC Dec. 02/01.

150 · CMC Dec. 14/06.

de Taranco (1995). Desde entonces, los países miembros han firmado diversos acuerdos multilaterales y participan activamente de negociaciones en esta materia. En algunos casos, se realizan reuniones de coordinación antes de las cumbres internacionales, tanto a nivel Mercosur como entre algunos de sus países miembros y/o con estados asociados. Sin embargo, también es frecuente que participen de las discusiones con distintas posturas. Por ejemplo, en el marco de la OMC, la Argentina y Brasil presentaron propuestas diferentes de listas de liberalización en las negociaciones de bienes ambientales¹⁵¹(Ramos, 2018), en tanto que Uruguay es el único miembro del Mercosur que forma parte de los debates estructurados sobre el comercio y la sostenibilidad ambiental¹⁵².

En este contexto, puede considerarse un avance el anuncio de los Ministros de Medio Ambiente del Mercosur de conformar un grupo de negociación sobre cambio climático en el marco de la 26ª Conferencia de las Partes (COP-26) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), llevada a cabo en Glasgow en 2021. Allí, destacaron su compromiso con la acción climática, el reconocimiento de la ciencia como pilar fundamental, la relevancia de la agricultura para la seguridad alimentaria global y el rol clave de los ecosistemas para el desarrollo sostenible. Esta misma posición se ha plasmado en declaraciones del Consejo Agropecuario del Sur (CAS), integrado por los países del Mercosur, Bolivia y Chile. Allí también han destacado la necesidad de eliminar medidas distorsivas al comercio, incluyendo subsidios y BNA, así como la importancia de establecer responsabilidades comunes pero diferenciadas en materia ambiental. Esto último implica que todos los países deben contribuir a la preservación del medio ambiente, pero teniendo en cuenta las responsabilidades históricas y las capacidades según nivel de desarrollo.¹⁵³ Otro ejemplo de coordinación se encuentra en la posición común frente a la negociación para reducir las emisiones en el transporte marítimo, donde la Argentina, Brasil y Chile suelen trabajar de manera conjunta.

B. Políticas climáticas y comercio a nivel global

Las preocupaciones sobre los efectos del cambio climático han otorgado un lugar protagónico a la agenda ambiental, que incluye la necesidad de reducir las emisiones de GEI y hacer un uso sostenible de los recursos naturales. Esto se ha plasmado tanto en acuerdos internacionales como en medidas adoptadas a nivel interno por muchos gobiernos, así como en estándares exigidos por el sector privado.

En el ámbito multilateral, durante las últimas décadas se han desarrollado diversas negociaciones con el objetivo de mitigar los impactos del cambio climático. De allí surgieron algunos acuerdos con compromisos concretos de reducción de GEI, como el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015), así como iniciativas adoptadas en el marco de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y

151 · La Declaración Ministerial de Doha (2001) estipuló la necesidad de liberalizar el comercio de bienes y servicios ambientales con el objetivo de impactar positivamente sobre el comercio, el desarrollo y el medio ambiente. Sin embargo, las negociaciones han enfrentado grandes dificultades entre las cuales se destaca la propia definición de bienes y servicios ambientales. Diversos países -entre ellos, la Argentina y Brasil- han propuesto listas de los ítems que deberían ser considerados para la reducción de barreras al comercio.

152 · Es una iniciativa integrada por más de 50 países miembros de la OMC cuyo objetivo es complementar el trabajo en materia ambiental que se desarrolla en diversos comités del organismo. No solo participan los representantes de los gobiernos, sino también del sector privado, sociedad civil, organismos internacionales y academia. Se han propuesto temas de debate relacionados con comercio y cambio climático, descarbonización de las cadenas de valor, economía circular, medidas de ajuste en frontera de las emisiones de carbono, entre otros.

153 · CAS / Consejo. Declaración I (XLII - 2021).

la Organización Marítima Internacional (OMI). En el Acuerdo de París, suscrito en la COP-21, 196 países (incluyendo los del Mercosur) se comprometieron a reducir el máximo de emisiones de GEI lo antes posible para limitar el calentamiento global. Desde entonces, la contabilidad de carbono de estos países es controlada por organismos internacionales y se implementan distintas medidas tendientes a alcanzar estos objetivos (Viglizzo & Regúnaga, 2021).

Durante 2021, los temas ligados a comercio y medio ambiente han tenido un rol importante en distintos ámbitos de negociación multilateral, como la COP-26, la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas y la reunión del G20, entre otras. Asimismo, estas cuestiones estaban contempladas en la agenda de la XII Conferencia Ministerial de la OMC, que debió ser postergada en el contexto de la pandemia de Covid-19 (Campos & Gayá, Mimeo).¹⁵⁴

A su vez, muchas economías están implementando políticas relacionadas con la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático y otras cuestiones vinculadas al cuidado del medio ambiente, ya sea como parte de los compromisos asumidos en los acuerdos internacionales o como parte de estrategias nacionales y regionales.

Las medidas utilizadas con frecuencia impactan sobre el comercio internacional. Primero, porque influyen de manera indirecta al motivar cambios en los patrones de consumo y producción que favorecen la demanda de ciertos productos en detrimento de otros (por ejemplo, la sustitución de hidrocarburos por fuentes renovables de energía, la transición hacia la electromovilidad o la búsqueda de tecnologías limpias aplicables a diversas industrias).

Segundo, hay iniciativas para reducir las emisiones relacionadas con el transporte en el marco de la OACI y la OMI, que genera la búsqueda de proveedores en países cercanos para minimizar la huella de carbono (estimación de las emisiones totales de GEI que se generan por la producción, uso y finalización de la vida útil de un producto o servicio) y promueve innovaciones para reducir el impacto ambiental del transporte que podrían derivar en un incremento del costo de los fletes. Dada la posición geográfica del Mercosur, ambas cuestiones podrían impactar significativamente sobre sus flujos de comercio.

Tercero, muchos países adoptan medidas que afectan directamente el comercio internacional -permitidas en la medida que no generen obstáculos innecesarios- a través de impuestos en frontera relacionados con el contenido de carbono, reglamentos técnicos, requisitos de etiquetado, disposiciones sobre envases y embalajes, estándares de rendimiento, exigencias para el transporte de mercaderías y estándares privados, entre otros (Mesquita Moreira & Dolabella, Mimeo).¹⁵⁵

La política comercial con fines ambientales puede orientarse a reducir barreras al intercambio, como se observa en las discusiones en la OMC para eliminar aranceles a los bienes ambientales y suprimir las subvenciones a los combustibles fósiles. Sin

154 · Conferencia que finalmente tuvo lugar en junio 2022, aunque con escaso tratamiento de la cuestión ambiental.

155 · De acuerdo con la Secretaría de la OMC, entre 2009 y 2019 los países miembros notificaron 4.355 medidas relacionadas con el clima, y la cantidad que se adopta cada año muestra una tendencia al alza. La mayor parte de estas disposiciones se relaciona con los acuerdos sobre subvenciones y medidas compensatorias, obstáculos técnicos al comercio, agricultura y licencias de importación. Aproximadamente la mitad de las medidas se aplican a manufacturas (especialmente maquinaria y equipo, hierro y acero y productos de la industria automotriz), un tercio a energía y un 9% a productos agropecuarios. Las jurisdicciones que adoptaron una mayor cantidad de disposiciones de este tipo fueron EE.UU., la UE, China, Australia, Canadá y Japón (WTO, 2021).

embargo, en otras ocasiones se plantean normas que, si bien pueden sustentarse en legítimos objetivos ambientales, generan -o pueden generar- límites al intercambio. En ciertos casos, puede abrirse un margen para la discrecionalidad y el proteccionismo encubierto. Estas medidas no solo pueden resultar contrarias a los principios de la OMC, sino también obstaculizar las acciones de cooperación global para combatir el cambio climático (Hufbauer, 2021).

Los permisos comercializables de carbono (Recuadro N° 2), es decir los impuestos al carbono y/o al consumo residencial e industrial de combustibles fósiles, se destacan entre las medidas más utilizadas para perseguir los objetivos de reducción de GEI. A partir de estos elementos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima la tasa efectiva de imposición al carbono (suma de impuestos y permisos comercializables que permiten poner un precio a las emisiones para un nivel de referencia dado¹⁵⁶) para 44 países. En 2018, para un nivel de referencia de € 60 por tonelada de carbono, los mayores niveles correspondían a países de la EFTA, UE y Corea. En la Argentina, el 28% de las emisiones alcanza ese nivel de *carbonpricing* (reflejando principalmente impuestos a los combustibles fósiles), mientras que en el caso de Brasil afecta a solo el 1%, frente a máximos cercanos al 70% en Suiza, Luxemburgo y Noruega.¹⁵⁷ Debe mencionarse que China, cuya tasa efectiva de carbono estimada era de 9% en 2018, puso en marcha su mercado nacional de bonos de carbono en 2021 (OECD, 2021).

Los mecanismos que penalizan las emisiones de GEI tienden a encarecer la producción en los países que los aplican y motivar desvíos hacia jurisdicciones con regulación ambiental más laxa. En este marco, surgen medidas como los impuestos en frontera propuestos por EE.UU., Canadá y la UE (Hufbauer, 2021).

RECUADRO N° 2

MERCADO DE PERMISOS DE CARBONO

Los mercados de carbono tienen como objetivo reducir las emisiones de GEI a través de la generación de incentivos económicos para que las empresas adopten métodos de producción limpia. En la actualidad existen sistemas de comercio de emisiones a nivel regional, nacional o subnacional en la UE, Canadá, China, Japón, Nueva Zelanda, Corea, Suiza y EE.UU., entre otros. El mercado de carbono puede ser regulado o voluntario. La primera modalidad es utilizada principalmente en países que han asumido compromisos vinculantes de reducción de emisiones en el marco del Protocolo de Kioto, siendo el más importante el de la UE (que también se aplica a países como Islandia, Liechtenstein y Noruega).

156 · Este indicador mide cuánto los países gravan a las emisiones de carbono respecto de un valor de referencia. Por ejemplo, que un país tenga una tasa efectiva de carbono de 100% frente a un *benchmark* de €60 por tn de CO₂ implica que la totalidad de las emisiones realizadas en ese territorio están gravadas a un valor mayor o igual a dicha referencia, en tanto que un valor de 0% indica que no hay emisiones gravadas. Valores intermedios indican que existen mecanismos de *carbonpricing*, pero que no en todos los casos llegan al nivel de referencia.

157 · En una línea similar, Mesquita Moreira y Dolabella (mimeo) destacan que en el Mercosur los aranceles más bajos corresponden a productos relativamente más contaminantes.

En estos esquemas, el mecanismo cap-and-trade (límite y comercio) es uno de los más utilizados. De acuerdo con este sistema, el gobierno establece un límite a las emisiones para un período determinado y divide los volúmenes en permisos que otorga o vende a las empresas. Las compañías que generan emisiones inferiores al límite pueden vender el excedente a las que se encuentran por encima del valor asignado. Según estimaciones de McKinsey, en 2020 el mercado de carbono regulado generó transacciones por US\$ 250 mil millones a nivel global. Este mecanismo y la reducción de las emisiones permitidas a lo largo del tiempo debería limitar su generación, ya sea para poder vender bonos de carbono o para minimizar la necesidad de adquirirlos.

En la práctica, sin embargo, la efectividad de los mercados de carbono para reducir las emisiones ha sido inferior a la esperada debido a problemas de enforcement, a que el costo de los permisos es inferior a la inversión necesaria para adoptar tecnologías limpias y a que algunas empresas optan por localizar su producción en jurisdicciones donde la regulación ambiental es menos exigente, lo cual se conoce como “fuga de carbono”. Esto último está motivando la adopción de impuestos en frontera para evitar este fenómeno.

A nivel global, también se encuentran en crecimiento los mercados voluntarios de carbono en los cuales participan empresas privadas que negocian distintos tipos de bonos de carbono basados en el aval de agencias que emiten certificados de reducción de emisiones verificadas. Los mercados voluntarios están también presentes en el Mercosur, y algunas compañías y gobiernos subnacionales de la región están vendiendo bonos que certifican su reducción de emisiones a clientes del exterior. El desarrollo de este mercado en el bloque es aún incipiente y se concentra en el sector forestal, energías renovables, relleno sanitario, tratamiento de efluentes y eficiencia energética, entre otras, pero presenta gran potencial. Debe mencionarse que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil recientemente aprobó un proyecto para comenzar a implementar un sistema de comercio de emisiones focalizado en deforestación y degradación forestal.

Fuentes: Elaboración propia en base a Azil et al.(2021), BNA Americas (2022), Brentan (2020), The Economist (2021).

Existen iniciativas en esa línea en EE.UU. y Canadá y, en el caso de la UE, tiene especial importancia el Pacto Verde Europeo, que se orienta a lograr para 2030 una reducción de, al menos, 55% las emisiones de GEI en comparación con los niveles de 1990, y de convertir a la UE en un continente climáticamente neutral para 2050.

Esto último es de particular importancia para el Mercosur. Primero, la UE -al igual que EE.UU.- es uno de los principales socios comerciales del bloque sudamericano, de modo que las medidas que adopte podrían tener un impacto significativo sobre sus exportaciones. Segundo, estos cambios regulatorios se suman a las disposiciones en materia de comercio y desarrollo sostenible incluidas en el acuerdo de asociación que negociaron ambas partes. Tercero, por su relevancia en el comercio mundial, la UE tiene la capacidad de influir sobre las reglas globales, por lo cual podría afectar directa o indirectamente al intercambio del Mercosur con el resto del mundo.

Una de las herramientas contempladas en el Pacto Verde es el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por su sigla en inglés), que prevé que los importadores de la UE de bienes intensivos en carbono deban adquirir certificados para compensar la diferencia de costos de producción que se derivan de las exigencias ambientales de la UE, por lo cual el cargo a pagar podrá variar entre países y sectores, pudiendo afectar las exportaciones del Mercosur de hierro, aluminio y fertilizantes.¹⁵⁸

Asimismo, el Pacto estipula requisitos específicos para algunos sectores, como la inclusión del transporte en el *carbonpricing* y el establecimiento de mecanismos impositivos para promover la sustitución de hidrocarburos por fuentes renovables de energía. Por consiguiente, es esperable que se vean afectadas las exportaciones de combustibles fósiles a la UE, que representan el 11,5% de los envíos del Mercosur al mercado europeo durante 2021, así como el eventual desplazamiento del Mercosur por proveedores más cercanos. Dentro del Pacto, la estrategia Farm to Fork (de la granja a la mesa) se orienta a asegurar la sostenibilidad del sistema alimentario de la UE a través de diversos instrumentos, entre ellos la política comercial. Las medidas previstas incluyen límites a pesticidas y antibióticos, entre otras MSF sobre las importaciones, además de la inclusión de compromisos ambientales en los acuerdos con terceros países (European Commission, 2020).

A fines de 2021, la Comisión Europea presentó una propuesta legislativa para frenar la deforestación y degradación de bosques derivada de la producción agropecuaria. La iniciativa prevé establecer ciertas obligaciones de diligencia debida a quienes vendan en el mercado europeo algunos *commodities* y sus derivados como soja, ganado, madera, café y aceite de palma. Los Estados miembros de la UE serían responsables de garantizar el cumplimiento y establecer las sanciones correspondientes a partir de un sistema en el cual se clasificará a los países según el riesgo (bajo, medio o alto) de que estos productos no respeten los estándares europeos (Halleux, 2022). Si la medida se concretara y los miembros del Mercosur fueran incluidos en el listado de países riesgosos para todos estos productos, podría verse afectado entre 35% y 40% del valor de sus exportaciones al mercado europeo.

El capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible fue uno de los de mayor complejidad en la negociación Mercosur-UE (como se comentara en el Capítulo 3) y continúa despertando ciertos cuestionamientos por parte de algunos actores europeos (Guerra Rondón, 2021). Los acuerdos alcanzados son similares a los de la UE con otros países (entre ellos, los más recientes con México y Chile) e incluyen el compromiso de implementar el Acuerdo de París, disposiciones sobre transparencia y manejo responsable de las cadenas de valor y cooperación en materia de bienestar animal, uso de plaguicidas y resistencia antimicrobiana. También se establece un mecanismo específico para la solución de disputas, que prevé el dictamen de un grupo de expertos, y se definieron criterios vinculados con la aplicación del principio precautorio para habilitar la adopción de medidas cuando se considere que hay un riesgo ambiental serio, aun cuando no haya evidencia científica concluyente (Campos & Gayá, Mimeo).

158 · En la primera fase, a iniciarse en 2023, el mecanismo se aplicará a un grupo de productos que la UE importa principalmente de Rusia, Turquía, China, Noruega y el Reino Unido. Brasil se ubica en el 12º lugar de los países potencialmente más afectados en términos del valor de sus exportaciones a la UE alcanzadas por el CBAM, correspondientes al mineral de hierro (Berahab, 2022). En 2021 las ventas brasileñas de este producto a la UE superaron US\$ 3,1 mil millones y representaron 8,5% de sus envíos a dicha región. Debe mencionarse, además, que el Mercosur también exporta a la UE otros bienes afectados por el CBAM como aluminio y fertilizantes, aunque su participación en el total es marginal.

Dada su condición de principal exportador e importador mundial de alimentos, la UE también busca promover a nivel global los estándares europeos de sostenibilidad en temas como etiquetado y metodología de cálculo de huella de carbono. Al respecto, cabe destacar que frecuentemente se señala a la actividad agropecuaria como una fuente importante de emisión de GEI, especialmente de metano proveniente de la ganadería. Sin embargo, su balance de carbono puede ser positivo o neutro ya que la ganadería no genera nuevas emisiones, sino que “recicla” carbono capturado previamente por las plantas mediante la fotosíntesis, por lo cual en gran medida el impacto se relaciona con el cambio en el uso directo e indirecto del suelo (ej. si existe o no deforestación para desarrollar actividad agropecuaria) (Global Carbon Project, 2021; Viglizzo & Regúnaga, 2021; Campos & Gayá, Mimeo). Adicionalmente, la producción ganadera del Mercosur se basa en sistemas pastoriles extensivos que capturan volúmenes de carbono muy superiores a los de los sistemas intensivos confinados utilizados en países desarrollados (Viglizzo, Ricard, Taboada, & Vázquez-Amábile, 2019; Ricard & Viglizzo, 2020). Por consiguiente, la medición de la huella de carbono, según las estimaciones de algunas organizaciones europeas sobre las emisiones de carbono de la agricultura y la ganadería -al igual que las del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)-, pueden no reflejar adecuadamente los métodos de producción utilizados en el bloque sudamericano (Viglizzo & Regúnaga, 2021).

C. Perspectivas para el Mercosur

El escenario planteado en la sección anterior tiene gran relevancia para las economías del Mercosur. Por un lado, las negociaciones y compromisos generan oportunidades para incrementar sus exportaciones basadas en una producción amigable con el medio ambiente, obtener financiamiento, participar en mercados de carbono y contribuir a la seguridad alimentaria global y a la captura de emisiones, entre otros aspectos relevantes. Por otro lado, plantean retos relacionados con el cumplimiento de los compromisos, los cambios en la producción y el consumo, la adaptación de sus procesos productivos y el surgimiento de barreras a gran parte de sus exportaciones (Illescas, 2021).

Los socios del Mercosur deben avanzar en la adecuación de los procesos productivos a nuevos estándares medioambientales, lo cual requiere esfuerzos tanto del sector privado como del sector público. Es clave que el sector público apoye la transformación productiva a través de incentivos específicos y la creación de un entorno macroeconómico y regulatorio propicio para que el sector privado lleve a cabo las inversiones necesarias. Asimismo, las empresas deben adaptarse para cumplir con las regulaciones ambientales más estrictas en sus propios países y para responder a las exigencias del mercado internacional, incluyendo los requisitos gubernamentales y los estándares privados derivados de demandas de los consumidores, especialmente en países desarrollados. Esas regulaciones pueden funcionar como obstáculos o catalizadores del comercio, según la capacidad de las firmas de cumplirlos y las posibilidades de que el crecimiento de las exportaciones compense la inversión necesaria para hacerlo. En general, se observa que las empresas que logran alcanzar los estándares exigidos tienen un mejor desempeño en términos de productividad y desempeño exportador. Sin embargo, las compañías de menor tamaño enfrentan mayores dificultades para cumplir con las regulaciones

ambientales en el mercado externo, particularmente por las limitaciones de acceso al financiamiento (Galperín & Kim, 2020).

Si bien la necesidad de transformar los procesos de producción es transversal a muchos sectores, en el Mercosur adquiere mayor relevancia para algunas actividades con alta participación en la cesta exportadora y que pueden tener mayor impacto ambiental y/o enfrentan más exigencias en los mercados externos, tales como agricultura, ganadería, minería, energía y algunas ramas manufactureras. En el caso de la agroindustria, debe considerarse que el Mercosur contribuye a la seguridad alimentaria y a la nutrición global en su calidad de exportador neto de alimentos y, además, tiene potencial para aumentar su aporte frente a los desafíos ambientales a partir de la captura de carbono que genera la agricultura a través de la fotosíntesis, la conservación de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad (Banco Mundial, 2020). Asimismo, la producción agrícola del Mercosur contribuye a la economía circular a partir de la exportación de materias primas secundarias y residuos y desperdicios para valorización. En particular, se destacan los desechos de soja¹⁵⁹ que se utilizan principalmente para alimento de ganado, elaboración de bioplásticos, biocombustibles, bioplaguicidas y otros productos (CEPAL, 2021). El Mercosur representa el 60% de las exportaciones globales de estos residuos: Argentina y Brasil son los principales exportadores mundiales y Paraguay se ubica en el séptimo lugar. Cabe mencionar también que Uruguay implementó, en 2019, un Plan de Acción de la Economía Circular que incluye no solo a los desperdicios de la agricultura, sino también a la industria cárnica, láctea y forestal, entre otras.

Para un efectivo aprovechamiento del potencial mencionado, se requieren diversas iniciativas. Primero, la existencia de problemáticas comunes en todos los países miembros plantea la posibilidad de desarrollar estrategias regionales para buscar soluciones conjuntas. Por ejemplo, es necesario que los países del Mercosur participen activamente y de manera coordinada en foros y negociaciones multilaterales y regionales promoviendo el comercio basado en reglas. En este sentido, sería conveniente desarrollar una estrategia de coherencia regulatoria para fortalecer la defensa común de los intereses del bloque y favorecer el desarrollo de cadenas regionales de valor (Viglizzo & Regúnaga, 2021).

Segundo, es necesario profundizar las prácticas sustentables que ya se encuentran extendidas en el Mercosur -como siembra directa, cultivos de cobertura y sistemas silvopastoriles que combinan ganadería con actividad forestal, entre otras (Faroux, 2022), y mejorarlas donde sea necesario, particularmente en lo relativo al uso del suelo y la deforestación. Esta última, en países como Brasil y Paraguay se encuentra más ligada al desarrollo de la ganadería, en tanto que en la Argentina ha respondido en mayor proporción a la expansión de cultivos (Viglizzo & Regúnaga, 2021). Esto debe ser acompañado de acciones que pongan en evidencia la sostenibilidad de los procesos productivos y reduzcan la vulnerabilidad ante el desarrollo de medidas proteccionistas a nivel internacional. Se requiere promover la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) orientada a mejorar la eficiencia, incrementar la resiliencia, reducir el impacto ambiental, adoptar estándares internacionales en materia de calidad y cuidado del medio ambiente, y optimizar el uso de la producción incluyendo desperdicios (Viglizzo & Regúnaga, 2021). Para esto último, podrían llevarse a cabo acciones coordinadas regionalmente para promover la economía circular, ya sea de

159 · *Expellers*, harina de extracción y *pellets*, según el proceso de industrialización que se utilice.

manera integral o bien a partir de sectores como residuos de la industria alimenticia o producción forestal.

Tercero -y vinculado con los argumentos previos-, resulta fundamental que las empresas y gobiernos del Mercosur trabajen conjuntamente para asegurar la trazabilidad de la elaboración de alimentos, desde las etapas iniciales hasta que el producto llega al consumidor en el exterior. La trazabilidad de las cadenas de valor genera beneficios relacionados con economías de escala, normalización, aprovechamiento de información y desarrollo de reputación para ofrecer productos diferenciados de calidad. Esto requiere de la cooperación público-privada, así como de un marco regulatorio adecuado y la incorporación de tecnología que permita el correcto seguimiento (Hallak & Tacsir, 2021). La complementariedad de estas actividades con otros sectores intensivos en capital humano y tecnología (ej. software, ingeniería, industria 4.0, etc.) juega un rol clave para alcanzar estos objetivos.

Algunos de los argumentos mencionados para la agricultura también resultan válidos para la minería, donde se requieren esfuerzos para minimizar el impacto ambiental y hacer un uso más eficiente del agua y la energía. Esta actividad también es origen de productos enmarcados en la economía circular ya que sobresalen las exportaciones de residuos de minerales y metales para reciclar (CEPAL, 2021).

El Mercosur también tiene oportunidades para promover el desarrollo sostenible mediante la transición energética. Por un lado, se puede incrementar el uso de energías renovables que ya están ampliamente difundidas (hidroeléctrica) o donde la utilización aún está lejos de su potencial (solar, eólica, geotérmica, mareomotriz) y contribuir de esa manera a reducir las emisiones de otros sectores. Por otro lado, el bloque es un importante productor de biocombustibles y puede profundizar su inserción internacional en estos mercados. Actualmente, Brasil es el tercer exportador mundial de etanol, con una participación del 11,7%, y la Argentina es el noveno de biodiesel (2,4% del total global).

En la producción manufacturera también se necesita impulsar una reconversión hacia tecnologías más limpias. Esto no solo se debe a la necesidad de reducir las emisiones a nivel interno, sino también por una mayor demanda a nivel mundial de bienes y servicios que contribuyen a alcanzar ese objetivo. Si bien esto implica un desafío importante, también representa una oportunidad para mejorar la competitividad de algunos sectores y lograr una mejor inserción internacional.

Para analizar estas oportunidades, Palazzo et al. (2021) examinan el potencial de los productos verdes, entendidos como aquellos que proveen servicios ambientales, son más eficientes en términos de uso de recursos y/o se emplean como insumos de otros productos verdes. Ejemplos de ello son la maquinaria y los accesorios que se utilizan para tratamiento de efluentes, instrumentos de medición y control para monitoreo de emisiones, entre otros. Este tipo de productos suele tener mayor complejidad económica que otras actividades y contar con elevado potencial de contribuir al crecimiento económico. Si bien los países del Mercosur exportan algunos de estos productos, en general se encuentran lejos de la frontera tecnológica y se especializan en rubros de menor complejidad. No obstante, es posible identificar nichos con potencial a partir de la complementariedad con otros rubros que ya se encuentran desarrollados y existen ventajas comparativas. Para el caso de la Argentina, los autores señalan ciertos aparatos mecánicos y eléctricos y sus partes utilizados para reciclado, tratamiento de residuos, filtración y relacionados con energías renovables, así como

instrumentos de control, medición y precisión vinculados al manejo de desechos. En una línea similar, es posible avanzar hacia una producción más sostenible en otros rubros promoviendo la utilización de residuos secundarios en industrias como la de aluminio o la de celulosa, papel y cartón.

Uno de los sectores de mayor sensibilidad y relevancia comercial en el Mercosur es la industria automotriz. Se trata de un sector que está experimentando grandes cambios a nivel global, tanto en sus modelos de negocios como en la adopción de tecnologías digitales y orientadas a la reducción del impacto ambiental. Esto plantea la necesidad de una reconversión de la industria también al interior del Mercosur, con el fin de incrementar la sostenibilidad y la competitividad. El mercado de electromovilidad está creciendo rápidamente en el bloque, aunque a partir de niveles muy bajos. En 2021, los vehículos eléctricos e híbridos con electricidad representaron aproximadamente el 1,5% de los patentamientos en la Argentina y Brasil. Más de la mitad de la flota brasileña de este tipo de vehículos es de producción local, mientras que en el caso argentino se compone casi exclusivamente de importados (Salseduc, 2022; Portal Movilidad, 2022). Se espera que durante los próximos años continúe expandiéndose tanto el consumo como la fabricación de vehículos limpios y sus partes (incluyendo baterías de litio), en parte impulsados por incentivos gubernamentales a la movilidad sustentable.

En síntesis, la problemática ambiental presenta importantes retos y oportunidades que obligan a las empresas a realizar adecuaciones significativas de sus procesos productivos y, a su vez, exigen que los gobiernos incentiven las inversiones necesarias a través de un marco regulatorio propicio, un contexto macroeconómico estable y políticas públicas que apoyen y promuevan la transición. Dada la magnitud de los desafíos, que son comunes a los cuatro países, resulta conveniente que se diseñen estrategias regionales para dar respuesta. Así, pues, es urgente lograr progresos concretos en la agenda ambiental del Mercosur.

APÉNDICE

**ACERVO DE TRES DÉCADAS
DE INTEGRACIÓN**

La conmemoración de los 30 años del bloque catalizó debates, reflexiones y balances sobre el Mercosur en los distintos estamentos de la sociedad. Más allá del estancamiento que existe en algunos temas centrales del proceso de integración, en estas tres décadas el Mercosur conformó un conjunto de derechos y obligaciones en los países que lo integran y para sus ciudadanos. Con ese sentido, se presentan sintéticamente los principales activos de Mercosur presentes en el balance del proyecto

A. ACERCA DE LA NORMATIVA VIGENTE

No existe un único mecanismo para la entrada en vigor de la normativa Mercosur. La originaria debe cumplir con las disposiciones constitucionales de cada uno de los socios, que implican aprobación legislativa, ratificación de los Ejecutivos y depósito del Instrumento de ratificación.

El derecho derivado, en cambio, conformado por las Decisiones, Resoluciones y Directivas, según su naturaleza, pueden entrar en vigor desde el momento de su aprobación, siempre y cuando se refieran al funcionamiento interno del proceso de integración o cuando existe norma nacional que contemple en idénticos términos la norma Mercosur aprobada. Las que no cumplen este requisito deben ser incorporadas al derecho interno de los socios, y su vigencia comenzará en forma simultánea cuando los cuatro países hayan concluido con los trámites previstos en el Protocolo de Ouro Preto y demás normativas relativas a la materia. Por otro lado, existen Decisiones -que no requieren incorporación- aprobando textos de Acuerdos que deben ser incorporados por los EEPP, muchas veces a través de la sanción parlamentaria. Esto trae aparejado que no exista una percepción cierta de los avances del proceso dado que la aprobación de las normas no está relacionada con el impacto de las mismas sobre los derechos y obligaciones de sus ciudadanos. En estas tres décadas los órganos del bloque aprobaron 3.300 normas derivadas efectivas¹⁶⁰, vinculadas principalmente al AEC, cuestiones institucionales, requisitos técnicos y reglamentos zoo y fitosanitarios.

NORMATIVA MERCOSUR DERIVADA					
	EFFECTIVA*	A INCORPORAR	INCORPORADA	INCORPORADA/A INCORPORAR	NO REQUIERE INCORPORACIÓN
Decisiones CMC	918	206	103	50%	78%
Resoluciones GMC	1574	1027	705	69%	32%
Directivas CCM	881	816	751	92%	7%

*No incluye la normativa derogada.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SM.

B. PRINCIPALES ACTIVOS

En el siguiente cuadro se presentan las principales normas emanadas en el ámbito del Mercosur y su estado de vigencia.

¹⁶⁰ Sin considerar la normativa derogada. Datos hasta el primer semestre 2021.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS	
Compromiso democrático	Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático
Derechos humanos	Compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del Mercosur -Protocolo de Asunción-
CIUDADANÍA MERCOSUR	
Educación	Reconocimiento de títulos primario, secundario y superior (para estudios y enseñanza)
	Reconocimiento de títulos de educación superior en base a carreras acreditadas
Transporte	Reconocimiento de licencias de conducir
	Seguros
	Libre elección de jurisdicción competente en demandas por accidentes de tránsito
	Establecimiento de la Patente Mercosur
Comunicaciones	Facilidades en áreas de frontera para servicios telefónicos y postales
	Procedimientos para coordinación y armonización del espectro radioeléctrico para una mejor prestación de servicios a los usuarios
	Eliminación del cobro de cargos de <i>roaming</i> internacional a los usuarios finales del Mercosur
Defensa del consumidor	Derechos básicos reconocidos
	Protección a la salud y seguridad
	Acceso a la información
	Derecho del consumidor en relaciones de comercio electrónico
	Derecho del consumidor hipervulnerable
Derechos políticos y acceso a los órganos del Mercosur	Derecho a la representación parlamentaria en el Parlamento del Mercosur mediante los mecanismos establecidos
	Canalización de petitorios sobre actos u omisiones de los órganos decisorios a través del Parlamento del Mercosur
	Mecanismos de solución de diferencias - Reclamo de particulares, presentados ante los representantes nacionales del GMC
Circulación de personas	Documentos de viaje y retorno
	Residencia temporaria y permanente
	Facilidades migratorias
	Facilitación de actividades empresariales
	Facilitación de circulación con vehículos particulares en viajes de turismo
Integración fronteriza	Facilitación en puntos de frontera con áreas de control integrado
	Documentación de Tránsito Vecinal Fronterizo
Cooperación judicial y consular	Acceso a la Justicia
	Acceso al beneficio de litigar sin gastos y de asistencia jurídica gratuita (vigente para Brasil y Paraguay)
	Mecanismo de cooperación consular
Trabajo y empleo	Compromisos políticos para poner en práctica los derechos laborales incluidos en la Declaración Socio-laboral del Mercosur (2015)
Seguridad social	Acceso a las prestaciones de seguridad social
	Reconocimiento de períodos de seguro o cotización cumplidos en cualquiera de los EEPP
AGENDA ECONÓMICA	
Comercio de bienes Intrazona	Derechos de importación eliminados para el 98% del universo arancelario y 75% de las importaciones
	200 Reglamentos Técnicos Mercosur y 120 normas vinculadas a requisitos sanitarios y fitosanitarios
	Régimen de Origen
	Acuerdo sobre facilitación del comercio
Extrazona	AEC aplicado uniformemente al 67% del universo arancelario y el 44% de las importaciones
Comercio de servicios	Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios, con compromisos iniciales
	Siete rondas de negociación de profundización de compromisos
	Enmiendas sobre servicios financieros, postales, reglamentación doméstica y telecomunicaciones
	Protocolo Mercosur sobre comercio electrónico

INFORME MERCOSUR N° 25
EL DEVENIR DEL MERCOSUR
 Claves Internas y Externas

Comercio electrónico	Reconocimiento mutuo de certificados de firma digital (vigente entre Argentina y Uruguay)
Propiedad intelectual	Acuerdo para la protección mutua de las indicaciones geográficas originarias en los territorios de los EEPP del Mercosur
Compras gubernamentales	Protocolo Mercosur sobre contrataciones públicas
Inversiones	Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones intra Mercosur (vigente para Brasil, Uruguay y Argentina)
Reducción de asimetrías	Fondo de convergencia estructural (vencimiento en 2015, con fondos aún en ejecución)
	Prórroga del FOCEM por 10 años
AMPLIACIONES Y NEGOCIACIONES CON TERCEROS	
Adhesiones	Venezuela [suspendida desde 2017]
	Bolivia
TLC	Chile
	Bolivia
	Colombia
	Perú
	Ecuador
	Egipto
	Israel
Acuerdos de preferencias fijas	Palestina
	México
	Cuba
	India
	SACU

	En vigor
	En vigor para algunos EEPP
	No vigentes



ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ACP	Acuerdo de Comercio Preferencial
AEC	Arancel externo común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AP	Alianza del Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIT	Bienes de informática y telecomunicaciones
BK	Bienes de capital
BNA	Barreras no arancelarias
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CBAM	Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono
CCM	Comisión de Comercio del Mercosur
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMC	Consejo del Mercado Común
COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CRPM	Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur
Dec.	Decisión del CMC
Dir.	Directiva de la CCM
EEPP	Estados Partes
EE.UU.	Estados Unidos
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
FCES	Foro Consultivo Económico y Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	<i>Free onboard</i>
FOCEM	<i>Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur</i>
GAD	Grupo Agenda Digital
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GEI	Gases de efecto invernadero
GMC	Grupo Mercado Común
ICR	Índice de contenido regional
IED	Inversión extranjera directa
IG	Indicaciones geográficas
IPPDDHH	Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos
ISM	Instituto Social del Mercosur
Mercosur	Mercado Común del Sur
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
NMF	Nación más favorecida

OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
PA	Protocolo Adicional
PAM	Política Automotriz Mercosur
Parlasur	Parlamento del Mercosur
PIB	Producto Interno Bruto
PMCSM	Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del Mercosur
PMEC	Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad
PPT	Presidencia pro t�mpore
REOs	Requisitos de origen específicos
Res.	Resolución del GMC
RMMAM	Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur
ROM	Régimen de origen del Mercosur
RTM	Reglamentos técnicos del Mercosur
SACIM	Sistema de Administración y Control de Cupos de Importación del Mercosur
SACU	Unión Aduanera de África Austral
SAFP	Sistema Andino de Franja de Precios
SGT	Subgrupo de Trabajo
SM	Secretaría del Mercosur
SNAC	Sistemas Nacionales de Administración de Cupos de los Estados Parte
TLC	Tratado de libre comercio
UE	Unión Europea
UEE	Unión Económica Euroasiática
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
US\$	Dólares estadounidenses



CITAS

BIBLIOGRÁFICAS

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Azil, A., Ramanathan, B., Blaufelder, C., Levy, C., & Nielsen, T. (2021).** *Putting carbon markets to work on the path to net zero.* McKinsey.
• <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/putting-carbon-markets-to-work-on-the-path-to-net-zero>
- **Banco Mundial. (2020).** *Panoramas alimentarios futuros. Reimaginando la agricultura en América Latina y el Caribe.* Banco Mundial.
• <http://documents.worldbank.org/curated/en/159291604953162277/Future-Foodscapes-Reimagining-Agriculture-in-Latin-America-and-the-Caribbean>
- **Berhab, R. (2022).** *Is the EU's carbon border adjustment mechanism a threat for developing countries?* Policy Center for the New South.
• <https://www.policycenter.ma/opinion/eus-carbon-border-adjustment-mechanism-threat-developing-countries>
- **BID-INTAL. (2002).** *Informe Mercosur N° 8.* BID-INTAL.
• [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-MERCOSUR-No-8-\(2001-2002\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-MERCOSUR-No-8-(2001-2002).pdf)
- **BID-INTAL. (2019).** *Informe Mercosur N° 23.* BID-INTAL.
• https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf
- **BID-INTAL. (2020).** *Informe Mercosur N° 24.* BID-INTAL.
• <http://dx.doi.org/10.18235/0002932>
- **BID-INTAL (2022, febrero).** Síntesis de información y datos sobre integración y comercio. *Connexa, N°13.*
• <http://dx.doi.org/10.18235/0004041>
- **BNA Americas. (2022, marzo).** Banco brasileño BNDES desarrollará mercado de créditos de carbono.
- **Brentan, P. (2020, agosto).** Mercados de carbono: revisión histórica y situación actual. *Informativo semanal - Bolsa de Comercio de Rosario N°1967, pp.2-11.*
- **Campos, R., & Gayá, R. (Mimeo).** *América Latina-Unión Europea: perspectivas para un comercio birregional sostenible.* CEPAL-KAS.
- **CEPAL. (2021).** *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2021. En busca de una recuperación resiliente y sostenible.* CEPAL.
• <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47535-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2021-busca>
- **Christel, L., & Mohle, E. (2021).** *El Mercosur como espacio impulsor de gobernanza ambiental. Desafíos, potencialidades y límites.* UNSAM.
- **Davérède, A. (21 diciembre de 2020).** El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea (UE): la opción por un modelo de país. *El Economista.*
• <https://eleconomista.com.ar/internacional/el-acuerdo-Mercosur-union-europea-ue-opcion-modelo-pais-n40071>

- **European Commission. (2020).** *Farm to Fork strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system.* European Commission.
• https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en
- **Faroux, T. (16 de febrero de 2022).** El abecé para aprovechar los bonos de carbono en el campo. *La Nación Campo*.
• <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/el-abece-para-aprovechar-los-bonos-de-carbono-en-el-campo-nid16022022/>
- **FMI. (2021).** *World Economic Outlook.* FMI.
• <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>
- **Galperín, C., & Kim, M. E. (2020).** ¿Hijos del rigor? Las exigencias sanitarias y ambientales al comercio y el desempeño de las empresas exportadoras de infusiones de América Latina. *Revista Argentina de Economía Agraria*, Vol. 21 (1), pp. 9-27.
• https://raea.com.ar/revistaaaea_arg/article/view/36
- **Global Carbon Project. (2021).** *Global Carbon Budget 2021.*
• <https://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/index.htm>
- **Guerra Rondón, L. (2021).** *Multilateralism and bi-regional partnership between the European Union and Latin America and the Caribbean.* EU-LAC Policy Brief N° 2. **EU-LAC Foundation.**
• https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2021-09/EuLac_PolicyBrief-N%C2%BA2-EN.pdf
- **Hallak, J. C., & Tacsir, A. (2021).** *Los sistemas de trazabilidad como herramientas de diferenciación para la inserción internacional de cadenas de valor agroalimentarias.* BID.
• <http://dx.doi.org/10.18235/0003937>
- **Halleux, V. (2022).** *Towards deforestation-free commodities and products in the EU.* EP Think Tank.
• [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)698925](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)698925)
- **Hufbauer, G. C. (2021).** *Divergent climate change policies among countries could spark a trade war. The WTO should step in.* Peterson Institute for International Economics (PIIE).
• <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/divergent-climate-change-policies-among-countries-could>
- **Illescas, N. (2021, noviembre).** *¿Qué deja la COP-26 para el agro argentino?* Fundación INAI.
• <http://inai.org.ar/que-deja-la-cop-26-para-el-agro-argentino/>
- **LSE. (2022).** *Comparative analysis of trade and sustainable development provisions in free trade agreements.* London School of Economics and Political Science.
• <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/TSD-Final-Report-Feb-2022.pdf>

- **Mesquita Moreira, M., & Dolabella, M. (Mimeo).** *Fighting Global Warming: Does LAC's Trade Policy Help or Hinder?*
- **OECD (2021),** *Effective carbon rates 2021: pricing carbon emissions through taxes and emissions trading.* OECD Publishing.
 - <https://doi.org/10.1787/Oe8e24f5-en>.
- **OECD (2021),** *OECD economic outlook, interim report March 2021,* OECD Publishing.
 - <https://doi.org/10.1787/34bfd999-en>
- **OMC. (2021).** *Informe sobre el comercio mundial.* OMC.
 - https://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/wtr_s.htm
- **Palazzo, G., Feole, M., Gutman, M., Bercovich, S., Pezzarini, L., Dias Lourenco, B., & Bril Mascarenhas, T. (2021).** *El potencial productivo verde de la Argentina: evidencias y propuestas para una política de desarrollo.* Fundar.
 - <https://www.fundar.com.ar/wp-content/uploads/2021/09/El-Potencial-Productivo-Verde-de-la-Argentina.pdf>
- **Portal Movilidad. (10 de enero 2022).** *Las ventas de autos eléctricos e híbridos superaron todas las expectativas en Brasil.* Portal Movilidad.
 - <https://portalmovilidad.com/las-ventas-de-autos-electricos-e-hibridos-superaron-todas-las-expectativas-en-brasil/>
- **Ramos, María Priscila (2018).** *El comercio de bienes ambientales. Una evaluación en equilibrio general computado para la Argentina a nivel de producto (HS6).* IIEP, *Documentos de Trabajo del IIEP N°33.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
 - <https://iiep-baires.econ.uba.ar/publicacion/478>
- **Ricard, M.F. & Viglizzo, E.F. (2020).** *Improving carbon sequestration estimation through accounting carbon stored in grassland soil.* *MethodsX, Vol. 7.*
 - <https://doi.org/10.1016/j.mex.2019.12.003>
- **Rojas, G. (2015).** *Focem: Evaluación sobre su desempeño y posibilidades de reforma.*
 - https://www.academia.edu/17494325/FOCEM_Evaluaci%C3%B3n_sobre_su_Desempe%C3%B1o_y_Posibilidades_de_Reformas.
- **Salseduc, L. (22 de febrero de 2022).** *Actualidad y futuro de los híbridos y eléctricos en Argentina.* *InsideEVs.*
 - <https://insideevs.com.ar/features/568207/actualidad-hibridos-electricos-litio-argentina/>
- **The Economist. (2021, octubre).** *How do carbon markets work?*
- **Torres, A., & Díaz, J. P. (2011).** *MERCOSUR ambiental: ¿se trata de una mirada sólo desde el comercio o del avance de la dimensión olvidada? ¿Medio lleno o medio vacío?* En G. Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años.* pp. 203-227. CEFIR.
 - <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>

- **UCU. (2022).** *Informe de Integración Económica N° 11.* Universidad Católica del Uruguay. Instituto de Negocios Internacionales.
- https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg11.pdf
- **Viglizzo, E. F., & Regúnaga, M. E. (2021).** Economía del carbono en el MERCOSUR rural: el desafío de conectar el ambiente y los mercados en un futuro incierto. *Anales de la ANAV*, (LXXII), pp. 84-91.
- <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/129373>
- **Viglizzo, E.F., Ricard, M.F., Taboada, M.A., & Vázquez-Amábile, G. (2019).** Reassessing the role of grazing lands in carbon-balance estimations: meta-analysis and review. *Science of the total environment (Vol. 661)*, pp. 531-542.
- <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.01.130>
- **WTO. (2021).** *Mapping paper: trade policies adopted to address climate change.* World Trade Organization.
- https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/mapping_paper.pdf