



NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-2863

Informe MERCOSUR No. 26:

MERCOSUR:
divergencias estratégicas
y consensos pragmáticos

Celina Pena
Julieta Zelicovich
Vera Thorstensen
Catherine Mota

Coordinación: Ricardo Rozemberg y
Sofía Sternberg

Banco Interamericano de Desarrollo
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe,
INTAL.

Diciembre, 2023



Informe MERCOSUR No. 26:

MERCOSUR:
divergencias estratégicas
y consensos pragmáticos

Celina Pena
Julieta Zelicovich
Vera Thorstensen
Catherine Mota

Coordinación: Ricardo Rozemberg y
Sofía Sternberg

Banco Interamericano de Desarrollo
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INTAL.

Diciembre, 2023

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

Informe MERCOSUR No. 26: MERCOSUR: divergencias estratégicas y consensos pragmáticos / Celina Pena, Julieta Zelicovich, Vera Thorstensen, Catherine Mota; coordinadores, Ricardo Rozemberg, Sofía Sternberg.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 2863)

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. Pena, Celina. II. Zelicovich, Julieta. III. Thorstensen, Vera. IV. Mota, Catherine. V. Rozemberg, Ricardo, coordinador. VI. Sternberg, Sofía. VII. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. VIII. Serie. IDB-TN-2863

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

Palabras clave: MERCOSUR, Comercio regional, Comercio Internacional, Exportaciones, Integración regional, Medio ambiente, Acuerdos de comercio, Negociaciones comerciales, América del Sur, Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Biotecnología.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. 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 Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). 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 y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



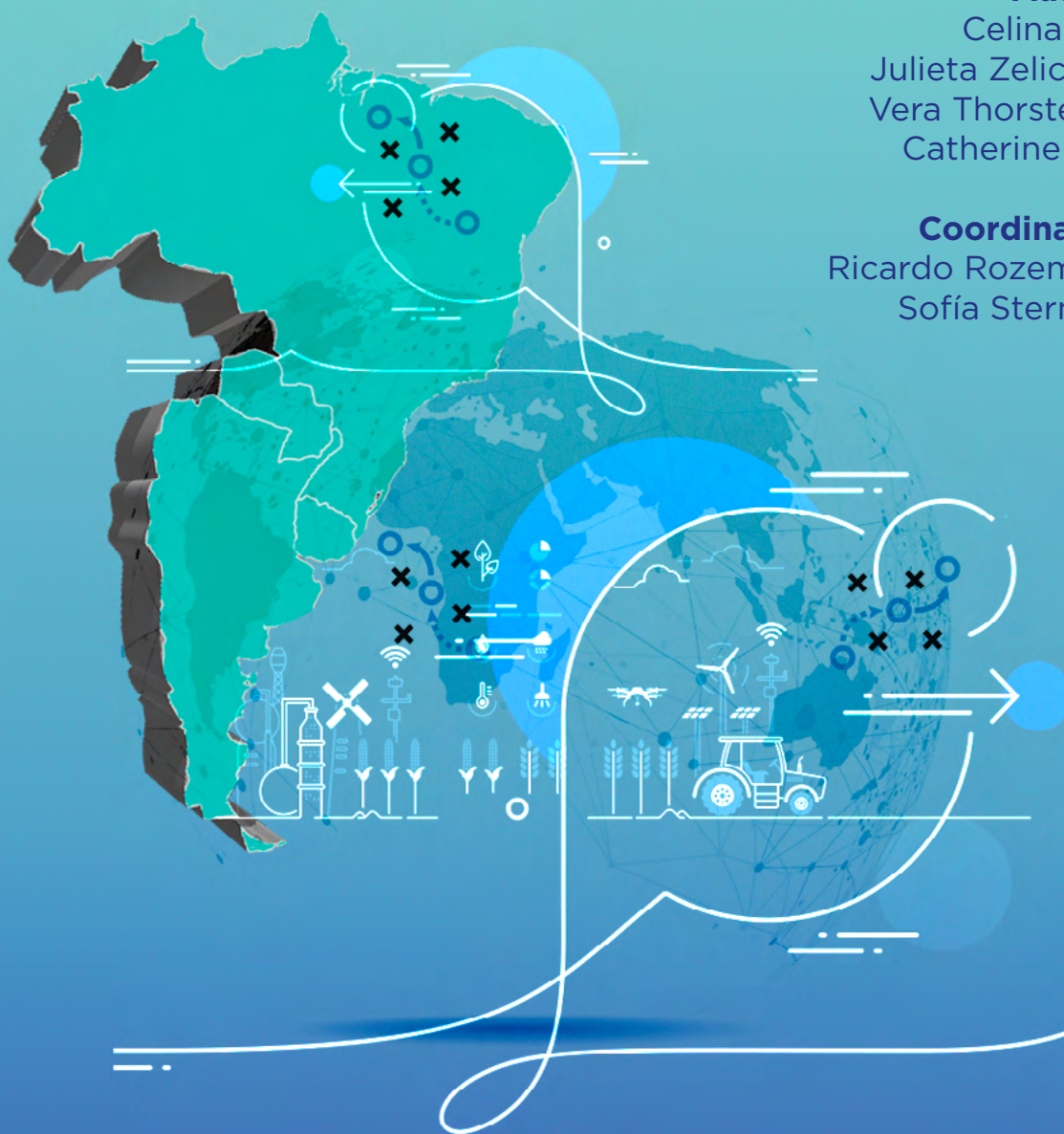
MERCOSUR: Divergencias estratégicas y consensos pragmáticos

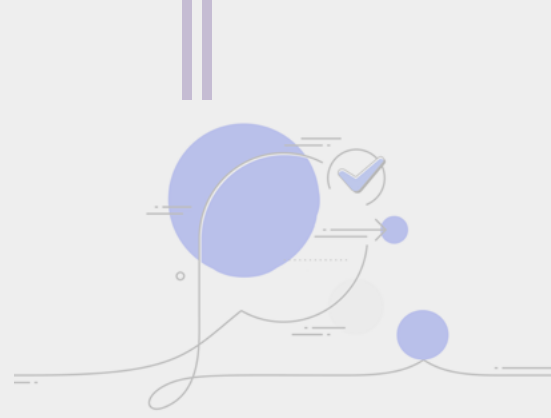
Autores:

Celina Pena
Julieta Zelicovich
Vera Thorstensen
Catherine Mota

Coordinación:

Ricardo Rozemberg
Sofía Sternberg





La edición 26 del Informe MERCOSUR analiza el período abarcado desde principios de 2022 hasta fines del primer semestre de 2023. El documento fue cerrado el 15 de julio de 2023.

Autores:

Celina Pena

Julieta Zelicovich

Vera Thorstensen

Catherine Mota

Coordinación:

Ricardo Rozemberg

Sofía Sternberg

Edición:

Mariana Pernas

Diseño:

Andrea Pellegrino

Se agradecen los comentarios y contribuciones al informe realizados por:

Ana Basco

Pablo Garcia

Jesica De Angelis

Kathia Michalczewsky

Christian Volpe Martincus

Mauricio Mesquita Moreira

Gerardo Funes

MERCOSUR:

Divergencias estratégicas y consensos pragmáticos

PRÓLOGO	4
RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1 · EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EN LAS ECONOMÍAS DEL MERCOSUR	14
A· El desempeño del comercio de bienes	14
a - La evolución del comercio de bienes a nivel intra-Mercosur	19
b - La evolución del comercio de bienes con el resto del mundo	22
B· El comportamiento del comercio de servicios	25
C· La dinámica de la inversión extranjera directa (IED)	27
CAPÍTULO 2 · EL DESARROLLO DE LA AGENDA INTERNA	29
A· Evolución del mercado interno y la política económico-comercial común	30
a - Funcionamiento de la zona de libre comercio en materia de bienes	30
b - Aspectos arancelarios	33
c - Régimen de origen (ROM)	36
d - Reglamentos Técnicos, Procedimientos de Evaluación de la Conformidad y requisitos sanitarios y fitosanitarios	37
e - Servicios	38
f - Sector automotor	39
g - Sector azucarero	41
h - Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)	42
i - Agenda digital	43
j - Agenda verde, desarrollo sostenible y política energética	45
k - Otros temas de la agenda económica	46
B· El tratamiento de los aspectos institucionales	47
a. Evaluación de la productividad de los foros	47
b. Continuación de los trabajos vinculadas con la adecuación institucional	48
c. Trabajos relativos al mecanismo de solución de controversias	50
C· Otros temas de la agenda interna	52
a - Reuniones del Foro Empresarial y diálogo con el Foro Consultivo Económico y Social (FCES)	52
b - Protección al consumidor	53
c - 25 años del Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur (FCCP) y celebración de la Cumbre Social del Mercosur	53
CAPÍTULO 3 · EL DESARROLLO DE LA AGENDA EXTERNA	55
A· Normativa sobre relacionamiento externo	57
a - La persistencia del debate por la “flexibilización”	57
B· Principales desarrollos de la agenda externa	58
a - Las negociaciones con América Latina y el Caribe: administración de los acuerdos de complementación económica y nuevos procesos en curso	58
b - La agenda extrarregional: acuerdos concluidos (en principio) y negociaciones en curso	60
c - La agenda extra-regional: administración y profundización de los acuerdos vigentes	67
d - Prioridades en materia de cooperación internacional	67
e - Otros posicionamientos internacionales del Mercosur	68
CAPÍTULO 4 · LA BIOTECNOLOGÍA EN EL MERCOSUR	70
A· Políticas e iniciativas en el sector de la biotecnología industrial de los países del Mercosur	70
a - Brasil	73
b - Argentina	76
c - Paraguay	78
d - Uruguay	80
B· El comercio de productos vinculados a la biodiversidad y la biotecnología en los países del Mercosur	82
C· Hacia el desarrollo de la biotecnología regional en el Mercosur	85
a - Biotecnología y bioinsumos en el Mercosur	85
b - El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur y la biotecnología	87
c - BIOTECSUR y otras iniciativas	87
D· Recomendaciones	89
ABREVIATURAS Y SIGLAS	91
BIBLIOGRAFÍA	95

PRÓLOGO

Cuando el Mercosur recién había cumplido un lustro de vida (1996), 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), publicamos el “Informe Mercosur N°1”. Para el BID INTAL, conocer y analizar aquel importante e incipiente proceso de integración latinoamericano se transformó en una imperiosa necesidad, imbuidos por la convicción de que el bloque era un instrumento orientado a generar crecimiento y desarrollo adicional para los países miembros y un vehículo para el fortalecimiento de la cooperación funcional en varios ámbitos de las políticas públicas. Más de 25 años después -durante los cuales existieron distintas etapas de avances y retrocesos-, dicho convencimiento basado en la larga evidencia empírica comparada, está intacto. El detallado y exhaustivo análisis del presente Informe (el N° 26), además de ser una muestra de ello, confirma la larga construcción de una agenda de conocimiento al interior del BID INTAL sobre el proceso de integración en el Cono Sur.

Las distintas olas de disrupciones/shocks en el funcionamiento de la globalización y la gobernanza económica global experimentadas en los últimos años, han reforzado aún más la necesidad de que los países de la región refuercen las interacciones políticas y económicas. La integración regional puede -y debe- contribuir a la creación de capacidades que reduzcan la vulnerabilidad externa de los Estados Parte y facilite el camino al desarrollo compartido. A pesar de algunas agendas inconclusas y de tensiones inherentes, la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay han logrado comenzar a discutir y construir mecanismos sobre agendas propias del regionalismo del siglo XXI, las cuales se vinculan con las principales discusiones en el plano global y multilateral. A saber: la del desarrollo sostenible, la infraestructura, la digitalización e industria 4.0, así como la biotecnología.

A lo largo de este informe queda evidenciado que el Mercosur trasciende la lógica de un mecanismo puramente de integración económica apuntando a la conformación de un proceso de integración más extenso y, sobre todo, multidimensional. En un contexto global signado por la incertidumbre, y en una región donde las fuerzas centrífugas se hacen notar, el Mercosur mostró resiliencia y pragmatismo, en tanto que las tensiones entre los miembros no obstaculizaron el desarrollo de actividades conjuntas.

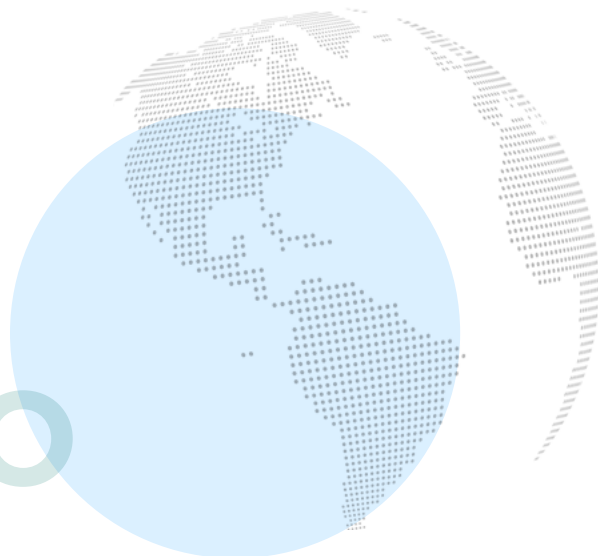
Por ejemplo, en el período comprendido entre enero de 2022 y junio de 2023 el Mercosur logró importantes avances en el *software de la integración* (como la actualización del Régimen de Origen) y en el *hardware* (conformación del SGT N° 14 de Infraestructura física). La aprobación de una nueva estructura institucional para los órganos del bloque y la celebración de la Cumbre Social de Mercosur también son progresos institucionales que deben ponderarse, tanto para avanzar en una mayor eficiencia de los recursos como también para vincular la integración con los distintos actores de la sociedad civil. Por su parte, en relación a la agenda externa, se destacan los esfuerzos de cara a profundizar y/o modernizar los acuerdos existentes (con Chile, Colombia, Perú y Ecuador) y la conclusión del tratado de libre comercio con Singapur, que constituye el primer acuerdo que el Mercosur firma con un país de la región asiática, hoy epicentro de las mayores transformaciones de la economía internacional.

El fortalecimiento de los procesos de integración regional y de las políticas comerciales, a partir del desarrollo de conocimiento, asistencia técnica y capacitaciones, es uno de los ejes centrales de trabajo del BID INTAL. Somos conscientes de que los próximos desafíos del Mercosur son múltiples y complejos. Las “viejas” e inconclusas cuestiones se articulan con nuevas demandas emergentes producto de las mutaciones que han atravesado los países miembros y del contexto internacional. Los tiempos venideros ameritan inexorablemente la búsqueda de grandes consensos políticos, pericia negociadora (para la agenda interna y externa), y especialización técnica a la hora de implementar los acuerdos y las políticas sobre muchas agendas que están en pleno desarrollo y construcción. El trabajo por delante es arduo y nada sencillo, pero estamos convencidos de que tenemos que acompañar a los países en este recorrido, donde las ganancias compartidas y los retos globales son el horizonte a mirar.

ANA BASCO
Directora del BID INTAL



RESUMEN EJECUTIVO



El período comprendido entre enero de 2022 y junio de 2023 encuentra a un Mercosur buscando dar respuesta a los desafíos internos y externos. Ante profundos cambios en el escenario internacional, los países miembros han manifestado una serie de diagnósticos compartidos y consensos en torno a las grandes narrativas de la integración regional. Sin embargo, exhibieron dificultades para traducir estos acuerdos en niveles operativos. Debe notarse que, aunque emergieron tensiones y situaciones de fricción entre los miembros, estas no obstaculizaron el desarrollo de actividades conjuntas. El período aquí analizado ha mostrado algunos resultados para fortalecer la integración y renovar la importancia del proyecto regional. Mercosur expande el alcance de la integración regional, con una nutrida agenda de cooperación técnica, política y social; pero esa construcción se hace sin haber consolidado la integración económica fundacional, relativa a los flujos comerciales.

La agenda que plasman los tres semestres referidos en este reporte se puede ordenar en tres niveles: un primer núcleo de cuestiones tradicionales de la zona de libre comercio y unión aduanera de difícil resolución y alta conflictividad entre las partes, donde el hecho más destacado es la actualización del Régimen de Origen del Mercosur; un segundo núcleo de cuestiones referidas a la modernización de disciplinas que conserva un ritmo gradual, incremental y sostenido, y que se va plasmando en nuevos instrumentos -muchos de estos nutridos por la agenda externa regional y multilateral-, como el de la agenda digital; y un tercer conjunto de temas, resultado de la agenda emergente global y también local, que impulsan al Mercosur a redefinir sus alcances y modos de cooperación, innovando sobre qué es la integración regional (diferenciando su trayecto del de la integración regional europea o asiática). Entre estos últimos, se pondera la relevancia otorgada por el bloque a coordinar políticas en materia de infraestructura, así como el relanzamiento de la Cumbre Social de Mercosur y el fortalecimiento del Mercosur Político. A nivel institucional, se ha dado continuidad al esfuerzo de ajustar los órganos y mecanismos internos a los tiempos y modalidades que exigen las políticas públicas en un contexto mucho más dinámico y volátil que el de la década del 90.

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EN LAS ECONOMÍAS DE MERCOSUR

Durante 2022, el Mercosur continuó la recuperación de las corrientes comerciales y de inversión, que crecieron a un ritmo superior al promedio mundial. En materia de bienes, las exportaciones sumaron US\$ 443.713,5 millones gracias a un crecimiento de 17% en relación con el año previo, registrando así un récord histórico en valores corrientes. Las mayores variaciones se observaron en las ventas de la Argentina, Brasil y Uruguay. El incremento de la demanda de la Unión Europea (UE), Asia, Estados Unidos (EE.UU.) y el resto de América, y la performance de los precios de los principales productos de

exportación, contribuyeron a estos resultados. En los primeros cuatro meses de 2023 el comercio de mercancías mostró una tendencia levemente inferior, con una caída de las exportaciones del 3% respecto al mismo período de 2022, y del 2% en el caso de las importaciones.

El comercio intra-Mercosur alcanzó US\$ 45.808 millones en 2022, lo que representa un incremento del 13% respecto de 2021. En estos intercambios tienen preponderancia las manufacturas de origen industrial. Más allá de esta performance, el comercio intrazona continuó con su tendencia hacia la disminución de su participación respecto al comercio total del bloque. Las exportaciones intrazona, que en 2021 representaban el 10,7% de las ventas totales de los socios, en 2022 pasaron a concentrar el 10,3%. En tal sentido, la evolución en los mercados externos fue más dinámica que los intercambios intrazona. Como resultado, el Mercosur representa para Brasil el 6,5% de sus exportaciones, mientras que para la Argentina equivale al 17,6%. En el caso de Uruguay, representa el 24,3%, y el 58,2% para Paraguay.

Con respecto a los servicios, en 2022 se superaron los valores de intercambio del período prepandemia (2019), con exportaciones que totalizaron US\$ 60.970 millones (32% superiores a las del período previo), e importaciones por US\$ 107.650 millones (43% de crecimiento anual).

Por su parte, la inversión extranjera directa (IED) recibida por los países del bloque durante 2022 superó los US\$ 107.000 millones, registrando un aumento de 74% anual. Brasil ha liderado esta dinámica, al representar más del 80% de los flujos de inversión recibidos por la región en el último año.

EL DESARROLLO DE LA AGENDA INTERNA

Entre enero de 2022 y junio de 2023 el Mercosur llevó adelante una agenda amplia de temas, que pudo administrar adecuadamente y permitió avances en una gran cantidad de materias. Esta agenda confirma la naturaleza híbrida y compleja del bloque, donde las preocupaciones económicas coexisten con una nutrida rama de cuestiones políticas y sociales. La integración regional expande la figura de mercado ampliado para abordar la cooperación y concertación de diversas políticas públicas que unen a los países miembros.

En ese sentido, el balance de estos tres semestres se puede dividir de la siguiente manera:

i. Zona de libre comercio y arancel externo común

En el núcleo de los temas referidos al funcionamiento de la zona de libre comercio y el arancel externo común (AEC), el Mercosur mantuvo alta su atención -y tensión- durante el primer semestre de 2022, hasta que adoptó la Dec. CMC 8/22 con una rebaja del 10% del AEC. Luego, fue Uruguay el que continuó con los planteos, referidos principalmente a las restricciones no arancelarias que perjudican a los países de economías menores del bloque; sin embargo, la intensidad y frecuencia de las discusiones cuatripartitas disminuyó. Brasil, a la vez, bajó su nivel de ambición en el plano regional.

No obstante, la persistencia en las discrepancias sobre estos temas -sumadas a las relativas a la flexibilización en materia de negociaciones externas- fue el principal motivo que explica la falta de suscripción de Comunicados Conjuntos de los presidentes de los EE.PP. del Mercosur durante todo el período analizado en este informe.

Los sectores excluidos de la unión aduanera (automotor y azucarero) fueron contemplados en los trabajos cuatripartitos. Si bien no se alcanzaron resultados concretos, la voluntad de su tratamiento representa una señal positiva frente a la parálisis de otros momentos.

ii. Otros temas de la agenda económica comercial

En otros temas de la agenda económico comercial del bloque, referidos a modernización de disciplinas (origen, avances en la negociación de nuevos compromisos en materia de servicios), negociaciones técnicas (reglamentos técnicos, procedimientos de evaluación de la conformidad, requisitos sanitarios y fitosanitarios) y utilización de mecanismos de administración y consulta (acciones puntuales en el ámbito arancelario, consultas en la Comisión de Comercio -CCM-), los EE.PP. pudieron consensuar avances concretos, llegándose incluso a firmar el nuevo Régimen de Origen del Mercosur que estaba en negociación desde 2019.

Respecto al FOCEM, la Argentina y Brasil saldaron los aportes adeudados, indicando un mayor compromiso con ese instrumento del Mercosur, lo que auguraría mejores perspectivas para la vigencia de la segunda etapa del Fondo aprobada en 2015.

Los temas institucionales siguieron el rumbo impartido en 2019, destinado a la modernización y mayor eficiencia de la estructura institucional. Entre otros aspectos, se concretó la aprobación de una nueva estructura, con una redistribución de los recursos de la Secretaría del Mercosur, la Unidad Técnica del FOCEM, la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión (TPR), el Instituto Social del Mercosur y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos.

También fue importante el tratamiento de temas nuevos de la agenda internacional (agenda digital, género, sostenibilidad, agenda verde, energía, infraestructura, entre otros). Esto se plasmó tanto en las mesas de trabajo del Mercosur, como también en su agenda externa y en el posicionamiento en los foros internacionales.

iii. Temas de agenda política-social

La agenda interna de este período también puso en evidencia el interés de los países miembros en profundizar los mecanismos de diálogo del así llamado “Mercosur Político”. Temas tales como migraciones, cultura, seguridad, salud, justicia y derechos humanos, fueron material recurrente en los planes de las distintas presidencias pro témpore, llegando incluso a reflejarse algunos de ellos en mecanismos institucionalizados y acuerdos.

Se destacan la celebración de la Cumbre Social del Mercosur, los encuentros del Foro Empresarial y la nutrida agenda de reuniones en temas emergentes que se desarrollaron durante estos tres semestres.

En definitiva, la falta de acuerdo en las cuestiones económicas centrales de la unión aduanera no fue un impedimento para trabajar constructivamente una amplia agenda de temas internos, que ayudan a afianzar los intereses compartidos en la región y su proyección internacional.

EL DESARROLLO DE LA AGENDA EXTERNA

Entre enero de 2022 y julio de 2023 la agenda externa del Mercosur ha mantenido casi una decena de negociaciones activas tanto con países latinoamericanos como con socios de extrazona. A partir de las acciones y prioridades pautadas en el seno del Grupo de Relacionamento Externo (GRELEX), y mediante un sistema de coordinaciones nacionales, en este período el Mercosur ha desarrollado negociaciones para la consecución de un acuerdo de libre comercio con países de América Latina y de extrazona; ha concluido las negociaciones con Singapur; se continuaron los trabajos técnicos sobre los acuerdos en principio con la UE y EFTA, y ha buscado profundizar y/o modernizar los acuerdos existentes. En las sucesivas PPT, las agendas se priorizaron según las posibilidades de obtener resultados concretos, teniendo en cuenta los avances de los trabajos en curso y la receptividad de las contrapartes.

Las interpretaciones divergentes que los miembros expresaron respecto de la Dec. CMC 32/00 y el debate sobre la flexibilización de la Unión Aduanera, no impidieron el sostenimiento de múltiples frentes de negociación y el posicionamiento conjunto ante diversos tópicos de la agenda internacional. La agenda externa fue resiliente a estas tensiones.

En el plano regional, la agenda externa del Mercosur durante el período tuvo tres dinámicas simultáneas: se realizaron esfuerzos de cara a profundizar y/o modernizar los acuerdos existentes con Chile, Colombia, Perú y Ecuador; se mantuvieron encuentros destinados a la administración de los acuerdos, y se entablaron negociaciones para la celebración de nuevos acuerdos de libre comercio con República Dominicana y con El Salvador. En 2023, además, la PPT argentina dio impulso al proceso de ingreso de Bolivia al Mercosur.

La conclusión de las negociaciones con Singapur fue el hecho más destacado. El acuerdo consta de 19 capítulos, pudiendo ser considerado como un acuerdo de comercio profundo. Se destacan los capítulos de regulaciones técnicas y servicios, de inversiones y de movimientos de personas. Este acuerdo “en principio” se suma a los que el bloque ya ha alcanzado con la Unión Europea y con EFTA.

Es de notar que, a pesar de la intensidad de la agenda de encuentros entre ambas partes, las negociaciones de la etapa final del acuerdo Mercosur-Unión Europea siguieron bloqueadas. Bruselas introdujo un instrumento adicional adjunto al tratado de libre comercio (“Instrumento conjunto sobre sustentabilidad”) que encontró resistencias por parte del Mercosur. Los países del bloque sudamericano, además, se mostraron escépticos a las nuevas medidas de política industrial y ambiental europeas. Finalmente, los procesos electorales acaecidos en los Estados Parte impulsaron visiones revisionistas sobre algunos aspectos del mentado “acuerdo en principio” de 2019.

Las negociaciones para el establecimiento de acuerdos de libre comercio con la República de Corea, Canadá, Indonesia y Líbano exhibieron pocos avances. Por su parte, otros países han expresado interés en el Mercosur. Con algunos se han establecido, inclusive, instancias de diálogos exploratorios. Se identifica a Vietnam, la Unión Económica Euroasiática, Nigeria, Túnez, Marruecos, la Unión Africana, Turquía, Georgia, Siria, Bangladesh, Malasia, Japón y Emiratos Árabes Unidos como potenciales “nuevos frentes”.

En materia de acceso a mercados es menester señalar que, producto del acervo de acuerdos existentes, el 14% de las exportaciones extra-regionales ya cuenta con algún tipo de preferencia en los mercados externos. Los acuerdos con negociaciones ya concluidas agregarían un tratamiento preferencial para un 22% de las exportaciones de bienes del bloque, alcanzando así un 36,4% del total. De concretarse todos los frentes abiertos, el conjunto de comercio abordado por la agenda externa podría alcanzar el 45,2% del total de las exportaciones del Mercosur y el 33,3% de las importaciones.

Además de las negociaciones comerciales, los países del Mercosur desarrollaron acciones de cooperación internacional de manera conjunta y tomaron posición como bloque en temas salientes de la agenda global, tales como la seguridad alimentaria, la regulación del comercio agropecuario, migraciones, cultura, la vigencia de principios como el multilateralismo, el rol de las organizaciones internacionales, el respeto al derecho internacional, la protección de los derechos humanos y el reclamo de soberanía de la Argentina por las Islas Malvinas. En balance, los Estados Parte del Mercosur han ratificado su pertenencia al bloque y reiterado el convencimiento de que la integración regional es el mecanismo preferido para sortear los desafíos de la inserción en el mundo y apostar al desarrollo conjunto.

EL POTENCIAL DE LA BIOTECNOLOGÍA EN EL MERCOSUR

Los países del Mercosur muestran una enorme base material y un gran potencial para que la biotecnología, como herramienta clave en el desarrollo económico, pueda contribuir a agregar valor a la exportación de bienes del bloque. Algunos de los sectores en los que ya se evidencia con claridad este fenómeno son el agrícola y el farmacéutico. En los cuatro países se identifican políticas públicas con el objetivo de potenciar los desarrollos de base biotecnológica. Brasil y Paraguay tienen políticas para promover la biotecnología más dirigidas a sectores específicos: el primero apunta a las áreas de salud humana, agricultura, industria y medio ambiente, y el segundo a la producción agrícola y forestal, con énfasis en la producción de organismos genéticamente modificados y la bioseguridad. Uruguay y la Argentina, por su parte, cuentan con una política integral para brindar beneficios a todos los proyectos que desarrollen alguna aplicación de la biotecnología moderna.

En el diseño institucional del Mercosur se identifica el abordaje de una agenda biotecnológica en el ámbito del subgrupo de Trabajo N° 8 -Agricultura-. El enfoque ha estado puesto en un seguimiento sobre los impactos de los desarrollos de los organismos modificados genéticamente y los problemas relacionados con la bioseguridad. A su vez, con fondos del FOCEM, existe financiamiento para el proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a Salud” (BIOTECSUR), que constituye un antecedente importante en la vinculación entre esta herramienta clave del bloque con el sector biotecnológico. El proceso de integración tiene por delante el gran desafío de poder avanzar hacia la convergencia regulatoria para que el sector biotecnológico logre incrementar su escala y eficiencia productiva, tanto en el plano regional como en el global.

INTRODUCCIÓN

Cuando Paraguay asumió la Presidencia ProTémpore (PPT) del Mercosur en diciembre de 2021, pocos imaginaban que el escenario pospandemia volvería a verse marcado por una nueva ola de disrupciones en el funcionamiento de la globalización y la gobernanza económica mundial. En vez de la prometida recuperación económica y la normalización de las cadenas globales de valor, la guerra en Ucrania agregó nuevos componentes a un escenario internacional altamente convulsionado. Los precios de los alimentos y la energía registraron picos históricos y una elevada volatilidad, que coadyuvó al proceso inflacionario subyacente. La competencia entre Estados Unidos y China, el nuevo industrialismo en los países desarrollados, así como las preocupaciones y las nuevas medidas para la transición energética y el imperativo del cambio climático completaron el panorama. En ese contexto es que tiene lugar esta evaluación del estado del Mercosur.

El período comprendido entre enero de 2022 y junio de 2023 encuentra a un Mercosur resiliente y pragmático. Los procesos evidenciados en este reporte ponen de manifiesto que las tensiones entre los miembros no obstaculizaron el desarrollo de actividades conjuntas (e inclusive la obtención de algunos nuevos acuerdos) en múltiples dimensiones. Se identifican hechos salientes como la reducción del AEC, la normalización de los pagos al FOCEM, la conclusión del proceso de modernización del régimen de origen del Mercosur, la finalización de las negociaciones del acuerdo de libre comercio con Singapur, la aprobación de una nueva estructura institucional para los órganos del bloque y la celebración de la Cumbre Social del Mercosur. A la vez, no pueden dejar de mencionarse la prolongación en el tiempo de las tensiones -especialmente entre Uruguay y los socios mayores- respecto del funcionamiento de la zona de libre comercio y la persistencia de trabas al comercio, así como la divergencia de opiniones respecto de la velocidad y orientación de la agenda externa.

Este balance expresa la confluencia de cuestiones técnicas pendientes, pero también políticas, resultantes de las sensibilidades remanentes de la primera etapa de la historia del bloque. Estas “viejas” cuestiones se articulan con demandas emergentes producto de los cambios que han atravesado los países miembros y el contexto internacional en los últimos años. Por ejemplo, los integrantes del Mercosur enfrentan una inserción diferenciada entre el mercado intra-regional y el mercado extra-regional, con una evolución de los flujos de bienes y servicios y de composición de la canasta distinta para cada caso. Las políticas que se generan en el marco del bloque deben dar lugar a instrumentos que respondan a esta diversidad de mercados y productos, con la complejidad de que los intereses de los sectores productivos y las prioridades político-estratégicas de los miembros en estas dos esferas no necesariamente se superponen. No hay un conjunto de intereses unificado sobre la política comercial ni al interior de los países miembros ni entre estos. Es, de hecho, la puja entre estas visiones lo que explica parte de la problemática del Mercosur, al tiempo que confluyen otros elementos que justifican la resiliencia y permanencia del bloque. El sentido del Mercosur está en disputa en un proceso de transformación, que lleva a que en algunas agendas sea difícil avizorar salidas inmediatas.

Así, el proceso de integración es impulsado por esfuerzos espasmódicos de las sucesivas PPT y un complejo entramado de agendas embebidas en la estructura institucional que garantizan cierta inercia. Cabe señalar que en 2022 no se produjeron reuniones presenciales entre los presidentes de Brasil y la Argentina, y de hecho, las cumbres del Mercosur de ese año se desarrollaron sin la participación de todos los presidentes. Recién en julio de 2023, con el cambio de gobierno en el Palacio de Planalto desde principios de año, los mandatarios de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, junto a los Estados asociados, volvieron a encontrarse cara a cara.

Mercosur reúne una vocación firme por el accionar colectivo, una serie de diagnósticos compartidos y consensos en torno a las grandes narrativas, pero enfrenta dificultades para traducir estos acuerdos en niveles operativos. El reto es pasar de la superficie al fondo. A modo de ejemplo, aún si los países miembros coinciden en la necesidad de “modernizar” el bloque, cada uno entiende que ese proceso acarrea componentes divergentes y hasta opuestos. La modernización ha sido entendida como expansión del acervo regulatorio a temas emergentes en el comercio internacional, así como la simplificación de las regulaciones -especialmente en lo relativo a las excepciones y válvulas de escape-. A la vez, también ha significado la reforma institucional del bloque y/o la reorientación de la agenda externa así como el planteo de llevarla adelante a través de nuevos formatos más próximos a una zona de libre comercio. Estas divergencias implican dificultades en la identificación de los temas prioritarios, los ritmos y orientaciones en agendas específicas que tensan el alcance de los objetivos definidos en el Tratado de Asunción o que introducen interpretaciones divergentes relativas a lo allí acordado.

En este último sentido, algo que resulta confirmado en este Informe es que el Mercosur se aparta de la lógica de un mecanismo de integración económica en sentido estricto, apuntando a la conformación de un proceso de integración más extenso y, sobre todo, multidimensional. Sin embargo, y de forma paradójica, esa expansión hacia otras agendas y mecanismos de cooperación técnica, política y social ha estado motivada por un intento de “escapar” o “sortear” los bloqueos en las cuestiones fundamentales de la integración económica. Tanto en lo que hace a la generación de mecanismos de regulación comunes como también en su aplicación y cumplimiento. Es decir, el Mercosur expande el alcance de la integración regional con una nutrida agenda de cooperación técnica, política y social, pero esa construcción se hace sin haber consolidado la integración económica fundacional, relativa a los flujos comerciales.

Otro problema que se presenta es el de los alcances de un enfoque tan flexible. Mercosur parece ser parte de toda la agenda de políticas públicas de los miembros. Sin embargo, no en todas las dimensiones posee competencias para ser una ayuda efectiva. Aún si los EE.PP. renuevan su identidad común, los límites de qué es y qué no es Mercosur o hasta dónde el Mercosur efectivamente orienta las decisiones nacionales, se ven desdibujados. En el marco de estas complejidades, entre enero de 2022 y junio de 2023 el Mercosur ha mostrado algunos resultados para fortalecer la integración y renovar la importancia del proyecto regional. La agenda que plasman los tres semestres analizados se puede ordenar en tres niveles: un primer núcleo de cuestiones tradicionales de la zona de libre comercio y unión aduanera de difícil resolución y alta conflictividad entre las partes, donde el hecho más destacado es la actualización del Régimen de Origen del Mercosur; un segundo núcleo de cuestiones relativas a la modernización de disciplinas que conserva un ritmo gradual, incremental y sostenido, y que se va plasmando en nuevos instrumentos -muchos de estos nutridos por la agenda externa regional y multilateral-, como el de la agenda digital o servicios; y



un tercer conjunto de temas, resultado de la agenda emergente global y también local, que impulsan al Mercosur a redefinir sus alcances y modos de cooperación, innovando sobre qué es la integración regional (diferenciando su trayecto del de la integración regional europea o asiática). Entre estos últimos se pondera la relevancia otorgada por el bloque a coordinar políticas en materia de infraestructura, el relanzamiento de la Cumbre Social del Mercosur y el fortalecimiento del Mercosur Político. A nivel institucional, se ha dado continuidad al esfuerzo de ajustar los órganos y mecanismos internos a los tiempos y modalidades que exigen las políticas públicas en un contexto mucho más dinámico y volátil que el de la década del 90. En conjunto, las instituciones del Mercosur han contribuido a la resiliencia y continuidad del bloque, otorgando un poder de inercia en la agenda.

Tras esta introducción, el Informe analiza la evolución de los flujos de comercio y de inversión del bloque (Capítulo 1). Seguidamente se detalla el análisis del desarrollo de la agenda interna, abarcando los temas de la zona de libre comercio y la política comercial del bloque, los aspectos institucionales y la agenda política social (Capítulo 2). El Capítulo 3 presenta la evolución de la agenda externa del Mercosur en el período analizado. Se incluyen tanto las negociaciones con socios intra-regionales como con socios extrazona, así como la actualización de prioridades de cooperación internacional y el posicionamiento conjunto en foros internacionales. Por último, el Capítulo 4 explora los avances del Mercosur en uno de los temas que evaluamos con mayores potencialidades para la región, como es el de la biotecnología.

CAPÍTULO 1



EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EN LAS ECONOMÍAS DEL MERCOSUR

Durante 2022 el Mercosur continuó la recuperación de las corrientes comerciales y de inversión, que crecieron a un ritmo superior al promedio mundial, en un proceso que se había iniciado en 2021 luego de la crisis generada por la situación derivada de la pandemia de Covid-19.

En materia de bienes, las exportaciones sumaron US\$ 443.713,5 millones gracias a un crecimiento del 17% en relación con el año previo, registrando así un récord histórico en valores corrientes. Las mayores variaciones se observaron en las ventas de la Argentina, Brasil y Uruguay. Paraguay fue el único que sufrió una caída del 6%, como consecuencia de una fuerte sequía que redujo significativamente algunas de sus exportaciones agrícolas. Este dinamismo se observó tanto a nivel intra-Mercosur como para con los socios extra-regionales, donde sobresale el aumento de las colocaciones hacia socios no tradicionales como Asia (excluido China), Medio Oriente y África. Las importaciones subieron 25% para alcanzar un pico de US\$ 380.739,6 millones a lo largo de los 12 meses, con crecimiento en todos los Estados Parte.

De esta forma, se llega al cuatrienio 2019-2022 con tasas de crecimiento promedio anual de exportaciones del 9%. En los primeros cuatro meses de 2023 el comercio de mercancías mostró una tendencia levemente inferior, con una caída de las exportaciones del 3% con respecto al mismo período de 2022, y del 2% en el caso de las importaciones.

Respecto a los servicios, en 2022 se superaron los valores de intercambio del período prepandemia -2019-, con exportaciones que totalizaron US\$ 60.970 millones (32% superiores a las del período previo), e importaciones por US\$ 107.650 millones (43% de crecimiento anual).

Por su parte, la inversión extranjera directa (IED) recibida por los países del bloque durante 2022 alcanzó los US\$ 107.000 millones, registrando un aumento del 74% anual. Seguidamente se presenta en mayor detalle el comportamiento de estos flujos económicos.

A · EL DESEMPEÑO DEL COMERCIO DE BIENES

Durante 2022 el comercio de bienes del Mercosur tuvo un dinamismo mayor al registrado por el comercio mundial, tanto en lo que se refiere a exportaciones como a importaciones. Como resultado de ello, aumentó levemente la participación del bloque en las corrientes comerciales a nivel global. Las ventas externas del Mercosur para el último año alcanzaron US\$ 443.713,5 millones, una cifra 17,2% mayor que la registrada para 2021, reflejando así un incremento 50% mayor que el experimentado por las exportaciones a nivel mundial (Cuadro N° 1). Con este valor, se alcanzó un récord histórico en términos corrientes (Gráfico N° 1), quedando solamente 4% por debajo del máximo de 2011 medido en dólares constantes¹.

¹ Para una estimación de los valores constantes se deflactó la serie anual en dólares corrientes por el índice de inflación de EE.UU.

Las exportaciones de Brasil mostraron la tasa de crecimiento más alta, del 19,1% en relación con 2021. En los casos de la Argentina y Uruguay, sus ventas externas crecieron 13,5% y 17,2%, respectivamente. En tanto, Paraguay evidenció una caída de sus exportaciones del 5,9% en 2022 respecto del año previo, explicada principalmente por una fuerte sequía que implicó una disminución en los saldos exportables de sus productos agrícolas².

Cuadro N° 1

Comercio total del Mercosur y del mundo.
En millones de US\$ y variación anual en %.

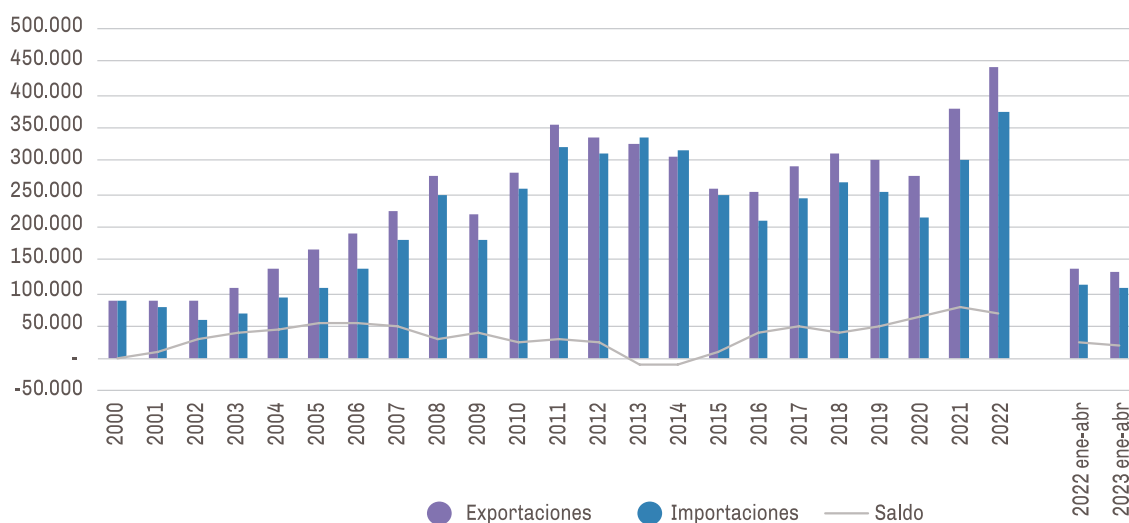
PAÍSES	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES				BALANZA	
	VALOR		VARIACIÓN		VALOR		VARIACIÓN		VALOR	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
ARGENTINA	77.934,0	88.445,7	42,0%	13,5%	63.184,0	81.522,7	49,2%	29,0%	14.750,0	6.923,0
BRASIL	280.633,0	334.136,0	34,2%	19,1%	219.409,0	272.610,7	38,2%	24,2%	61.224,0	61.525,3
PARAGUAY	10.575,0	9.948,3	23,8%	-5,9%	12.525,5	14.587,2	43,0%	16,5%	-1.950,5	-4.638,9
URUGUAY	9.540,7	11.183,5	41,6%	17,2%	9.488,0	12.019,0	28,8%	26,7%	52,7	-835,5
MERCOSUR	378.682,7	443.713,5	35,6%	17,2%	304.606,5	380.739,6	40,2%	25,0%	74.076,2	62.974,0
COMERCIO MUNDIAL	22.343.840,0	24.904.489,0	26,6%	11,5%	22.620.211,0	25.621.162,0	26,5%	13,3%	n.c.	n.c.
Participación MERCOSUR sobre mundo	1,7%	1,8%		n.c.	1,3%	1,5%				n.c.

Nota: n.c.: no corresponde

Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EE.PP., Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur (SECEM) y Banco Mundial.

Gráfico N° 1

Comercio exterior de bienes del Mercosur.
En millones de US\$.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los institutos nacionales de estadísticas de los EE.PP. y SECEM.

2 · El complejo sojero, que representó más del 40% de las ventas paraguayas en el 2021, cayó prácticamente a la mitad en 2022. Para 2023, los datos del primer trimestre evidencian una recuperación del 50% con relación a los alicaidos valores del año previo.

Si bien la dinámica exportadora de la región durante 2022 fue notoriamente inferior a la de 2021 (17% y 36%, respectivamente), el comercio ya había sufrido una importante caída en 2020, con el consecuente impacto en las estadísticas. Una visión del cuatrienio 2019-2022 permite concluir, sin embargo, que se trató de un período muy positivo, con una tasa de crecimiento anual del 9% -en la comparación con 2018, año inmediato anterior-, muy por encima de los promedios de los cuatrienios previos, y con un aumento proporcionalmente mayor para las ventas con destino en Asia³, Medio Oriente, resto de Sudamérica y África⁴ (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2

Tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones del Mercosur.

PERÍODO	MERCOSUR	SUDAMÉRICA*	UE	CHINA	EEUU	ÁFRICA**	ASIA***	MEDIO ORIENTE	MUNDO
2011-2014	-1%	0%	-1%	6%	8%	3%	7%	1%	2%
2015-2018	-4%	-6%	-4%	7%	3%	-6%	-3%	-4%	-1%
2019-2022	2%	12%	9%	9%	8%	11%	16%	14%	9%

Nota: *excepto Mercosur; **no incluye Medio Oriente; ***no incluye Medio Oriente ni China

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los institutos nacionales de estadísticas de los EE.PP. y SECEM.

Con relación a las importaciones, en 2022 las mismas alcanzaron US\$ 380.739,6 millones, un 25% más que durante 2021, reflejando una mayor dinámica que el promedio mundial (que creció 13%). Se trata de un récord histórico anual en términos de dólares corrientes (Gráfico N° 1), mientras que en valores constantes se ubica un 10% por debajo del máximo de 2013. En este caso, todos los socios realizaron compras mayores a las de 2021. Las variaciones más importantes se observaron en la Argentina (29%), seguida por Uruguay (26,7%) Brasil (24,2%) y Paraguay (16,5%). El promedio del cuatrienio 2019-2022 refleja un crecimiento promedio anual del 9%, con un dinamismo importante de las compras desde Medio Oriente, China y EE.UU. (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3

Tasa de crecimiento promedio anual de las importaciones del Mercosur.

PERÍODO	MERCOSUR	SUDAMÉRICA*	UE	CHINA	EEUU	ÁFRICA**	ASIA***	MEDIO ORIENTE	MUNDO
2011-2014	-2%	9%	5%	9%	8%	12%	3%	16%	5%
2015-2018	-1%	-8%	-4%	0%	-2%	-19%	-5%	-8%	-4%
2019-2022	3%	7%	4%	12%	11%	7%	7%	26%	9%

Nota: *excepto Mercosur; **no incluye Medio Oriente; ***no incluye Medio Oriente ni China

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los institutos nacionales de estadísticas de los EE.PP. y SECEM.

En cuanto al saldo de la balanza comercial del Mercosur, arrojó un resultado positivo de US\$ 62.974,0 millones para 2022, un 15% inferior al registrado el año anterior. Para el primer cuatrimestre de 2023 las cifras de comercio son levemente inferiores a las registradas en igual período del año anterior, con una caída del 3% en las exportaciones y del 2% en las importaciones, arrojando un balance positivo pero 4% inferior al registrado en enero-abril de 2022.

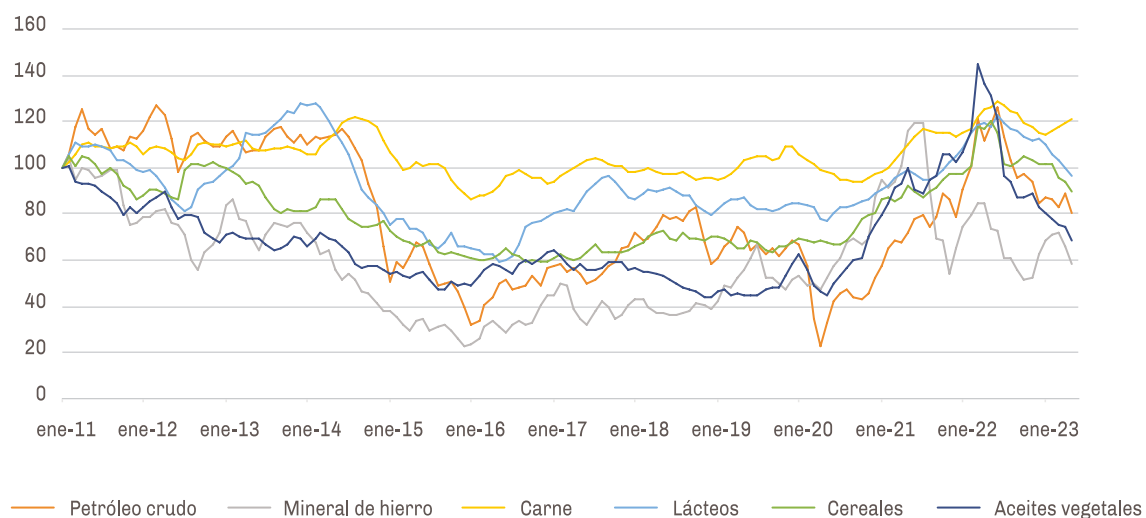
3 · Excluido China y Medio Oriente.

4 · Excluido Medio Oriente.

Un análisis más detallado de las corrientes exportadoras permite afirmar que su dinámica positiva en 2022 estuvo influenciada por diversos elementos. Entre ellos, cabe mencionar el incremento de la demanda de la UE, Asia⁵, EE.UU. y el resto de América -en China se observó un aumento de la demanda leve, en parte explicado por las medidas de “Covid cero” adoptadas ante una nueva ola del virus-. La performance de los precios de los principales productos de exportación también contribuyó al incremento de los valores comercializados (Gráfico N° 2). En efecto, la tendencia alcista que se aceleró hacia fines de 2021 como consecuencia de la recuperación pospandemia (BID INTAL, 2022), se acentuó por los efectos de la invasión de Rusia a Ucrania hasta mediados de 2022, alcanzándose valores máximos históricos para el petróleo, aceites vegetales y lácteos, y con recuperación en los precios de cereales y carnes, y mejoras en mineral de hierro -que sin embargo no llegaron a compensar la caída sufrida en 2021-. En la segunda mitad de 2022 los precios se tornaron más volátiles y con una tendencia a la baja que se mantuvo en los primeros meses de 2023. A futuro, se estima que las cotizaciones se mantendrán relativamente estables en los actuales valores (BID, 2023). La inflación en las principales economías del mundo y las medidas de política monetaria adoptadas para contenerla, así como la apreciación del dólar en Estados Unidos, suman elementos que explican el desempeño exportador.

Gráfico N° 2

Precios internacionales de los principales productos básicos exportados por el Mercosur.
Índice base 2011=100.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial y FAO.

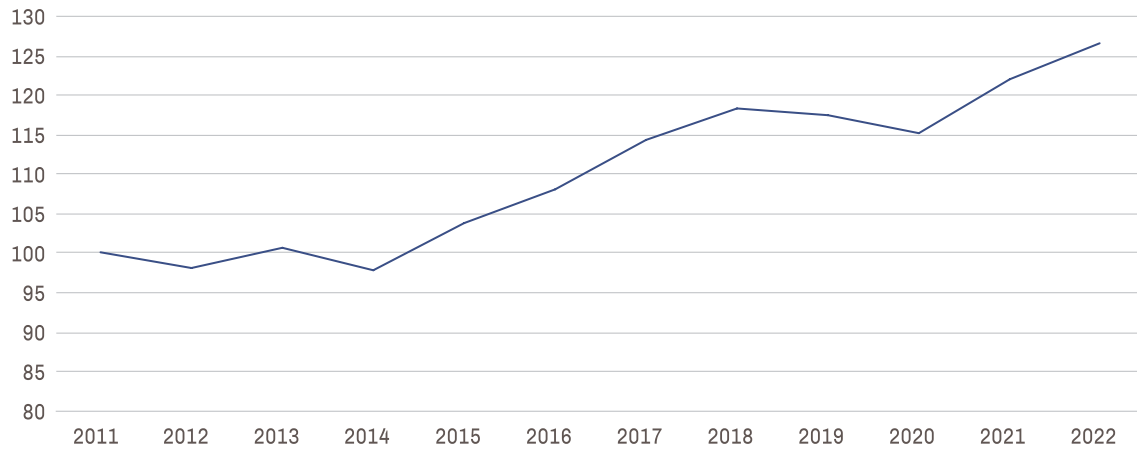
Frente a la gran volatilidad de los precios, resulta pertinente analizar la dinámica de los índices de cantidades exportadas⁶ (Gráfico N° 3). Desde 2011, éstos se han mantenido relativamente estables en los primeros cuatro años, para luego iniciar una tendencia creciente interrumpida solamente en 2019 y 2020. Cabe señalar que en 2022 las ventas del bloque aumentaron un 27% en términos de cantidades en relación con 2011, lideradas principalmente por Brasil -que registró un crecimiento de 37% en las cantidades vendidas-. Uruguay tuvo un pequeño incremento (2%) en este período, mientras que la Argentina y Paraguay disminuyeron en el último año las cantidades de mercaderías colocadas en el exterior en comparación con el año base de este análisis (prácticamente 8% y 11%, respectivamente).

5 · Excluido China y Medio Oriente.

6 · Para el análisis de la dinámica del bloque se construyó el índice de cantidades del Mercosur a partir de los índices nacionales de sus EE.PP., ponderándolos en función de su participación anual en las exportaciones totales del bloque.

Gráfico N° 3

Dinámica de los volúmenes exportados por el Mercosur.
Índice 2011=100.

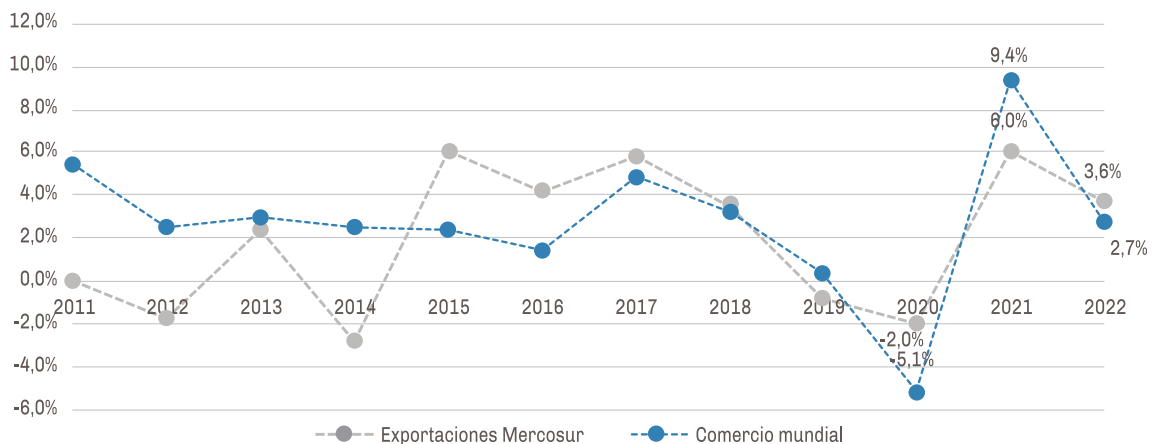


Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EE.PP.

La comparación del comportamiento del volumen de las ventas del bloque y del comercio global (Gráfico N° 4) permite afirmar que, en los últimos años, la dinámica de las cantidades exportadas por el Mercosur mostró menor variabilidad que las comercializadas a nivel mundial, para lo cual ha jugado un rol importante la menor elasticidad ingreso de las ventas de la región, con alta predominancia de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario. En efecto, mientras en 2020 las exportaciones del bloque disminuyeron 2% en términos de volumen respecto al 2019, el comercio mundial cayó un 5%. Por su parte, en 2021 el repunte en términos de volumen fue del 6% y 9,4% para el Mercosur y el mundo, respectivamente. En tanto, durante 2022 disminuyó el dinamismo -igualmente positivo-, al registrarse un aumento de 3,6% en las cantidades vendidas por la región, que fue mayor a la tasa de 2,7% correspondiente a los volúmenes comercializados a nivel mundial.

Gráfico N° 4

Evolución del volumen de las exportaciones del Mercosur y del mundo.
Tasa de variación anual.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial, OMC, institutos nacionales de estadísticas y Bancos Centrales de los EE.PP.

a- La evolución del comercio de bienes a nivel intra-Mercosur

El comercio intra-Mercosur alcanzó US\$ 45.808 millones en 2022 (Cuadro N° 4), lo que representa un incremento de 13% respecto de 2021 (Cuadro N°5). Hay que remontarse al año 2013 para encontrar un monto de exportaciones superior en términos de dólares corrientes. Este crecimiento estuvo liderado por Brasil, cuyas ventas a la región crecieron 28%, seguido por Uruguay que experimentó una variación del 12%. En el caso argentino, las exportaciones a los EE.PP. subieron 6% mientras que Paraguay registró una caída de las colocaciones a la región del orden del 11%.

Cuadro N°4

Exportaciones intra-Mercosur
En millones de US\$.

	PAÍSES	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY		MERCOSUR	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
EXPORTADORES	ARGENTINA	n.c.	n.c.	11.777	12.638	1.286	1.322	1.491	1.573	14.554	15.533
	BRASIL	11.879	15.345	n.c.	n.c.	3.041	3.519	2.070	2.900	16.990	21.764
	PARAGUAY	2.752	1.917	3.554	3.667	n.c.	n.c.	171	203	6.477	5.786
	URUGUAY	490	905	1.815	1.676	134	145	n.c.	n.c.	2.439	2.725
	MERCOSUR	15.121	18.166	17.146	17.980	4.461	4.986	3.732	4.676	40.460	45.808

Nota: n.c.: no corresponde

Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SECEM.

Cuadro N°5

Exportaciones intra-Mercosur
Tasa de variación anual.

	PAÍSES	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY		MERCOSUR	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
EXPORTADORES	ARGENTINA	n.c.	n.c.	48%	7%	47%	3%	42%	6%	48%	6%
	BRASIL	40%	29%	n.c.	n.c.	41%	16%	18%	40%	37%	28%
	PARAGUAY	30%	-30%	18%	3%	n.c.	n.c.	64%	18%	23%	-11%
	URUGUAY	65%	85%	64%	-8%	17%	8%	n.c.	n.c.	60%	12%
	MERCOSUR	39%	20%	42%	5%	42%	12%	28%	25%	40%	13%

Nota: n.c.: no corresponde

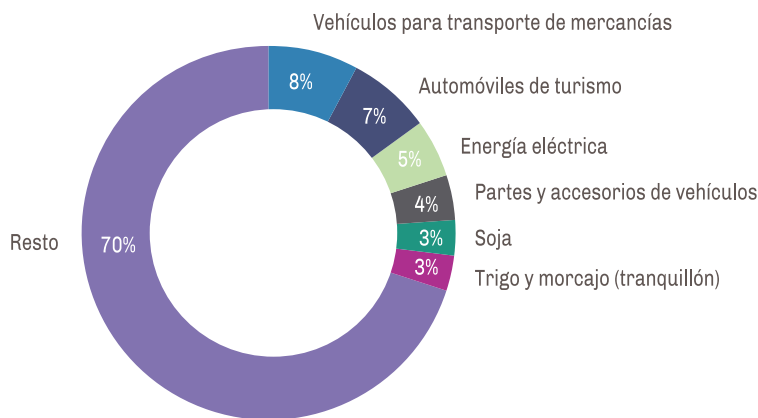
Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SECEM.

Los productos comercializados dentro del Mercosur continúan reflejando la preponderancia de las manufacturas de origen industrial. En ese sentido, las principales mercaderías son: vehículos para el transporte de mercancías, automóviles de turismo, energía eléctrica, y partes y accesorios de vehículos (Gráfico N° 5). Al respecto, sobre los seis productos que explican el 30% del intercambio intrazona, tres corresponden al sector automotor y su comercio está regido por acuerdos bilaterales, principalmente a través del Acuerdo de Complementación Económica N° 14 (ACE N° 14) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre Argentina-Brasil. El comercio de energía eléctrica se explica por la generación de las represas de Itaipú, Yacyretá y Salto Grande, cuyos volúmenes y precios están estipulados por

los acuerdos bilaterales correspondientes a cada una de ellas, siendo Paraguay el principal exportador. Respecto a los porotos de soja, se trata principalmente de un producto paraguayo que se dirige fundamentalmente a la Argentina⁷ y, en menor medida, a Brasil. Y en cuanto al trigo y morcajo, se explican fundamentalmente por exportaciones argentinas destinadas a Brasil.

Gráfico N° 5

Principales productos exportados entre los socios del Mercosur en 2022.

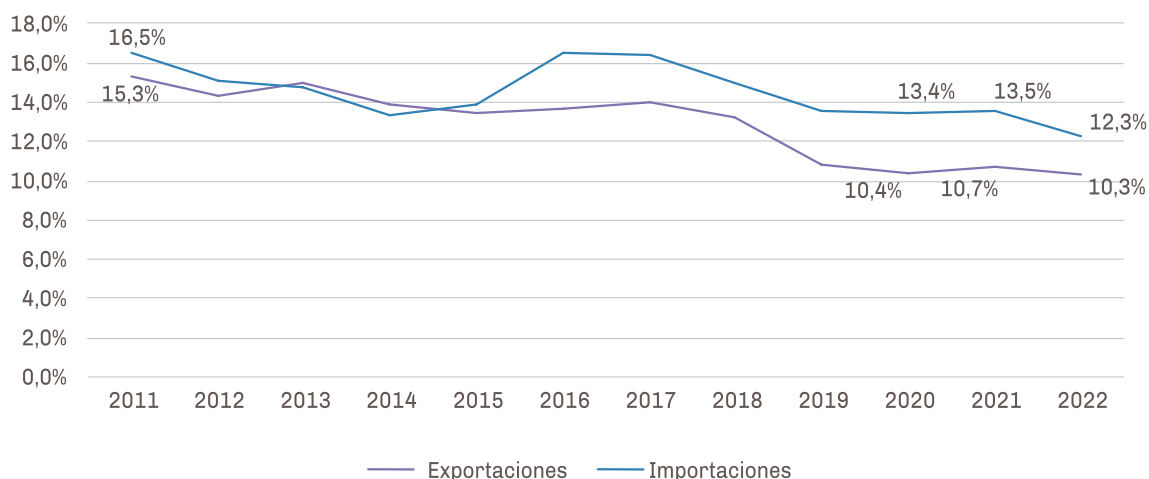


Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SECEM.

Más allá de esta performance, el comercio intrazona continuó con su tendencia hacia la disminución de su participación respecto al comercio total del bloque. Las exportaciones intrazona pasaron de representar el 10,7% de las ventas totales de los socios durante el 2021 al 10,3% en 2022. Respecto a las importaciones, mientras en 2021 el 13,5% de las compras se originaban en la región, durante 2022 ese número pasó a 12,3% (Gráfico N° 6).

Gráfico N° 6

Participación del comercio intrazona en el comercio total del Mercosur.



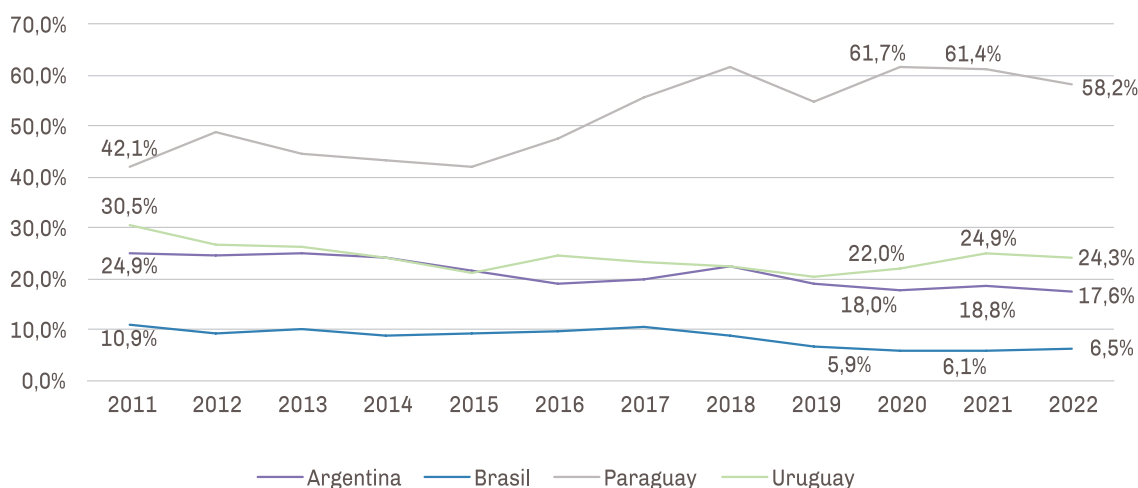
Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SECEM.

7 · Se trata mayormente de importaciones que ingresan bajo el régimen de admisión temporaria para su procesamiento en el país y posterior exportación.

Este comportamiento general se repite para cada uno de los socios, excepto en el caso de Brasil, para quien el comercio intrazona tuvo un muy leve repunte (0,4 puntos porcentuales) durante 2022 (Gráfico N° 7). Sin embargo, en una perspectiva de mediano plazo, se observa que desde 2011 la relevancia del Mercosur para las exportaciones de Brasil cayó un 40%, mientras que la disminución fue sustantivamente menor para el caso de la Argentina y Uruguay (para quienes el bloque representa el destino de entre 18% y 24% de sus ventas, respectivamente). Para Paraguay se incrementó la relevancia de la región como demandante de sus productos (en 2022, más del 58% de sus exportaciones se dirigen al Mercosur, muy concentradas en energía eléctrica, porotos de soja y maíz).

Gráfico N° 7

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 de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SECEM.

Una comparación entre 2011 y 2022 permite afirmar que, de los 98 capítulos de la nomenclatura arancelaria, en 59 de ellos se produjeron disminuciones en términos de dólares corrientes. Las principales caídas se concentran en dos capítulos: en el 87, correspondiente a vehículos automóviles, tractores, sus partes y accesorios y 27-Combustibles. Por otro lado, el capítulo que más creció fue el 12-Semillas y frutos oleaginosos. No obstante, es importante dejar en claro que el Índice de Intensidad Comercial (IIC)⁸ refleja, para todos los socios, que su flujo comercial con el Mercosur es muy superior a lo esperado en función de la importancia de cada uno de los EE.PP. en el comercio mundial (Cuadro N° 6).

8 · El IIC se calcula a partir de la proporción de las exportaciones de un país hacia un asociado dividida por la proporción de las exportaciones mundiales destinadas al asociado. Este indicador permite observar el comercio entre dos países en función de lo que podría esperarse sobre la base de su importancia en el comercio mundial (BM).

Cuadro N° 6

Índice de intensidad comercial

AÑO	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
2011	14,1	6,2	23,8	17,3
2021	13,7	4,4	44,8	17,3
2022	11,5	4,3	38,0	15,8

Fuente: Elaboración propia en base a SECEM y OMC.

b- La evolución del comercio de bienes con el resto del mundo

En 2022, las exportaciones de los países del Mercosur dirigidas al resto del mundo ascendieron a US\$ 397.944,9 millones, un 17,5% superior a las registradas en 2021 (Cuadro N° 7) y récord histórico en dólares corrientes, mientras que ocuparon el segundo valor en términos constantes, al quedar 11% por debajo del pico de 2011. Todos los destinos registraron un aumento de ventas.

Cuadro N° 7

Comercio del Mercosur con el resto del mundo.

En millones de US\$ y variación anual en %.

PAÍSES	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	VALOR		Variación		VALOR		Variación	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
EXTRA ZONA	338.817,3	397.944,9	35,1%	17,5%	260.100,5	319.376,7	40,0%	22,8%
EE.UU.	36.823,1	44.971,6	44,8%	22,1%	46.687,3	64.207,3	39,6%	37,5%
UE	47.606,2	62.928,3	35,2%	32,2%	49.252,7	57.215,3	28,7%	16,2%
China	96.692,7	100.069,1	29,9%	3,5%	65.438,3	82.905,2	38,6%	25,7%
Sudamérica*	27.343,8	34.355,9	58,5%	25,6%	12.113,8	15.674,3	40,7%	29,4%
África**	15.756,6	19.382,6	27,5%	23,0%	8.486,1	10.711,0	82,5%	26,2%
Asia***	58.734,1	67.805,9	38,9%	15,4%	39.469,3	43.791,0	35,1%	10,9%
Medio Oriente	16.952,4	22.183,5	38,7%	30,9%	9.139,7	16.301,4	83,9%	78,4%
Resto del mundo	38.908,5	46.247,9	24,6%	18,9%	29.513,2	38.571,2	43,5%	30,7%

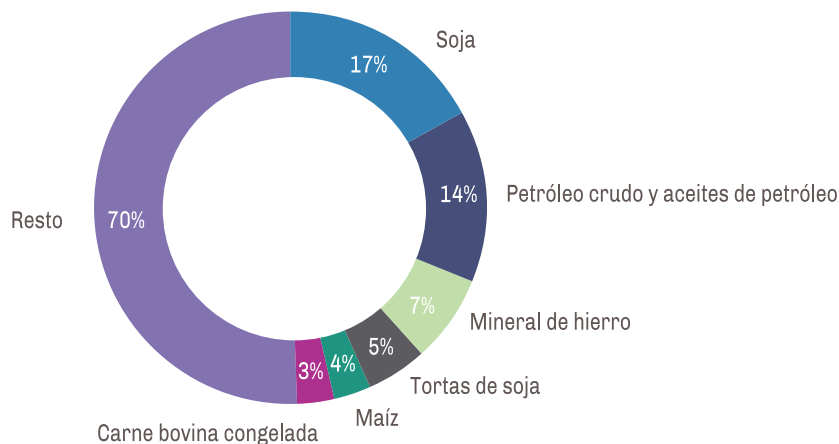
Nota: *excepto Mercosur; **no incluye Medio Oriente; ***no incluye Medio Oriente ni China

Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SM.

La dinámica exportadora positiva está básicamente explicada por las variaciones en las ventas de los principales productos exportados por la región (Gráfico N° 8): por un lado, los importantes incrementos en los montos exportados de soja, petróleo, maíz y carne deshuesada y, por el otro, la caída en las ventas de mineral de hierro (prácticamente 40% respecto a 2021) que no llegó a neutralizar los aumentos observados en las otras mercaderías.

Gráfico N° 8

Principales productos exportados hacia extrazona por el Mercosur en 2022.



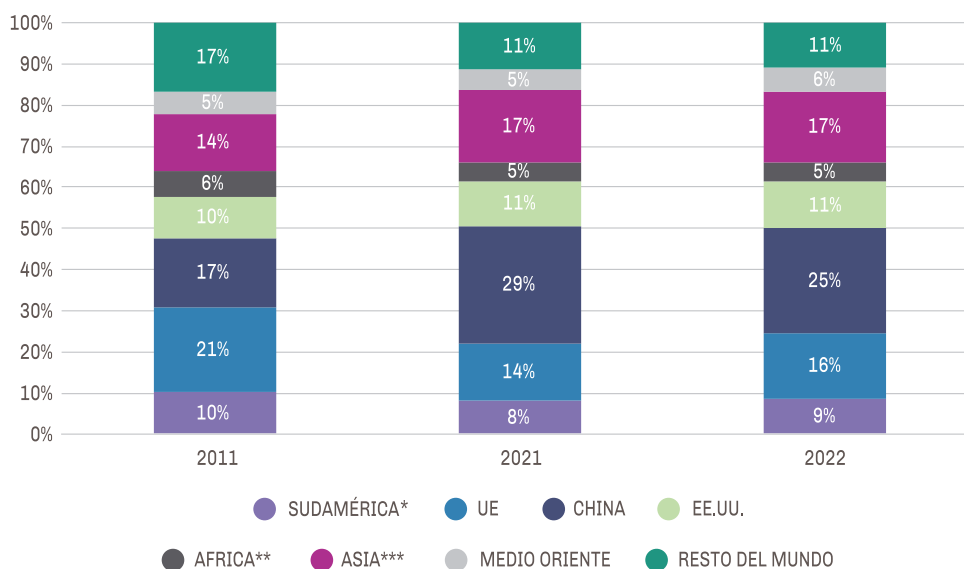
Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SECEM.

Un análisis de las exportaciones desde el 2011 hasta la actualidad refleja que cuatro capítulos explican básicamente los incrementos de los montos vendidos: 27-Combustibles, 12-Semillas oleaginosas, 10-Cereales y 2-Carne.

En cuanto al destino de las ventas, durante 2022 aumentó en dos puntos porcentuales (p.p.) la participación de la UE y un p.p. el resto de Sudamérica y Medio Oriente, cada uno. En tanto, bajó cuatro p.p. la participación de China, que aun así continúa siendo el principal cliente extrazona (Gráfico N° 9).

Gráfico N° 9

Destino de las exportaciones extrazona del Mercosur.



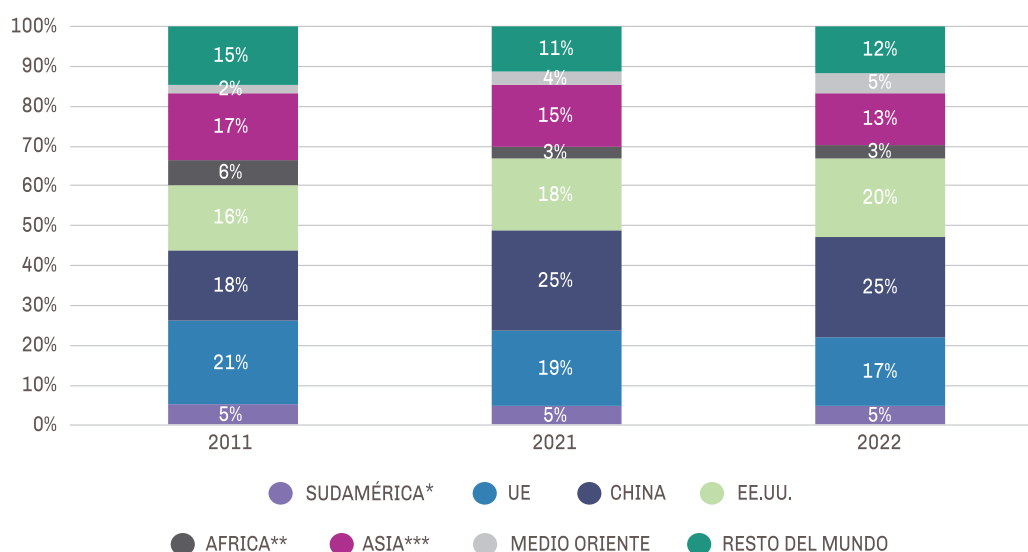
Nota: *excepto Mercosur; **no incluye Medio Oriente; ***no incluye Medio Oriente ni China

Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SECEM.

Con respecto a las importaciones, con un total de US\$ 319.376,7 millones, en 2022 registraron un aumento del 22,8% respecto al año previo, alcanzando la serie un nuevo máximo en términos corrientes, aunque en valores constantes representan un 10% menos del pico de 2013. Los proveedores que reflejaron mayor dinamismo están ubicados en Medio Oriente, EE.UU. y el resto de Sudamérica (Gráfico N° 10). Sin embargo, no se observan cambios significativos en la participación de cada uno de ellos sobre el total de las importaciones extra-Mercosur con relación a 2021. Experimentaron una leve baja la UE y Asia (dos p.p. cada una), y un pequeño aumento EE.UU. y Medio Oriente (dos p.p. y un p.p., respectivamente).

Gráfico N° 10

Origen de las importaciones extrazona del Mercosur.



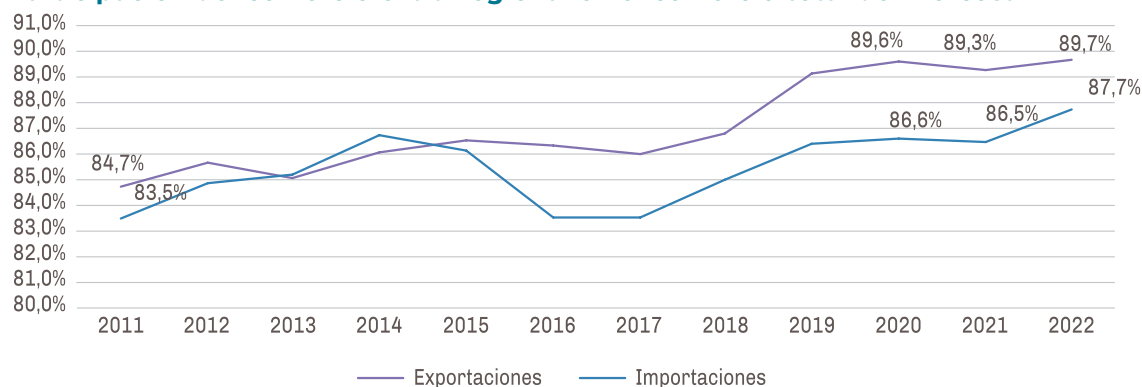
Nota: *excepto Mercosur; **no incluye Medio Oriente; ***no incluye Medio Oriente ni China

Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SECEM.

La dinámica de las corrientes comerciales durante 2022 implicó que aumentara levemente la relevancia de los clientes y proveedores de extrazona. En ese sentido, el 89,7% de las exportaciones se dirigieron a socios fuera del bloque, frente al 89,3% registrado en 2021. En tanto, el 87,7% de las compras del Mercosur tuvieron como origen países de extrazona, un incremento de 1,2 p.p. con respecto al año anterior (Gráfico N° 11).

Gráfico N° 11

Participación del comercio extra-regional en el comercio total del Mercosur.



Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP. y SECEM.

B · EL COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO DE SERVICIOS

Las exportaciones de servicios del Mercosur en 2022 totalizaron US\$ 60.974 millones, registrando un incremento del 32% anual, más del doble que el 15% verificado a nivel mundial (Cuadro N° 8). De esta forma, las ventas lograron alcanzar y superar los niveles prepandemia. Los cuatro socios tuvieron una performance muy positiva: Paraguay duplicó los valores del año previo, la Argentina y Uruguay registraron incrementos de entre el 45% y el 57%, y Brasil mostró un comportamiento más moderado con una variación del 21%, aun cuando debe tenerse en cuenta que en 2021 había prácticamente alcanzado los niveles de ventas de 2019.

Cuadro N° 8

Comercio de servicios del Mercosur.

En millones de US\$ y variación anual en %.

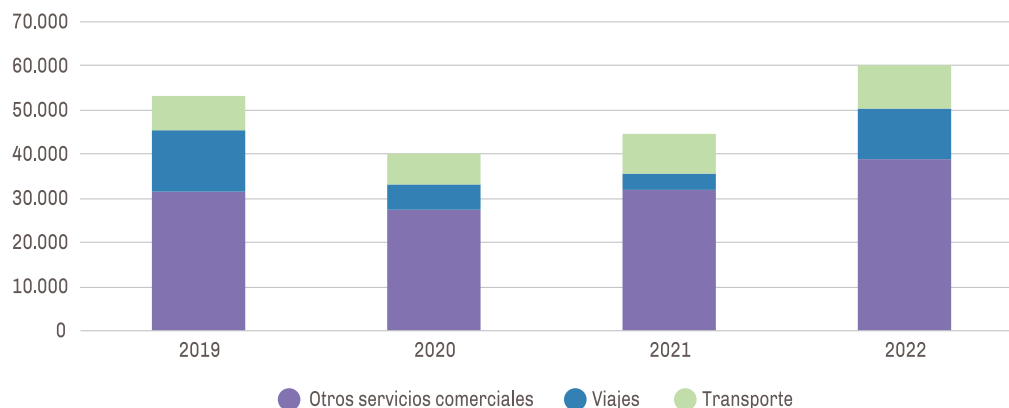
PAÍSES	EXPORTACIONES								IMPORTACIONES				BALANZA			
	Valor				Variación											
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
ARGENTINA	14.573	9.234	9.175	14.432	-3,6%	-36,6%	-0,6%	57,3%	19.431	11.858	12.886	21.264	-4.858	-2.239	-3.474	-6.832
BRASIL	33.595	27.964	32.494	39.457	-2,9%	-16,8%	16,2%	21,4%	67.748	50.424	56.853	79.451	-34.153	-19.806	-16.195	-39.994
PARAGUAY	1.145	845	807	1.636	-2,1%	-26,2%	-4,5%	102,7%	1.212	1.215	1.696	1.834	-67	135	-38	-198
URUGUAY	5.341	3.365	3.742	5.449	-2,3%	-37,0%	11,2%	45,6%	4.665	3.403	3.644	5.101	676	-307	-141	348
MERCOSUR	54.654	41.408	46.218	60.974	-2,6%	-24,2%	11,6%	31,9%	93.056	66.900	75.079	107.650	-38.402	-25.492	-28.861	-46.676

Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales de los EE.PP., Bancos Centrales y OMC.

A nivel de categorías exportadas, en 2022 se aprecia claramente la recuperación de “viajes” luego de superadas las restricciones por la pandemia. Este rubro prácticamente triplicó su valor respecto al registrado el año previo (Gráfico N° 12), con incrementos muy fuertes en Paraguay, Argentina y Uruguay. Por su parte, “otros servicios comerciales” continuaron predominando en la canasta exportadora de servicios. Dentro de ellos, los Servicios Basados en Conocimiento (SBC) representan el 90%, con una fuerte presencia de “servicios empresariales” y “servicios de telecomunicaciones, informática e información” -que explican el 69% y 25%, respectivamente, del total de ventas de SBC-.

Gráfico N° 12

Exportaciones de servicios del Mercosur por categoría.
En millones de US\$.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial.

La información disponible indica que el principal destino de las exportaciones brasileñas fue EE.UU., con un 44% del total, seguido por Europa, con 25%⁹, y Singapur, con 2,6%. China y la Argentina, sus socios tradicionales en lo que respecta al comercio de bienes, en la esfera de los servicios brasileños tienen una participación marginal.¹⁰

EE.UU. también es el principal comprador externo de servicios de la Argentina¹¹, al explicar 30% de sus exportaciones, una cifra similar al promedio de los últimos años¹². Por su parte, el Mercosur incrementó su importancia como comprador respecto al año previo: Brasil absorbió 10% de los servicios argentinos exportados (frente al 5% de 2021) y Uruguay representó el 5% (3% en 2021), retomándose un comportamiento similar al año prepandemia.

La evolución de las importaciones de servicios del Mercosur resultó asimismo muy positiva, con un incremento anual de 43% para alcanzar, en 2022, los US\$ 107.650 millones. Con ello, en el último año el saldo comercial negativo creció con respecto al período previo, para alcanzar los US\$ 46.676 millones y continuar con la serie de balances negativos observada históricamente (Gráfico N° 13).

9 · Datos correspondientes a 2021 (SECEX, 2022).

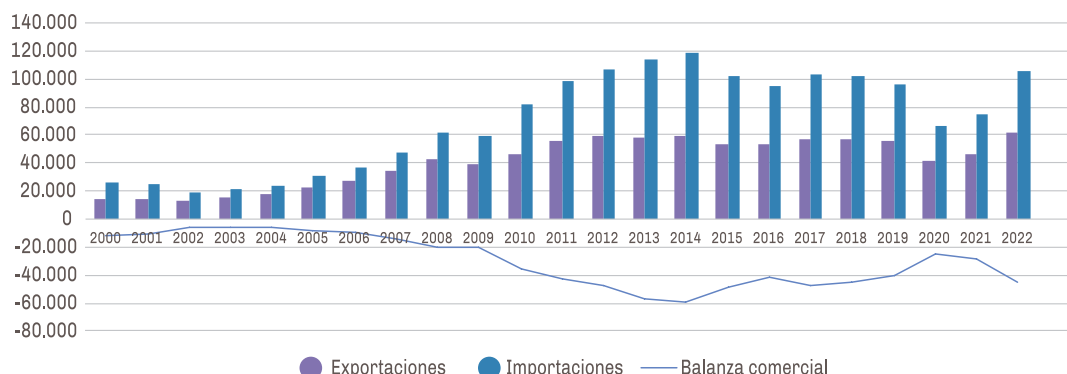
10 · En cuanto a las importaciones brasileñas de servicios, el 44% tiene como origen EE.UU.; 27% Europa; 2,1% Corea del Sur; 1,5% Japón; Argentina 1,2%, y China 1%, entre otros.

11 · El dato podría estar sesgado por la ubicación de las casas matrices en el caso de filiales que exportan SBC, situación que estaría presente en toda la región (López, 2022).

12 · Según Balanza de Pagos 2022. Cabe destacar que sólo figuran los principales destinos, por lo que los datos podrían estar subestimados. En 2021 -último dato disponible-, Europa fue el destino del 22% de las exportaciones argentinas de servicios (INDEC, 2022).

Gráfico N° 13

Comercio de servicios del Mercosur.
En millones de US\$.



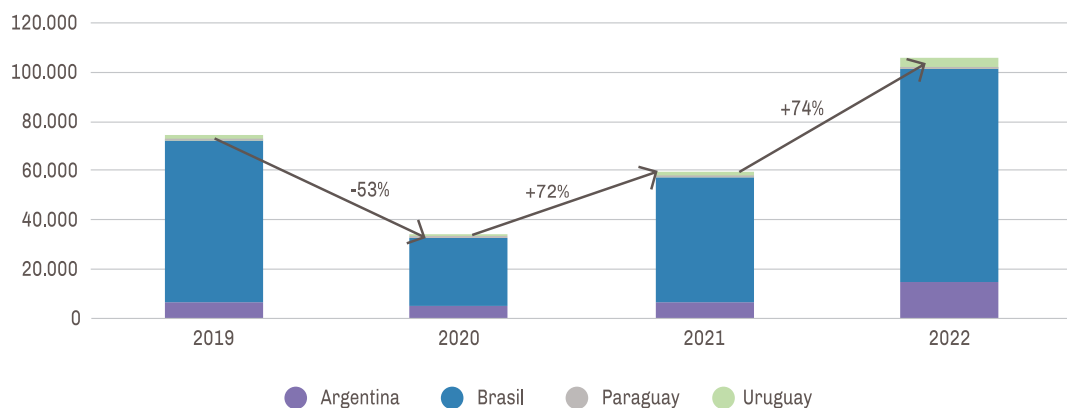
Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales, Bancos Centrales de los EE.PP. y Banco Mundial.

C · LA DINÁMICA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

Los ingresos de capitales en concepto de IED continuaron con la recuperación iniciada en 2021 luego de la caída registrada en 2020. En ese sentido, al incremento del 72% en 2021 respecto al año previo, se adiciona un 74% en 2022 (Gráfico N° 14). Brasil ha liderado esta dinámica al representar más del 80% de los flujos de inversión recibidos por la región en el último año.¹³

Gráfico N° 14

Ingresos por Inversión Extranjera Directa en el Mercosur.
En millones de US\$ y variación anual en %.



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD.

De esta forma, con más de US\$ 107.000 millones captados, no sólo se superaron los valores pre-crisis de Covid-19 sino que 2022 representó el récord de la última década en materia de atracción de IED (Cuadro N° 9). Vale destacar que los flujos de IED hacia la región crecieron a una tasa mayor a la del promedio de los países en desarrollo (PED) y en contraposición con la caída que sufrieron los flujos mundiales¹⁴ (Gráfico N° 15). Como resultado de ello, en el último año la participación del Mercosur en los flujos de inversión globales se duplicó (pasando del 4%, en 2021, al 8% al año siguiente), representando en 2022 el 12% del total de IED con destino a los PED (frente al 7% de 2021).

¹³ · Datos revisados para 2022, en función de UNCTAD (2023).

¹⁴ · Esta brusca disminución de los flujos entrantes de IED a nivel mundial está explicada básicamente por importantes desinversiones en Luxemburgo así como por la reducción del valor de las fusiones y adquisiciones transfronterizas, principalmente explicadas por las menores ventas de empresas en EE.UU., Unión Europea y Asia. Para mayores detalles, ver UNCTAD, 2023.

Cuadro N° 9

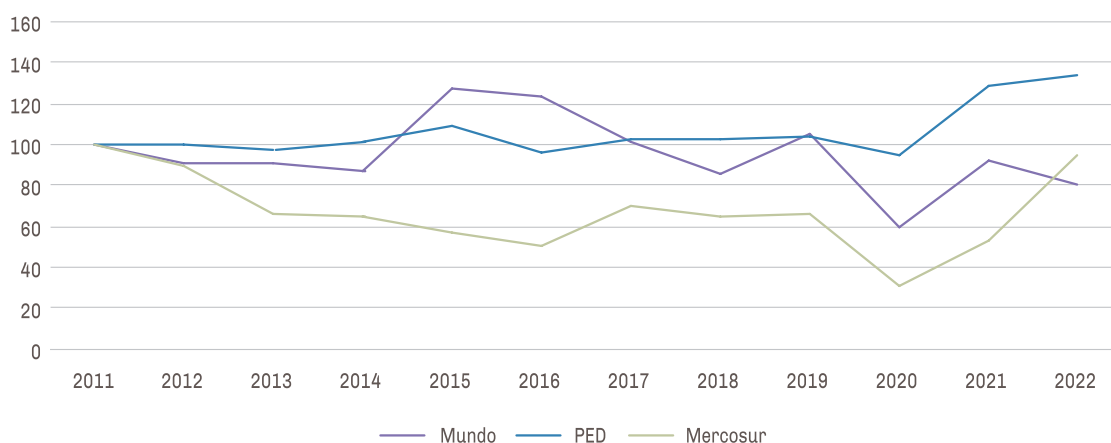
Ingresos por Inversión Extranjera Directa en el Mercosur.
En millones de US\$.

PAÍSES	2019	2020	2021	2022
ARGENTINA	6.649,19	4.722,65	6.782,35	15.087,40
BRASIL	65.386,04	28.318,45	50.651,17	86.050,36
PARAGUAY	331,72	110,07	191,59	473,53
URUGUAY	2.017,68	753,22	2.241,48	3.838,75
MERCOSUR	76.403,6	35.924,4	61.887,6	107.472,0

Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD.

Gráfico N° 15

Evolución de los flujos de IED.
Índice base 2011=100



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD.


En el caso de Brasil, se destacaron las inversiones en hidrocarburos, donde la extracción de petróleo y gas y la actividad de refinería de coque, derivados del petróleo y biocombustibles absorbieron casi el 30% de los flujos entrantes. Otros sectores relevantes en la materia fueron las sociedades de empresas (holdings) no financieras y los servicios financieros, la industria automotriz, los servicios de electricidad y gas, los servicios de tecnologías de la información y comunicaciones, el comercio, la industria química, y los servicios de soporte a la minería, entre otros. Los flujos estuvieron originados mayoritariamente en Países Bajos y Estados Unidos, que juntos explican prácticamente el 50% de la IED entrante en 2022, así como en Francia, España, Chile, Hong Kong (RAE China) y Reino Unido (CEPAL, 2023)¹⁵.

En la Argentina, Uruguay y Paraguay, no existe información oficial sobre los orígenes y destinos de la IED recibida. No obstante, se estima que en el caso de la Argentina los mismos estuvieron dirigidos al sector de extracción y exploración de litio, así como a hidrocarburos -principalmente petróleo y gas no convencional de la cuenca de Vaca Muerta- y a los servicios de tecnologías de la información. En Uruguay, por su parte, el sector de energías renovables (hidrógeno verde) habría sido de interés de los inversores extranjeros (CEPAL, 2023).

15 - El informe de la CEPAL señala las dificultades que existen para conocer el controlador del capital de las compañías inversionistas, lo que genera una sobreestimación de la IED de Países Bajos y una subestimación de las de China.

CAPÍTULO 2

EL DESARROLLO DE LA AGENDA INTERNA



Entre enero de 2022 y junio de 2023 el Mercosur llevó adelante una agenda amplia de temas, que pudo administrar adecuadamente y permitió avances en una gran cantidad de materias. Esta agenda confirma la naturaleza híbrida y compleja del bloque, donde las preocupaciones económicas coexisten con una nutrida rama de cuestiones políticas y sociales. La integración regional expande la figura de mercado ampliado para abordar la cooperación y concertación de diversas políticas públicas que unen a los países miembros.

En ese sentido, se observa que el balance de estos tres semestres se puede dividir de la siguiente manera:

i. Zona de libre comercio y arancel externo común

En el núcleo de los temas referidos al funcionamiento de la zona de libre comercio y el arancel externo común (AEC), el Mercosur mantuvo alta su atención -y tensión- durante el primer semestre de 2022, hasta que adoptó la Dec. CMC 8/22 con una rebaja del 10% del AEC. Luego, fue Uruguay el que continuó con los planteos, referidos principalmente a las restricciones no arancelarias que perjudican a los países de economías menores del bloque; sin embargo, la intensidad y frecuencia de las discusiones cuatripartitas disminuyó. Brasil, a la vez, bajó su nivel de ambición en el plano regional.

No obstante, la persistencia en las discrepancias sobre estos temas -sumadas a las relativas a la flexibilización en materia de negociaciones externas¹⁶- fueron el principal motivo que explica la falta de suscripción de Comunicados Conjuntos de los Presidentes de los EE.PP. del Mercosur en todo el período analizado en este informe.

Los sectores excluidos de la unión aduanera (automotor y azucarero) fueron contemplados en los trabajos cuatripartitos. Si bien no se alcanzaron resultados concretos, la voluntad de su tratamiento representa una señal positiva frente a la parálisis de otros momentos.

ii. Otros temas de la agenda económica comercial

En otros temas de la agenda económico comercial del bloque, referidos a modernización de disciplinas (origen, avances en la negociación de nuevos compromisos en materia de servicios), negociaciones técnicas (reglamentos técnicos, procedimientos de evaluación de la conformidad, requisitos sanitarios y fitosanitarios), y utilización de

¹⁶ · Véase Capítulo 3 de este Informe.

mecanismos de administración y consulta (acciones puntuales en el ámbito arancelario, consultas en la Comisión de Comercio -CCM-), los EE.PP. pudieron consensuar avances concretos, llegándose incluso a firmar el nuevo Régimen de Origen del Mercosur que estaba en negociación desde 2019.

Respecto al FOCEM, la Argentina y Brasil saldaron los aportes adeudados, indicando un mayor compromiso con este instrumento del Mercosur, lo que auguraría mejores perspectivas para la vigencia de la segunda etapa del Fondo aprobada en 2015.

Los temas institucionales siguieron el rumbo impartido en 2019, destinado a la modernización y mayor eficiencia de la estructura institucional. Entre otros, se concretó la aprobación de una nueva estructura, con una redistribución de los recursos de la Secretaría del Mercosur, la Unidad Técnica del FOCEM, la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión (TPR), el Instituto Social del Mercosur y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos.

También fue importante el tratamiento de temas nuevos de la agenda internacional (agenda digital, género, sostenibilidad, agenda verde, energía, infraestructura, entre otros). Esto se plasmó tanto en las mesas de trabajo del Mercosur como también en su agenda externa y en el posicionamiento en los foros internacionales¹⁷.

iii. Temas de agenda política-social

La agenda interna de este período también puso en evidencia el interés de los países miembros en profundizar los mecanismos de diálogo del así llamado “Mercosur Político”. Temas tales como migraciones, cultura, seguridad, salud, justicia y derechos humanos, fueron material recurrente en los planes de las distintas presidencias pro témpore, llegando incluso a plasmarse algunos de ellos en mecanismos institucionalizados y acuerdos.

Se destaca la celebración de la Cumbre Social del Mercosur, las reuniones del Foro Empresarial y la nutrida agenda de reuniones en temas emergentes que se desarrollaron en estos tres semestres.

En definitiva, la falta de acuerdo en las cuestiones económicas centrales de la unión aduanera no fue un impedimento para trabajar constructivamente en una amplia agenda de temas internos, que ayudan a afianzar los intereses compartidos en la región y su proyección internacional. En este capítulo, se presenta un detalle de la evolución de cada uno de los aspectos de esta agenda.

A · EVOLUCIÓN DEL MERCADO INTERNO Y LA POLÍTICA ECONÓMICO-COMERCIAL COMÚN

a- Funcionamiento de la zona de libre comercio en materia de bienes

En los últimos años, Uruguay ha sido el principal precursor del debate sobre el estado de situación del Mercosur con vistas a su modernización y flexibilización (BID INTAL, 2022), haciendo hincapié en la necesidad de perfeccionar la zona de libre comercio y permitir las negociaciones bilaterales de los EE.PP. con terceros países o grupo de países.

Los problemas relativos al comercio de bienes intrazona siempre han estado presentes

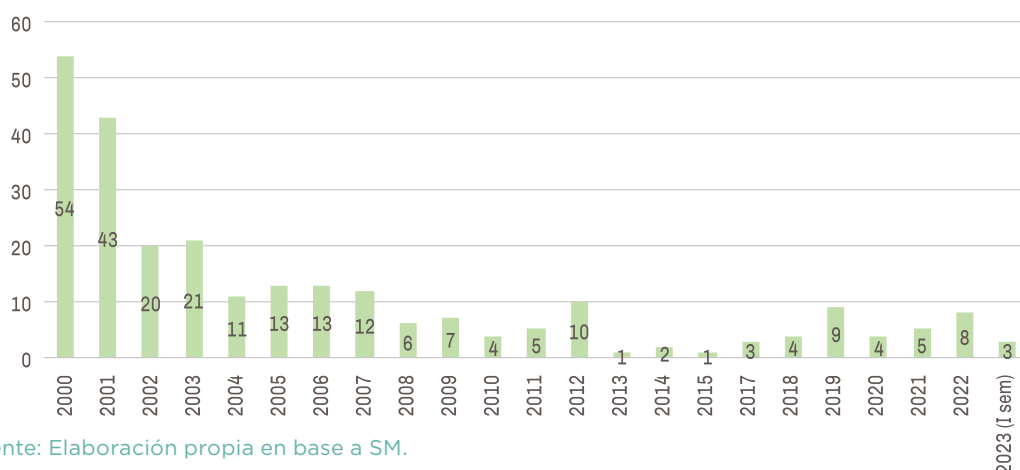
¹⁷ · Véase Capítulo 3.

en la agenda del bloque, ya sea por la imposición de nuevas medidas por parte de los socios que afectan las corrientes comerciales o por la persistencia de normas que eran consideradas restricciones no arancelarias por alguno/s de los países. Durante la Presidencia Pro Tempore uruguaya (PPTU) del segundo semestre de 2022, este país presentó una propuesta para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio a través de la eliminación en el plazo de un año de todas las restricciones y medidas equivalentes en el comercio intrazona, con el objetivo de solucionar con carácter definitivo los obstáculos que distorsionaban el comercio entre los socios y que contribuían a profundizar las asimetrías en perjuicio de las economías de menor dimensión económica¹⁸. Para ello, preveía la conformación de un grupo de trabajo en el ámbito del Grupo Mercado Común (GMC) que elevaría los cursos de acción para arribar al objetivo de eliminación de todas las medidas que fueran inventariadas a partir de las notificaciones que cada uno de los EE.PP. realizara respecto de los socios, en un ejercicio similar al realizado años atrás^{19,20}. Esta propuesta desapareció de la agenda luego de concluida esta PPT.

Por otro lado, el bloque posee un mecanismo de consultas que funciona en el ámbito de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) y que permite intercambiar información y solucionar divergencias sobre cuestiones comerciales (Dir. CCM 17/99). Su utilización, si bien declinó a lo largo de los años (Gráfico N° 16), demostró ser útil para mejorar el entendimiento de las medidas adoptadas por cada miembro y, marginalmente, para superar algunos escollos menores; pero no así para la revisión de medidas de política adoptadas por los Estados Parte que tuvieran impacto sobre las corrientes comerciales.

Gráfico N° 16

Consultas presentadas en la CCM 2000-2023 (I° semestre).



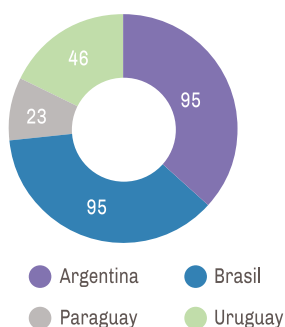
Fuente: Elaboración propia en base a SM.

18 · La propuesta fue presentada al GMC en noviembre 2022.

19 · Debe tenerse en cuenta que en 2015 el Mercosur realizó un ejercicio de similares características, donde se identificaron aproximadamente 80 medidas. El resultado fue relativamente positivo para aquellas que dependían de instancias técnicas. Ejemplos de ello son la validación de estudios de bioequivalencia o las restricciones de importación de proteína de origen rumiante por la que fue cuestionada Argentina, el rotulado de gluten o de OGM que aplicaba Brasil, o la revisión lote por lote de medicamentos, o el registro sanitario de jugos de frutos de Uruguay. Sin embargo, las que requerían un mayor involucramiento político quedaron pendientes; tal el caso del sistema de licencias aplicado por Argentina, las dificultades para el registro de productos médicos en Brasil o la aplicación de la tasa consular en Paraguay y en Uruguay.

20 · Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, Comunicado de Prensa N° 155/22 (<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/comunicado-republica-oriental-del-uruguay-marco-cumbre-presidentes-del>)

Estado parte reclamado



Situación de las consultas analizadas



En cuanto a las 11 consultas presentadas durante el período abarcado por este informe, seis están relacionadas con productos agrícolas -cuatro se refieren a yerba mate-, dos son sobre licencias de importación, una sobre mercado cambiario, una sobre mercaderías provenientes de zonas francas y áreas aduaneras especiales, y una sobre clasificación de origen (Cuadro N° 10). Las correspondientes a zonas francas y algunas de yerba mate están vinculadas al resultado de la negociación bilateral entre Brasil y Uruguay, que se reflejó en protocolos adicionales al Acuerdo de Complementación Económica N° 2 (ACE N° 2). Respecto a las zonas francas, ambos países acordaron la desgravación total e inmediata del Arancel Externo Común de todas las mercaderías incluidas en el ACE N° 18 y que sean producidas en todas las zonas francas de Uruguay y Brasil. En cuanto a la yerba mate, se estableció un nuevo criterio técnico en materia sanitaria con el argumento de evitar la imposición de una barrera no arancelaria que dificulte el ingreso de la yerba procedente de Brasil al Uruguay. Ambas cuestiones fueron consultadas por la Argentina y Paraguay.

Cuadro N° 10

Consultas presentadas en la CCM entre enero de 2022 y junio de 2023.

Nº	AÑO	TÍTULO	ESTADO	PAÍS QUE PRESENTA	PAÍS CONSULTADO
1	2022	Resolución Conjunta 3/2022 RESFC-2022-3-APN-MAGYP "Fondo anticíclico agroalimentario" fideicomiso privado de apoyo financiero al trigo.	Pendiente	Uruguay	Argentina
2	2022	Dificultades para el acceso a divisas para los pagos a las importaciones.	Pendiente	Paraguay	Argentina
3	2022	Protocolo Adicional N° 84 al Acuerdo de Complementación Económica N° 2 sobre yerba mate y límites máximos permitidos de contaminantes inorgánicos en alimentos	Pendiente	Paraguay	Brasil - Uruguay
4	2022	Tasa Global Arancelaria para harina de trigo y determinados aceites vegetales- Decretos N° 712 y 713/2022 de Uruguay	Pendiente	Argentina	Uruguay
5	2022	Octogésimo tercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 2 sobre desgravación de aranceles para mercaderías producidas en zonas francas y áreas aduaneras especiales	Pendiente	Argentina	Brasil - Uruguay
6	2022	Octogésimo tercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 2 (ACE N° 2) sobre yerba mate y límites máximos permitidos de contaminantes inorgánicos en alimentos	Pendiente	Argentina	Brasil - Uruguay
7	2022	Requerimientos para el proceso de certificación del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) para yerba mate	Pendiente	Uruguay	Paraguay
8	2022	Régimen de tramitación de Licencias Automáticas y No Automáticas - Sistema de Importaciones de la Argentina (SIRA)	Pendiente	Uruguay	Argentina
1	2023	Resolución N° 287/2022 del Instituto Nacional de la Yerba Mate	Pendiente	Paraguay	Argentina
2	2023	Decreto N° 6.533/2016 – Régimen de Licencia Previa para la Importación de Cemento Portland y Cementos Especiales	Pendiente	Uruguay	Paraguay
3	2023	Descalificación de origen - Válvulas de tipo aerosol y otros productos. Consulta presentada en el marco del Art.42 de la Dec. CMC 1/09 "Régimen de Origen Mercosur"	Presentada	Argentina	Brasil - Uruguay

Fuente: Elaboración propia en base a SM.

i. Asuntos aduaneros y facilitación del comercio

En materia de asuntos aduaneros y facilitación de comercio, se realizó un “Estudio Técnico sobre el Estado de situación del nivel de integración de las Áreas de Control Integrado Mercosur”, se elaboró un “Manual de procedimientos para el intercambio de información aduanera del Mercosur” y se actualizó el “Formulario de intercambio de información aduanera del Mercosur”.

Asimismo, se continuaron las acciones para mejorar la implementación y profundizar el alcance del programa de Operador Económico Autorizado (OEA). En este sentido, el Grupo Ad Hoc (GAH) OEA Mercosur estuvo dando seguimiento a la implementación del Programa OEA en cada uno de los países, así como a la puesta en marcha del Plan de Trabajo del GAH OEA Mercosur y al intercambio de información sobre los operadores OEA (Proyecto B-Connect). A su vez, se trabajó en: i) la elaboración de un documento para la identificación de empresas OEA extranjeras; ii) el Plan de Acción conjunto con la AP; y iii) un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) OEA Regional que culminó en mayo de 2022 con la firma de un ARM entre Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

ii. Evaluación de las medidas que fueron tomadas en el contexto de la pandemia

A raíz de la pandemia de Covid-19, los EE.PP. adoptaron diferentes medidas tendientes a la facilitación del comercio (BID INTAL, 2020 y 2022). La CCM fue la encargada de realizar un seguimiento y publicación de las mismas²¹. Atento a la finalización de la crisis sanitaria declarada por la Organización Mundial de la Salud en mayo de 2023, la CCM está evaluando la pertinencia de continuar con esta función.

No obstante, debe señalarse que algunas iniciativas de la Argentina y Brasil continúan vigentes, tales como la aceptación de certificados de origen en formato digital o la eliminación de licencias previas de importación para ciertos productos vinculados con la salud. Los resultados positivos de esta normativa transitoria de urgencia sugieren, por un lado, la conveniencia de que las mismas sean adoptadas de manera permanente con vistas a agilizar las corrientes comerciales y, por el otro, la evaluación de si el mecanismo de cooperación instalado frente a la emergencia sanitaria no debería ser recreado a futuro para superar diferentes escollos que se presentan en el comercio regional.

b- Aspectos arancelarios

i. Negociaciones relativas a la modificación del Arancel Externo Común (AEC)

El inicio de las tratativas vinculadas con el análisis de la consistencia y dispersión del AEC y, luego, su eventual revisión, se remontan a 2001 y han seguido una dinámica cambiante, aunque sin mayores resultados (BID INTAL, 2022). En los últimos años -particularmente a partir de 2018- el tema había cobrado relevancia dentro de la agenda, pero la falta de consenso entre los socios y la pandemia de Covid llevaron a la ralentización de las negociaciones. En noviembre de 2021 Brasil decidió adoptar unilateralmente una reducción transitoria del AEC del 10% para un conjunto amplio de productos, con vigencia hasta diciembre de 2022. En los primeros meses de ese año, profundizó la reducción al 20% y extendió su vigencia hasta fines de 2023²².

Mientras tanto, a nivel Mercosur, en julio de 2022 se acordó una modificación del nivel del AEC (Dec. CMC 8/22) que implicó una reducción del 10% de los gravámenes para todos aquellos productos con AEC igual o inferior al 14% y, en el caso particular de que el AEC fuera del 2%, se estableció el nuevo nivel en 0%. Asimismo, se permitió que cada

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

22 · La reducción alcanza al 87% del universo arancelario, excluyendo productos que son objeto de algún tipo de excepción al AEC en el marco del Mercosur (automotor, lácteos, duraznos en agua edulcorada, textiles, hilados y confecciones, juguetes y los que se encuentran en regímenes de excepción). Las medidas fueron adoptadas bajo el amparo de los instrumentos para hacer frente a la crisis económica generada por el Covid y el impacto sobre los precios de la guerra en Ucrania (BID INTAL, 2022). La mayor economía del Mercosur adelantó estas medidas a sus socios, quienes no presentaron objeciones formales.

uno de los EE.PP. defina una lista de ítems a los que también se pudiera aplicar una reducción del 10%; mayormente, están conformados por mercaderías con aranceles superiores al 14%²³. Bajo este marco, la Argentina no presentó ningún ítem, mientras que Brasil confeccionó un listado de 1.430 ítems, Paraguay 1.106 ítems y Uruguay 1.409. En total, suman 1.562 productos, teniendo en cuenta que muchos de ellos figuran en los listados de dos o más países (Cuadro N° 11).²⁴ Esta decisión significó prácticamente la “mercosurización” de la primera rebaja unilateral brasileña.

Cuadro N° 11

Modificaciones al AEC introducidas por la Dec. CMC 8/22.

NIVEL PREVIO	NIVEL SEGÚN DEC CMC 8/22	% UNIVERSO ARANCELARIO
2%	0%	73%
4% a 14%	Reducción de 10%	
>14% ²	No se modifican. Pero se permiten listas nacionales con reducción de 10%:	27%
	Listas nacionales a junio/23: Argentina: sin productos Brasil: 1.436 ítems ³ Paraguay: 1.106 ítems Uruguay: 1.409 ítems	

Nota: ¹ Existen 973 ítems coincidentes entre las listas de Brasil, Paraguay y Uruguay.

² Con algunas excepciones de ítems de menor arancel.

³ En abril/2023 Brasil actualizó su listado, en función de cambios en la nomenclatura.

Fuente: Elaboración propia en base a SM.

Debe señalarse que, por un lado, es potestad de cada socio incluir nuevos productos en estos últimos listados, debiendo simplemente notificar esta situación al resto y, por el otro, que no existe un límite cuantitativo respecto de los ítems a incluir.²⁵ Esto implica permitir la introducción de nuevas excepciones al AEC para unas 2.800 posiciones arancelarias (aproximadamente el 27% del universo arancelario), que se suman a las ya existentes listas nacionales de excepciones al AEC, los listados de bienes de capital (BK) y de bienes de informática y telecomunicaciones (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). Sin embargo, a diferencia de éstos, las listas nacionales permitidas por la Dec. CMC 8/22 no tienen una fecha de caducidad.

Considerando las distintas excepciones, el derecho de importación extrazona (DIE) promedio vigente difiere sustantivamente entre los EE.PP., desde el 7,3% en el caso de Paraguay al 11% de la Argentina (Cuadro N° 12). Al momento de realizar este informe, este país no había incorporado a su ordenamiento jurídico la Dec. CMC 8/22²⁶, por lo que la misma no se encontraba vigente, aunque el resto de los socios la estaban aplicando.

23 · Uruguay incluyó 11 ítems con aranceles iguales o menores al 10%.

24 · Quedan excluidos de estas rebajas el mismo conjunto de productos que Brasil no incluyó en su medida unilateral.

25 · Actualmente, en el marco de la CCM, se está elaborando un mecanismo para la notificación de las modificaciones que los EE.PP. realicen sobre el Anexo de la Dec. CMC 8/22.

26 · En la reunión de junio 2023, la Argentina informó que el trámite para la internalización de la Dec. CMC N° 08/22 “Arancel Externo Común” en su ordenamiento jurídico interno se encuentra en estado avanzado. Sin embargo, diversos analistas consideran que la delicada situación de sus cuentas públicas impediría la adopción de una medida que implique una reducción de la recaudación impositiva.

Cuadro N° 12

Niveles arancelarios promedio.

AEC	PREVIO	DEC. CMC 8/22
Nivel promedio	11,40%	10,30%
DIE APLICADO	PREVIO	JUN-23
Argentina ¹ :	11%	11%
Brasil ² :	11,60%	9,40%
Paraguay:	8,40%	7,30%
Uruguay:	8,90%	7,70%

Nota: ¹Argentina no incorporó a su ordenamiento jurídico la Dec. CMC 8/22 ni presentó listados nacionales. ² El 11,6% es previo a las rebajas unilaterales aplicadas por Brasil en 2021 y 2022 (10% en nov-21 más otro 10% en may-22). El 9,4% surge de aplicar las mencionadas medidas unilaterales, que tienen vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 (cuyo universo coincide mayormente con el de la Dec. CMC 8/22, pero el porcentual de reducción es 10 p.p. mayor).

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Oficial de los EE.PP. y SM.

En definitiva, la Dec. CMC 8/22 introdujo una leve simplificación del arancel al eliminar los derechos en aquellos casos que estaban sujetos al 2% y una suave reducción arancelaria, pero no brindó respuesta a los problemas de escalonamiento ni dispersión que se estaban discutiendo en la mesa negociadora. Es por ello que se estima que constituye una señal política orientada a descomprimir la agenda interna y evidenciar la voluntad del Mercosur para reducir sus aranceles. En la actualidad, menos de 800 ítems arancelarios enfrentan los mismos aranceles en los cuatro países. Ellos representan el 23% de las importaciones del bloque desde extrazona. En general, se trata de productos con aranceles mayormente de 0% (determinados productos agrícolas, minerales, abonos, maquinaria mecánica y eléctrica, equipamientos médicos, entre otros) y pocos con aranceles de 16% y 18% (sobre todo del sector plástico).

Luego del dictado de esta medida y, más aún, a partir de enero de 2023 con la asunción del nuevo gobierno en Brasil, las negociaciones no han avanzado y existen señales que indicarían que la postura brasileña hacia la apertura estaría en revisión.²⁷

ii. Otros temas referidos a la administración general del AEC (medidas puntuales de reducción temporal de arancel tomadas por razones de desabastecimiento, listas nacionales de excepciones al AEC)

Por otra parte, en los últimos años los socios incrementaron el uso del mecanismo de Medidas Puntuales en el Ámbito Arancelario por razones de abastecimiento, de acuerdo con el procedimiento previsto en la Res. GMC 49/19 que permite a los EE.PP. solicitar a la CCM la reducción temporal respecto al AEC que resulte en una alícuota de 2% o 0%²⁸ para la importación de un producto, por cantidad y plazo determinados y hasta un límite de 100 ítems de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) simultáneas por socio. En ese sentido, mientras que en años anteriores se registraban aproximadamente 70 casos anuales, en 2021 hubo 133 medidas adoptadas y en 2022 168, siendo Brasil el que más utilizó este mecanismo (71% de los pedidos aprobados durante el período 2015-junio de 2023), seguido por la Argentina (23% de los pedidos

27 · Incluso se evaluaría la situación de la segunda reducción unilateral del 10% con vencimiento en diciembre del corriente año. Las autoridades estarían contrapesando la mayor apertura y la perforación al AEC que la medida implica, por un lado y, por otro, el eventual impacto inflacionario de un aumento de tarifas del 10% sobre el 87% del universo arancelario, tal el alcance de la medida unilateral (da Motta Veiga, 2023).

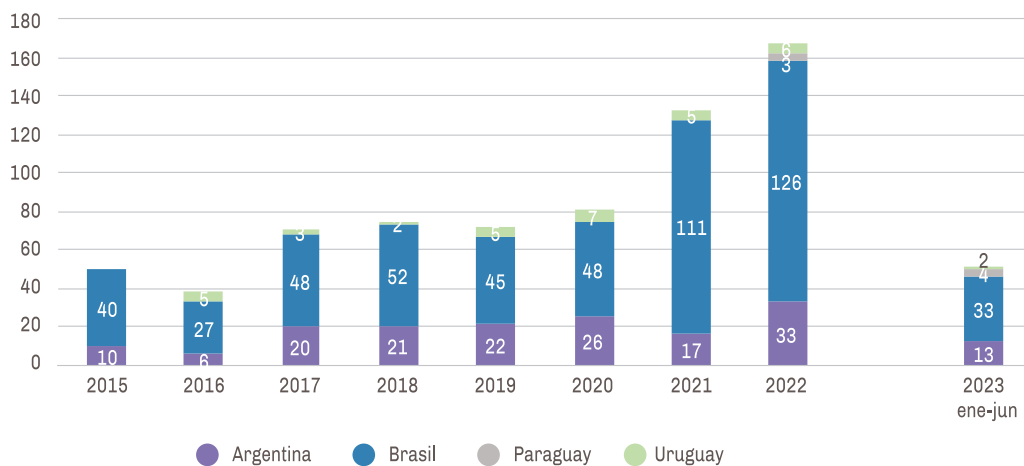
28 · Para solicitudes de Paraguay la alícuota será del 0%.

para el mismo lapso) (Gráfico N° 17). Durante el primer semestre del corriente año, la aprobación de medidas puntuales se redujo sustantivamente respecto a los dos años previos²⁹. Por otro lado, la CCM está trabajando en un mecanismo de automatización de solicitudes y seguimiento de pedidos de este tipo de medidas.

Gráfico N° 17

Acciones puntuales en el ámbito arancelario.

Cantidad de medidas aprobadas por la CCM por año calendario y según EE.PP. peticionante.



Fuente: Elaboración propia en base a SM.

c- Régimen de origen del Mercosur (ROM)

Desde 2019, los socios trabajaban en la revisión del régimen de origen, incluyendo los requisitos específicos de origen (REOs), con vistas a adecuarlo a los cambios tecnológicos y productivos y a lo negociado por el Mercosur en acuerdos comerciales con terceros³⁰. En la cumbre de julio de 2023 se aprobó el nuevo régimen, que contempla una modernización de la norma vigente desde 2009 (Dec. CMC 5/23). La nueva normativa implica, entre otras cuestiones:

- Un cambio de enfoque en el otorgamiento del origen. Se abandonó el criterio general de 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 había³¹, para establecer que toda mercadería que utilice en su elaboración materiales no originarios está sujeta a los REOs.
- REOs modernos que facilitan el comercio y contribuyen a la consolidación de cadenas de valor a escala regional. Están definidos 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, adoptándose la regla más flexible negociada por el Mercosur con terceros países.

29 · Se aprobaron 52 pedidos de acciones puntuales, aun cuando existen otros 35 que se encuentran a consideración de la CCM, según consta en su Acta de la reunión del 21 y 22 de junio de 2023.

30 · De este modo, los acuerdos comerciales con terceras partes contribuyen a dinamizar la agenda interna y modernizar los marcos regulatorios del bloque.

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

- Estos REOs están referidos en su mayoría a exigencias de cambio de partida o de subpartida y al “valor máximo de materiales no originarios” (MaxMNO). Para 91 de los 96 capítulos de la NCM, este MaxMNO es del 45%, mientras que para los cinco restantes³² es del 40%.
- Continuar con la emisión de certificados de origen por organismos públicos o entidades de clase de nivel superior, contemplándose también la posibilidad de la auto-certificación de origen por parte del exportador.
- Investigaciones de origen más ágiles.
- Mayor flexibilidad para la calificación de origen en juegos y surtidos acondicionados para la venta al por menor³³, nuevas disciplinas para el tratamiento de envases y de bienes fungibles.

Asimismo, se aprobó el tratamiento especial y diferenciado transitorio para Paraguay, Uruguay y Argentina, en línea con lo dispuesto en 2015³⁴ (BID INTAL, 2022). Específicamente, la Dec. CMC 6/23 definió que los MaxMNO, expresados en porcentaje, para la aplicación de los requisitos de origen sean de 60% para Paraguay hasta el 31/diciembre/2038 para un amplio conjunto de productos, de 50% para Uruguay hasta el 31/diciembre/2032, y de 50% para las exportaciones argentinas a Uruguay hasta el 31/diciembre/2032, lo que implica una prórroga de seis años respecto de lo dispuesto en 2021. Aun cuando esto fue reflejado en una norma separada del ROM, el universo alcanzado está indicado en la misma Dec. CMC 5/23.³⁵

d- Reglamentos Técnicos, Procedimientos de Evaluación de la Conformidad y requisitos sanitarios y fitosanitarios

En 2017 se definió una metodología más ágil para abordar el diseño de reglamentos técnicos Mercosur (RTM) y Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad (PMEC), tomando como base las buenas prácticas internacionales, que incorporan los avances técnicos, científicos y tecnológicos³⁶. 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 estas medidas, así como un mecanismo de elaboración de RTM y PMEC (BID INTAL, 2020 y 2022). Con ese mismo espíritu de facilitar el comercio, también se reforzaron los trabajos relativos a la aprobación de requisitos sanitarios y fitosanitarios.

En 2018 se observó un importante aumento de resoluciones adoptadas sobre estas materias. Evidentemente la metodología adoptada el año previo permitió superar la dilación en su tratamiento. A partir de 2019, la aprobación de normas se estabilizó en torno a las 16/17 por año -a excepción de 2020, cuando los recursos humanos estuvieron enfocados en otras prioridades surgidas por la pandemia- (Gráfico N° 18). En cuanto a la vigencia de estas medidas, su incorporación en las legislaciones internas de los EE.PP. resulta más expeditiva en el caso de los requisitos sanitarios y fitosanitarios en comparación con los RTM y PMEC.

32 · Capítulos 1-Animales Vivos, 2-Carne y despojos comestibles, 15-Grasas y aceites animales o vegetales, 17-Azúcar y artículos de confitería, y 18-Cacao y sus preparaciones.

33 · Los juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor que contengan productos no originarios serán considerados originarios siempre que el valor CIF de estos últimos no exceda el 15% del valor FOB del juego o surtido -en el actual régimen el fraccionamiento no confiere origen bajo ningún concepto-.

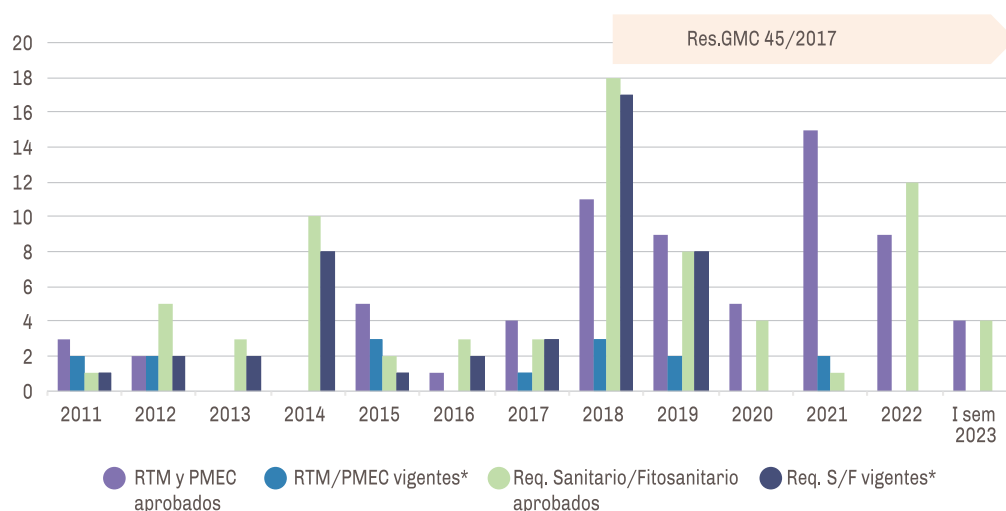
34 · Dec. CMC 32/15, prorrogada por la Dec. CMC 13/21.

35 · El tratamiento diferenciado a Uruguay fue el último tema en resolverse, y se destrabó a partir de una propuesta brasileña de junio de 2023.

36 · Res. GMC 45/17.

Gráfico N° 18

Normas aprobadas y en vigor vinculadas con RTM, PMEC y requisitos sanitarios y fitosanitarios aprobados.



Nota: *Vigentes a mayo de 2023. Incluye nuevos, modificaciones y derogaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a SM.

Específicamente, durante el período enero 2022-junio 2023 incluido en este informe se adoptaron 29 Resoluciones GMC, demostrando una mayor eficiencia en las negociaciones relativas a cuestiones regulatorias.³⁷ Además, se modificaron la guía de procedimientos para la inspección de procedimientos farmacéuticos y la guía para la elaboración de reglamentos técnicos.

Por otro lado, continuó el análisis del estudio sobre el proceso regulatorio del Mercosur y sus recomendaciones, elaborado por el BID, realizando reuniones entre los expertos del Banco y los foros técnicos del Mercosur. Asimismo, se inició el Programa de Capacitación sobre Análisis de Impacto Regulatorio ofrecido por la misma institución y destinado a los funcionarios técnicos del Mercosur.³⁸

e- Servicios

En el transcurso del período bajo análisis se avanzó en la VIII Ronda de Negociaciones de Compromisos Específicos, lanzada en 2020 (Res. GMC 44/2020) con el objetivo de actualizar las concesiones intra-bloque conforme lo acordado con terceros países. El plazo originalmente establecido para su conclusión era fines de 2021; sin embargo, el tema continúa pendiente y fue necesario prorrogarlo hasta el final del segundo semestre de 2023 (Res. GMC 24/23). En ese contexto, se está trabajando en un clasificador de servicios de Telecomunicaciones y otro de Audiovisuales/Publicidad, -con miras a reflejar los compromisos específicos bajo ese nuevo formato. Además, los socios están analizando un Acuerdo Marco del Mercosur de Reconocimiento Recíproco y Otorgamiento de Matrículas para el Ejercicio Profesional Temporario de la

37 · - 16 normas vinculadas con actualizaciones de requisitos fitosanitarios -para arándanos, kiwis, maíz, soja, pino, avena, cebada, remolacha, colza, entre otros productos-

-11 modificaciones de reglamentos técnicos -productos domisanitarios, de higiene personal, paragolpes de vehículos, aditivos alimentarios, control metrológico, entre otros-

-1 derogación de guías para procedimientos de evaluación de la conformidad -resultaban innecesarias atento a que el Mercosur sigue la normativa internacional-

-1 derogación de reglamento técnico, por no haberse alcanzado consenso sobre su modificación.

38 · Ver Actas del GMC del período considerado en este informe.

Abogacía, elaborado por el Consejo de Colegios y Órdenes de Abogados del Mercosur (COADEM), que tuvo como base el Acuerdo para el ejercicio profesional temporario de la agrimensura, agronomía, arquitectura, geología e ingeniería (Dec. CMC N° 18/21).

f- Sector automotor

El sector automotor tiene una relevancia evidente en el comercio de la región. Solo el capítulo 87 de la NCM -vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios- explicó el 23% del intercambio entre los EE.PP. durante 2022 y constituyó el primer capítulo de ventas en tres de los cuatro socios del bloque (Cuadro N° 13).

Cuadro N° 13

Exportaciones del Mercosur, Capítulo 87. Año 2022.

En millones de US\$, participación sobre el total exportado en %. Ranking del Capítulo sobre total exportado a nivel capítulos NCM por EE.PP.

PAÍS	INTRAZONA		EXTRAZONA		MUNDO	
	VALOR	RANKING	EXTRAZONA	RANKING	VALOR	RANKING
Argentina	5.303,35	1	2.167,72	8	7.471,08	5
Participación	34,2%		3,0%		8,4%	
Brasil	4.854,02	1	7.534,30	12	12.388,33	8
Participación	22,2%		2,4%		3,7%	
Paraguay	2,47	47	8,07	30	10,54	42
Participación	0,0%		0,2%		0,1%	
Uruguay	427,16	1	16,29	24	443,44	6
Participación	15,7%		0,2%		4,0%	
MERCOSUR	10.587,00	1	9.726,39	12	20.313,39	7
Participación	23,1%		2,4%		4,6%	

Fuente: Elaboración propia en base a institutos nacionales de estadísticas de los EE.PP. y SECEM.

A nivel de marco regulatorio, durante el período bajo análisis el Comité Automotor del bloque (CA) continuó con la negociación de un Acuerdo Mercosur para el sector que permita reemplazar los actuales tratados bilaterales y poder así, emprender eventuales negociaciones conjuntas con terceros países. Los trabajos se habían iniciado a partir de la propuesta brasileña presentada en 2021, que contemplaba -como anexos transitorios- estos instrumentos (BID INTAL, 2022). El CA se reunió por última vez en noviembre de 2022. El núcleo de las discusiones estaba centrado en el alcance de un Acuerdo Mercosur frente a las relaciones bilaterales. Mientras que la Argentina aspiraba a que las negociaciones bilaterales puedan seguir llevándose a cabo en ese formato aún bajo el paraguas del Acuerdo Mercosur, el resto de los socios entendía necesario que las eventuales enmiendas o modificaciones de los instrumentos bilaterales debían ser aprobadas por el futuro Comité Automotor del Mercosur que administrara el nuevo Acuerdo, aunque luego se plasmaran en protocolos a firmar únicamente por las partes directamente involucradas. De esta forma, Brasil, Paraguay y Uruguay consideraban que las actuales disposiciones bilaterales que rigen el comercio eran residuales y que, a futuro, debían prevalecer las normas Mercosur que se establezcan, por lo que en la presente instancia negociadora del instrumento Mercosur debían quedar reflejadas todas las necesidades de cada uno de los Estados.

Existen, además, otros temas que todavía no fueron concluidos. Entre ellos, los montos y la asignación de las cuotas, tanto para aquellos casos con reglas de origen

diferenciadas y su relación con los Programas de Integración Progresiva (PIPs) -de particular interés para la Argentina y Uruguay frente al caso de nuevos modelos-, como la cuota para vehículos con motorización alternativa.

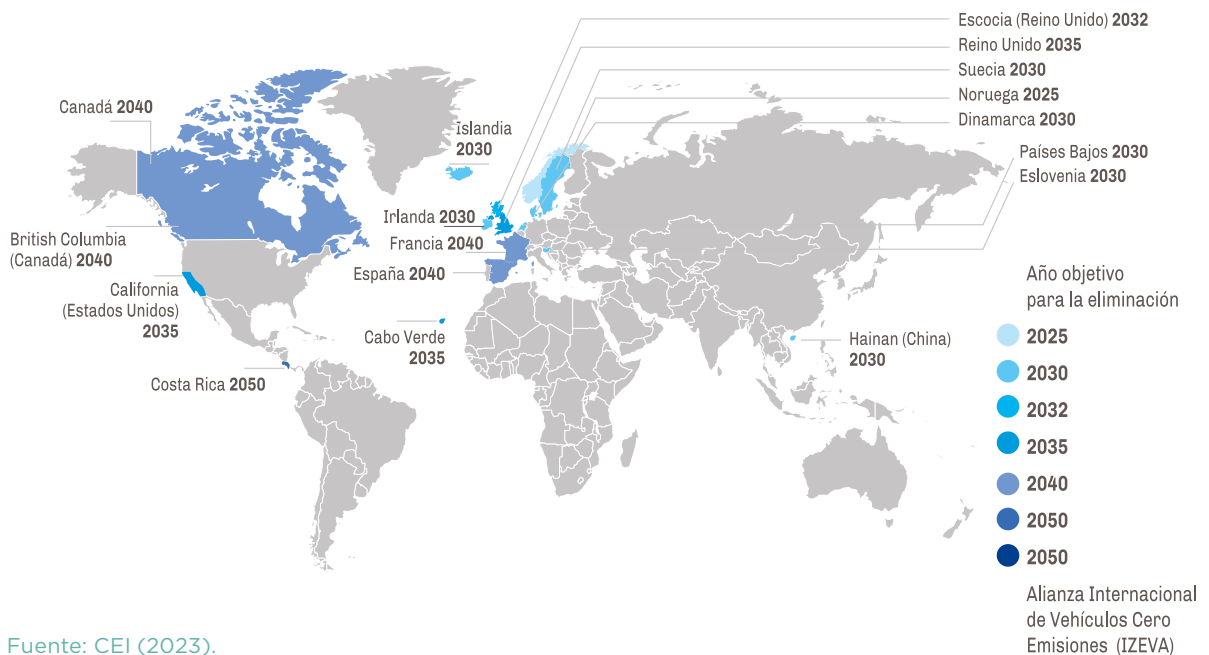
También falta consensuar el compromiso de no imponer el pago de tasas y aranceles de naturaleza consular para la importación intrazona de productos automotores, así como el pronto otorgamiento de licencias de importación y demás documentos exigidos en la importación cuando estos fueran requeridos, que es un tema de particular sensibilidad para la Argentina.

Más allá de estas negociaciones, debe destacarse que el Mercosur comenzó a dialogar de manera conjunta sobre las cuestiones vinculadas con el futuro de la industria automotriz y la movilidad sostenible como parte de la agenda verde del bloque. En ese marco, se realizó un seminario que abordó las oportunidades y desafíos que en esta materia se presentan para los EE.PP. tanto en relación con el sector automotor como con el de autopartes.³⁹

Todos los socios cuentan con programas para avanzar en esta temática, en línea con los acuerdos internacionales de reducción de gases de efecto invernadero y de emisión de dióxido de carbono, además de enfrentar la necesidad de mantener la competitividad de su industria y adaptarla a las nuevas demandas globales, en particular en el caso de Brasil y la Argentina. Fomentar el diálogo conjunto resulta de fundamental importancia no sólo a la luz del mercado regional, sino también en su proyección internacional, donde varios países -entre ellos, algunos de la UE- ya han adoptado compromisos para la eliminación de la venta de vehículos a motor de combustión interna (Gráfico N° 19).

Gráfico N° 19

Año comprometido por los países para la eliminación de venta de vehículos a motor de combustión interna.



39 · Ver Acta 5/22 del Comité Automotor.

g- Sector azucarero

El azúcar -partida 1.701 de la NCM- representa el 3% de las exportaciones a extrazona del bloque y constituye el séptimo producto en el ranking de mayor exportación⁴⁰, siendo Brasil el primer exportador y productor a escala mundial (Cuadro N° 14).⁴¹

Cuadro N° 14

Comercio exterior extrazona del producto 1701-Azúcar.
En millones de US\$. Año 2022.

PAÍSES	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
ARGENTINA	3,7	0,1
BRASIL	3.847,0	0,9
PARAGUAY	6,6	-
URUGUAY	0,5	3,1
MERCOSUR	3.857,80	4,10

Fuente: Elaboración propia en base a SECEM.

La incorporación del sector a la unión aduanera es un tema pendiente desde los orígenes del Mercosur, con una alta sensibilidad política. Habiendo pasado más de tres décadas, el cambio de paradigma respecto a los usos de la caña de azúcar, de alimento a fuente energética, resulta más evidente, transformándose en un sector que fomenta la protección del medio ambiente tanto a través de productos como los bioplásticos y biopolímeros, como por su contribución a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París sobre Cambio Climático.⁴²

A pesar de ello, las grandes diferencias en cuanto a las políticas públicas que aplicaron los EE.PP. e impactaron directamente en el desempeño del sector, la vinculación entre la producción de azúcar y etanol -utilizado como combustible-, la localización geográfica de la producción, la mano de obra involucrada, y las implicancias sociales y culturales de la producción azucarera, son algunos de los factores que están detrás de los inconvenientes para definir el libre comercio intrazona y el arancel externo común sobre los cuatro ítems de ocho dígitos de la NCM que están incluidos en la partida 1701.

El socio con intereses para avanzar en la incorporación del sector al funcionamiento de la unión aduanera es claramente Brasil, cuya posición ofensiva a escala mundial sustenta dicha postura. Es por ello que sus argumentos para tratar el tema van más allá del limitado mercado interno que puede significarle el bloque y se centra en su rol en las negociaciones económicas internacionales -incluyendo en los acuerdos de libre comercio que negocia el Mercosur-.

Después de que el Grupo Ad Hoc Sector Azucarero no se reuniera por casi 20 años, o lo hiciera solo para intercambiar información y realizar seminarios (BID INTAL, 2022), en este período Brasil impulsó la realización de un estudio sobre la potencialidad del Mercosur para la agregación de valor en toda la cadena productiva del azúcar así como el análisis del impacto de la liberalización del comercio intrazona, contemplando incluso la participación del FOCEM principalmente para la mejora del transporte de productos vinculados con el sector.

40 · Datos 2022.

41 · A nivel intra-Mercosur, ocupa el lugar 207 en el ranking de exportaciones en 2022, con un valor de US\$ 32 millones.

42 · Ver comunicado de prensa sobre el seminario “Innovación y Valor agregado en el Sector azucarero del Mercosur” (PPTA 2021).

De acuerdo con referentes del sector, la Argentina presentó objeciones al analizar el desmantelamiento de los aranceles en el comercio dentro del bloque mientras que propuso incluir en el análisis la convergencia respecto a la utilización del etanol como carburante y la conformación de un mercado regional de Certificados de Crédito de Descarbonización⁴³, entre otras cuestiones. Paraguay, por su parte, indicó la necesidad de evaluar el impacto de las políticas nacionales de apoyo a la producción de azúcar y etanol y las asimetrías existentes entre los socios. Uruguay no se había expedido aún sobre la iniciativa brasileña a la fecha de este informe.

Más allá de las -no menores- divergencias, se estima positivo que los socios hayan retomado una negociación vinculada a este sector.

h- Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)

El FOCEM fue creado por Dec. CMC N° 18/05 por un plazo de 10 años durante los cuales los EE.PP. debían realizar contribuciones semestrales.

El reglamento estableció que, en caso de mora, los países no podían presentar nuevos proyectos ni recibirían los fondos de proyectos no iniciados, por lo que no sorprende que los principales beneficiarios y menores aportantes -Paraguay y Uruguay- siempre hayan abonado sus cuotas dentro de los plazos estipulados. La Argentina, en cambio, había depositado su última contribución en 2013 y, a enero de 2022, su deuda ascendía a dos años de aportes (2014 y 2015, por un total de US\$ 54 millones), mientras que Brasil -el mayor aportante- hizo sus transferencias de manera más irregular: en diciembre de 2016 abonó la primera cuota de 2013 y, durante los siguientes tres años, depositó US\$ 5,7 millones en concepto de cuotas regulares⁴⁴, por lo que su deuda a esa fecha ascendía a US\$ 99,3 millones.⁴⁵

Durante el período aquí analizado, ambos países saldaron sus pendencies con el Fondo. La Argentina lo hizo en febrero de 2022 y Brasil en marzo-abril de 2023. De esta manera, los cuatro EE.PP. completaron el pago de la totalidad de las contribuciones del FOCEM en su primera etapa (Dec. CMC N° 18/05) por un monto de US\$ 1.158 millones, de los cuales US\$ 952 millones corresponden a contribuciones regulares y US\$ 206 millones a recursos voluntarios aportados por Brasil. Además, los recursos del FOCEM depositados en cuentas remuneradas han generado resultados financieros por US\$ 13 millones (CRPM, 2023).

De acuerdo con el informe de la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM), del total de recursos aportados en sus 10 años de vigencia, US\$ 873 millones (75,6%) fueron desembolsados a proyectos y US\$ 16 millones fueron utilizados para financiar los gastos de funcionamiento de la Unidad Técnica FOCEM. Las disponibilidades del FOCEM, a mayo de 2023, totalizan US\$ 292 millones, de los cuales US\$ 108 millones (37%) están comprometidos para desembolsos de proyectos aprobados y gastos operativos de funcionamiento del Fondo, y el resto corresponde a reservas de contingencia y recursos disponibles para nuevos proyectos.

El mismo documento señala que la cartera del FOCEM está compuesta por 48 proyectos, cuyo valor total asciende a US\$ 1.491 millones, de los cuales US\$ 968 millones

43 · Brasil cuenta con un mercado de créditos de descarbonización en el marco de Renovabio, su política nacional de biocombustibles, donde establece metas nacionales anuales de descarbonización.

44 · Aunque continuó realizando los aportes voluntarios destinados al proyecto de interconexión eléctrica con Paraguay.

45 · Existe además una deuda de US\$ 54 millones de Venezuela.

corresponden a recursos no reembolsables del FOCEM. En cuanto a su distribución geográfica, el informe destaca que el 64,7% de dichos recursos fueron asignados a proyectos en Paraguay y 28,6% a proyectos en Uruguay, concentrando ambos el 92,3% de la totalidad de recursos asignados en el período 2007-2023 (incluye los proyectos pluri-estatales). Con relación al avance de ejecución de la cartera de proyectos, el 81,2% de las iniciativas FOCEM se encuentran finalizados (31 proyectos) o con ejecución física concluida en proceso de cierre formal (8); 12,5% se encontraba en estado de ejecución avanzada (6) y 2% estaba en etapa inicial o intermedia de ejecución (3).

En la Cumbre de julio de 2022 se aprobaron tres nuevos proyectos: “Fortalecimiento de la institucionalidad regional del Mercosur para afrontar contextos críticos y de emergencia (pandemia y pospandemia) con políticas públicas con perspectiva de derechos humanos”⁴⁶; “Modernización de la infraestructura informática de la Secretaría del Mercosur y del portal web del Mercosur”⁴⁷, y un proyecto presentado por la Argentina sobre “Obras prioritarias de recuperación de infraestructura de la Línea Urquiza”⁴⁸. Cabe señalar que el último proyecto aprobado data de 2018. Por otro lado, Brasil retiró cuatro iniciativas que estaban siendo consideradas para su elegibilidad.⁴⁹

Es importante mencionar que la continuación del FOCEM y, por tanto, la realización de nuevos aportes, se encuentra supeditada a la entrada en vigor de la Dec. CMC N° 22/15, “Continuidad del funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur”, que hasta la fecha fue incorporada al ordenamiento jurídico de Paraguay y Uruguay.

i- Agenda digital

La agenda digital del Mercosur es una de las áreas que más avanzó en los últimos años, con un fuerte impulso a partir de la pandemia de Covid-19. Se trata de un tema relativamente novedoso tanto a nivel nacional como internacional, con marcos normativos internos incipientes y donde la convergencia a nivel regional y global resulta indispensable para potenciar los beneficios del entorno digital. Los actores privados involucrados también alientan estos procesos.

El bloque fue pionero en el abordaje de la economía digital en la región, y en los años recientes definió la eliminación del cobro de cargos de roaming internacional para usuarios finales del Mercosur (2019)⁵⁰, el reconocimiento mutuo de certificados de firma digital (2019)⁵¹, la protección al consumidor en el comercio electrónico (2019)⁵² y el acuerdo sobre comercio electrónico (2021)⁵³.

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

46 · Por US\$ 510 mil (US\$ 500 mil FOCEM y US\$ 10 mil que serían aportados por el IPPDDHH) (Dec. CMC N°2/23).

47 · Por US\$ 841 mil (US\$ 811 mil FOCEM y US\$ 30 mil contrapartida que serían aportados por la SM) (Dec. N°CMC 3/23).

48 · Por US\$ 44.465 mil (US\$ 29.800 FOCEM y US\$ 14.665 mil contrapartida local argentina) (Dec. CMC N°4/23).

49 · Acta N°7/23 de la CRPM.

50 · Incorporado por Uruguay.

51 · Vigente para Argentina y Uruguay.

52 · Vigente.

53 · Incorporado por Uruguay en diciembre 2022.

Así, el GAD avanza en promover el intercambio de buenas prácticas y la búsqueda de acuerdos y mecanismos de cooperación en distintos ámbitos de la economía digital, tal como está definido en su plan de trabajo (Recuadro 1). Debe mencionarse que no solamente participan representantes gubernamentales sino también otros actores clave como cámaras empresarias y organizaciones de la sociedad civil.

Recuadro N° 1

Agenda Digital del MERCOSUR: Ejes y objetivos principales.

EJE	OBJETIVOS PRINCIPALES
A. Infraestructura digital y conectividad	<ul style="list-style-type: none"> · Desarrollo e interconexión de infraestructuras nacionales · Financiamiento · Reducción de costos de conexión · Eliminación de cargos de roaming internacional
B. Seguridad y confianza en el ambiente digital	<ul style="list-style-type: none"> · Pautas comunes sobre protección de DP · Resolución de conflictos relacionados con protección del consumidor en transacciones en países socios · Coordinación en ciberseguridad · Reconocimiento mutuo de firma digital
C. Economía digital	<ul style="list-style-type: none"> · Interoperabilidad de sistemas electrónicos de comercio exterior para fomentar comercio regional · Tecnologías digitales para MIPYMES y emprendedores · Desarrollo de e-commerce transfronterizo
D. Habilidades digitales	<ul style="list-style-type: none"> · Marco para desarrollo habilidades digitales y programas de formación online comunes para inclusión digital y empleos del futuro.
E. Gobierno digital, gobierno abierto e innovación pública	<ul style="list-style-type: none"> · Iniciativas conjuntas de gobierno y datos abiertos · Mayor acceso a la información pública · Marcos de referencia de interoperabilidad, privacidad y seguridad
F. Aspectos regulatorios	<ul style="list-style-type: none"> · Adecuación para desarrollo de agenda digital · Estándares técnicos comunes
G. Coordinación en foros regionales e internacionales	<ul style="list-style-type: none"> · Coordinación en foros relevantes en materia digital
H. Medición de indicadores	<ul style="list-style-type: none"> · Desarrollo de indicadores para medición de la economía digital

Fuente: Informe Mercosur Nro. 23

En ocasión de la Cumbre de diciembre de 2022, el Mercosur y los Estados asociados suscribieron una Declaración Especial sobre Ciberdelincuencia en la que manifestaron su preocupación por el aumento de la tasa y la diversidad de los delitos cometidos en el mundo digital y la necesidad de mejorar la coordinación y la cooperación entre los Estados, así como la importancia de la cooperación jurídica internacional en materia penal para hacer frente a este flagelo. También indicaron la relevancia del trabajo en el marco de la Organización de las Naciones Unidas del Comité Intergubernamental Especial de Expertos, donde resultaba necesaria una participación más coordinada de la región.

Durante el primer semestre de 2023 se avanzó en la negociación de un Acuerdo Mercosur de Cooperación en Materia de Ciberseguridad. Por su parte, en este año se retomaron los trabajos del SGT N° 13 “Comercio Electrónico”, suspendidos por dos años y cuya agenda incluye el seguimiento de la internalización e implementación de normas Mercosur en materia de comercio electrónico, la elaboración de lineamientos para negociar disciplinas de comercio electrónico con terceros y la identificación de iniciativas de comercio electrónico, entre otros asuntos.

j- Agenda verde, desarrollo sostenible y política energética

Durante la Presidencia Pro Témpore de Paraguay (PPTP) del primer semestre de 2022 se realizó el “Seminario sobre Sistemas Productivos Sostenibles: Perspectivas del Mercosur”, donde se analizaron los avances de la agricultura y la ganadería sostenible en los EE.PP., y los retos actuales que enfrentan los sistemas productivos y el comercio internacional ante las iniciativas medioambientales.

Por su parte, en la Cumbre de julio de ese año, se suscribió la “Declaración Especial de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur sobre Seguridad Alimentaria y Producción Agropecuaria Sostenible en el Mercosur”, en la que “declararon su preocupación por el conflicto en Ucrania y el impacto sobre la seguridad alimentaria global, en particular, en los países del Mercosur, por la excesiva volatilidad de los precios de los productos alimentarios y agrícolas, los insumos de producción, en particular de los fertilizantes, los costos de energía y transporte”.⁵⁴

En la misma línea, la Presidencia Pro Témpore de Uruguay (PPTU) del segundo semestre definió como una de sus prioridades la “agenda verde” y, en función de ello, no sólo se comenzó a discutir la movilidad sustentable en el marco del Comité Automotor anteriormente señalada, sino que también tuvo lugar una “instancia exclusiva para intercambiar sobre movilidad sustentable en el marco del SGT N° 9 Energía”, de la que también participó Chile. En el ámbito de dicho foro se trataron políticas relativas al hidrógeno verde y se llevó a cabo un seminario sobre integración energética en el Cono Sur, con participación de diversos organismos internacionales (CEPAL, OLADE y BID) y otro sobre “Gas natural -combustible de transición-”.

Asimismo, se actualizó la “Estrategia Mercosur sobre Cambio Climático y Salud” y se está trabajando en una “Guía de Buenas Prácticas en materia de Consumo Sostenible”.

Por último, se creó el Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (GAHCDS) (Res. GMCN° 41/22), cuyo objetivo es identificar medidas y políticas impulsadas por terceros países o grupos de países en materia de comercio y desarrollo sostenible que afecten o puedan afectar el comercio de los EE.PP.; preparar insumos que sirvan de referencia para negociaciones comerciales con terceros países o grupos de países, y realizar propuestas vinculadas con los debates mantenidos en el ámbito de organismos y foros internacionales y con la producción sostenible instrumentadas por los Estados Parte, entre otros puntos.

⁵⁴ · Mayores detalles en el Capítulo 3 de este Informe.

El GAHCDS se reunió en dos oportunidades durante el primer semestre de 2023 y elaboró un informe intermedio que presentó al GMC, para continuar con la elaboración de propuestas y recomendaciones para la última reunión ordinaria del GMC del segundo semestre de 2023, momento en que concluirá su mandato. Como resultado de estos encuentros se suscribieron dos documentos de trabajo. Uno, de característica conceptual, sistematizó las credenciales medioambientales y las acciones del Mercosur relacionadas con el comercio y el desarrollo sostenible. El otro documento plasmó un relevamiento de las medidas y/o políticas de terceros países o bloques que, bajo consideraciones medioambientales, puedan constituirse en barreras comerciales. El así llamado “proteccionismo verde” resultó la principal inquietud, siendo un tema que, entre otros, se reflejó en la reunión Cumbre de Jefes y Jefas de Estado de julio de 2023.

Por último, en 2023 se suscribió la “Declaración de Ministros de Medio Ambiente de los Estados Parte del Mercosur”, ratificando el compromiso de avanzar en la implementación de políticas alineadas a los compromisos internacionales en la materia, así como en los trabajos relativos a la gestión integral de residuos especiales de generación universal, el Plan de Acción sobre sustancias y productos químicos peligrosos, y la formulación de mecanismos de financiamiento innovadores como el canje de deuda por acción climática y el pago por servicios ecosistémicos, entre otros aspectos. Por su parte, los ministros de Salud adoptaron el Acuerdo 1/23 de “Estrategia Mercosur sobre cambio climático y salud”, reconociendo que el cambio climático afecta la salud y el bienestar de las personas, tanto de manera directa -por aumentos de la frecuencia y la intensidad de eventos meteorológicos extremos tales como olas de calor, sequías y grandes precipitaciones-, como por la modificación de los patrones de distribución y estacionalidad de enfermedades infecciosas transmitidas por el agua o por vectores y de enfermedades zoonóticas. A su vez, los ministros de Interior y Seguridad suscribieron una Declaración “en Materia de Delitos Ambientales” reconociendo su prioridad y la necesidad de intercambiar experiencias, información, promover capacitaciones y formación de funcionarios, cuerpos de seguridad y policiales para la elaboración e implementación de políticas públicas que mejoren las capacidades de diagnóstico, identificación, prevención y lucha frente a este tipo de delitos.

k- Otros temas de la agenda económica

Por otro lado, cabe mencionar los trabajos para el establecimiento del Sello del Buen Diseño del Mercosur, cuyo objetivo radica en fortalecer la innovación y la inserción en los mercados internacionales de las pequeñas y medianas empresas del bloque para potenciar sus capacidades, reconocer la riqueza y refinamiento de sus culturas, y fortalecer una identidad regional.

Asimismo, en el marco de la Reunión de ministros de Economía y presidentes de Bancos Centrales se analizaron la convergencia macroeconómica y la moneda común, y las posibilidades del intercambio comercial en moneda local. Debe recordarse que en 2007 se aprobó la Dec. CMC N° 25/07 “Transacciones comerciales en moneda local”, protocolizada bajo el ACE N° 18 de la ALADI, que creó un sistema de pagos en moneda local de carácter facultativo para el comercio realizado entre los EE.PP. del Mercosur, que se encuentra vigente pero no ha tenido mayor utilización.

B · EL TRATAMIENTO DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

a- Evaluación de la productividad de los foros

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 (BID INTAL, 2022). Para contribuir en esa labor, se dispuso un mecanismo de evaluación de la productividad de los foros y del cumplimiento de los programas de trabajo (Dec. CMC N°18/19) a cargo de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM). Para ello, se establecieron diversos criterios de evaluación que buscaban incrementar la transparencia sobre el funcionamiento de la estructura institucional (Cuadro N° 15).

Cuadro N° 15

Criterios para evaluar la productividad de los foros.

i. Elevación de proyectos de normas (decisiones, resoluciones y directivas), protocolos y acuerdos, así como recomendaciones;
ii. Elevación o adopción de memorandos de entendimiento y acuerdos interinstitucionales;
iii. Elevación de proyectos de cooperación;
iv. Desarrollo de herramientas técnicas, tales como sistemas de informática, conforme con las actividades dispuestas en los programas de trabajo;
v. Realización de eventos autorizados por los órganos decisorios, incluyendo seminarios, encuentros académicos, talleres y capacitación de agentes públicos; y
vi. Elaboración de guías de buenas prácticas.

Fuente: Dec. CMC N° 18/19.

La CRPM ha realizado cinco informes semestrales. Entre sus conclusiones se menciona que, en el segundo semestre de 2022, el bloque logró mayores niveles de actividad en comparación con años previos debido a una buena instrumentación de las reuniones virtuales -que fueron el 80% de los encuentros-. Se identificó que la mayor cantidad de normas elevadas y aprobadas derivaban de los SGT N° 3 Reglamentos Técnicos, N° 8 Agricultura y N° 11 Salud, y a temas relacionadas con la administración de la política común, como medidas de abastecimiento, reglamentos técnicos y AEC. En total, en 2022 se aprobaron 227 regulaciones, y en la primera parte de 2023, se aprobaron 100 (Cuadro N°16).

Cuadro N°16

Normas y recomendaciones aprobadas por los órganos del Mercosur.

	2020	2021	2022	2023*
Decisiones	15	21	16	10
Resoluciones	46	48	46	24
Directivas	89	143	165	60
Recomendaciones	3	7	0	6
Total	153	219	227	100

Nota: * datos entre enero y julio 2023

Fuente: Elaboración propia en base a SM.

Las actividades con Programas de Trabajo (PT) aprobados respondieron principalmente a iniciativas propias de los foros, por lo que la CRPM sugirió analizar de qué forma

potenciar una mayor sinergia entre las prioridades establecidas por los órganos decisorios y las actividades previstas en los PT. De acuerdo con el último informe, en el segundo semestre de 2022 más del 70% de los foros cumplieron con su obligación de presentar un PT y el 56% emitió informes de cumplimiento.

Con relación al análisis de similitud de las actividades, el informe destaca que en el segundo semestre del año 2022, se detectaron 80 foros que pudieron estar realizando actividades o tener funciones de naturaleza similar y que no había registros de que existiera una coordinación. Ellos representan el 30% de la estructura del Mercosur⁵⁵ (CRPM, 2022). El trabajo de la Comisión confirmó las presunciones sobre la necesidad de simplificar la estructura institucional, brindar instrucciones precisas a los foros dependientes y trabajar en una mayor coordinación para lograr un abordaje multidisciplinario de los temas de la agenda. En el siguiente apartado se describen los principales hechos desarrollados por el bloque en estas cuestiones entre enero de 2022 y julio de 2023.

b- Continuación de los trabajos vinculados con la adecuación institucional

i. Modificación de la Dec. CMC N° 15/15 y nueva estructura institucional del Mercosur

Como fuera mencionado, en 2019 los miembros del Mercosur iniciaron un proceso de revisión de la estructura institucional del bloque. Las sucesivas PPT dieron continuidad a los compromisos de adecuación de la misma, incluyendo la reestructuración del Instituto Social del Mercosur (ISM), del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDDHH) y de la Secretaría del Mercosur (Dec. CMC N° 01/21). Como resultado, en 2022 la Dec. CMC N° 10/22 “Estructura Institucional del Mercosur (Modificación de la Dec. CMC N° 15/15)” dispuso una serie de modificaciones relativas a la estructura organizativa y funcionamiento del ISM; la estructura del IPPDDHH; la estructura de cargos de los órganos del Mercosur y la estructura salarial de los funcionarios del Mercosur. La revisión incluyó la reducción de la cantidad de recursos humanos involucrados en el funcionamiento de los órganos del Mercosur, así como de su retribución salarial. A partir de enero 2023, el total de los equipos de estos órganos pasó de 97 a 80 funcionarios⁵⁶ (Cuadro N° 17).

Cabe observar que los ajustes realizados no alcanzaron para superar los obstáculos que algunos de estos órganos tienen desde hace años en materia presupuestaria. Según se desprende de las actas de 2023, las restricciones de fondos debido a demoras en los aportes de los miembros terminaron afectando el funcionamiento y desempeño del ISM. A junio de 2023, su deuda ascendía a más de US\$ 4,5 millones, impactando especialmente en las áreas de comunicación e investigación del organismo. En el caso del IPPDDHH, recién en el primer semestre de 2023 recibió aportes pendientes, lo que le permitió saldar la deuda contraída con la SM y dar continuidad a sus actividades y tareas.

55 · Las conexiones entre los distintos foros incluyen 42 temas (relativos a Salud; Cultura; Derechos del niño; Aspectos laborales; Derechos sociales; Defensa del consumidor; Aspectos delictivos; Migraciones; Aspectos digitales; Biotecnología; Energía y desarrollo sostenible; Cambio climático; Sistemas de información; Incorporación de normas; y Estadísticas). Los foros que agrupan una mayor cantidad de conexiones son: el Grupo de Incorporación de la normativa, la Comisión Socio-laboral del Mercosur, la Reunión Especializada de Estadísticas, el Grupo de Trabajo Especializado Delictual (bajo la Reunión de Ministros del Interior y de Seguridad) y el Comité Permanente CP-Niñ@Sur, entre otros.

56 · En 2022 se procedió a la designación de la uruguaya Mariana Penadés como la nueva Directora Ejecutiva del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y al argentino Remo Carlotto como Director Ejecutivo del IPPDDHH. Por su parte, Bernardino Saguier Caballero, de Paraguay, fue designado como Director de la Secretaría del Mercosur -hasta diciembre 2024-.

Frente a la prolongación de las restricciones de fondos, desde 2022 se exploraron alternativas como la cesión de funcionarios gubernamentales a los órganos del Mercosur con presupuesto propio. A pesar de su reiteración en el trabajo del Grupo de Asuntos Jurídicos e Institucionales del Mercosur (GAIM), al finalizar el período se descartó la iniciativa debido a las dificultades enfrentadas por algunos EE.PP. para avanzar en la reglamentación de dicha iniciativa.

Cuadro N° 17

Modificación sobre la estructura de cargos de los órganos del Mercosur.

INSTITUTO	2018	2022
Secretaría de Mercosur	1 Director	1 Director
	1 Coordinador	1 Coordinador
	1 Coordinador de Unidad	
	8 Asesores Técnicos	6 Asesores Técnicos
	23 Técnicos	20 Técnicos
	18 Asistentes Técnicos	16 Asistentes Técnicos
	4 Personal de Apoyo	4 Personal de Apoyo
Unidad Técnica FOCEM	1 Coordinador Ejecutivo	1 Coordinador Ejecutivo
	7 Técnicos Senior	7 Técnicos Senior
	5 Analistas de Proyecto	5 Analista de Proyecto
	1 Técnico	1 Técnicos
	5 Asistentes Técnicos	5 Asistentes Técnicos
Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión	1 Secretario	1 Secretario
	5 Técnicos	5 Técnicos
	1 Personal de Apoyo	1 Personal de Apoyo
Instituto Social del Mercosur	1 Director Ejecutivo	1 Director Ejecutivo
	4 Jefes de Departamento	2 Jefes de Departamento
	2 Técnicos	
	2 Personal de Apoyo	
Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos	1 Secretario Ejecutivo	1 Director Ejecutivo
	5 Jefes de Departamento	2 Jefes de Departamento

Fuente: Elaboración propia en base a Res. GMC N° 50/18 y Dec. CMC N° 10/22.

Otra de las áreas abordadas en la actualización de la estructura institucional fue la dinámica de funcionamiento del mecanismo de participación social en el Mercosur y el Sistema Integrado de Movilidad del Mercosur (SIMESUR). La Dec. CMC N° 04/22 estableció que la Cumbre Social del Mercosur se realizará con el apoyo de la SM en vez del de la disuelta Unidad de Apoyo a la Participación Social, como resultado de las modificaciones institucionales revisadas anteriormente. A su vez, la SM será responsable del Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del Mercosur y la responsable de la gestión y administración del SIMESUR.

ii. Creación del Subgrupo de Trabajo de “infraestructura física” y del Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (GAHCDS)

Los diseños institucionales de los procesos de integración contribuyen a comprender las prioridades que los miembros le otorgan a los distintos tópicos de su agenda interna y externa. En este sentido, en el período del informe hay algunas novedades relevantes que sugieren la priorización de nuevas agendas por parte de los miembros del Mercosur.

Entre ellas, se destaca la conformación del SGT N° 14 de Infraestructura física dentro del GMC.⁵⁷ Se trata de un espacio destinado a la discusión político-técnica y de coordinación de acciones en un tema de creciente relevancia a nivel global. Esta fue una de las iniciativas introducidas por la PPTP en abril de 2022 y que prontamente encontró eco en el resto de los socios del bloque. Los objetivos de este subgrupo de trabajo, reunido por primera vez en noviembre de 2022, incluyen⁵⁸:

- Fomentar la cooperación y el diálogo en la planificación de obras de infraestructura entre los Estados Parte y con Estados Asociados.
- Promover soluciones logísticas, basadas en la infraestructura regional existente, para atender demandas específicas.
- Identificar proyectos de infraestructura prioritarios para la integración física que promuevan la integración productiva y logística tanto en intrazona como con relación a los principales destinos de las exportaciones del Mercosur.
- Coordinar obras de infraestructura prioritarias para la integración física del Mercosur.
- Analizar alternativas de financiamiento para proyectos de integración física identificados como prioritarios.
- Coordinar posiciones en materia de infraestructura en foros internacionales.

En 2023, la PPTA propuso crear una Comisión sobre Corredores Bioceánicos (viales y ferroviarios, incluyendo las hidrovías) y también un Observatorio de Infraestructura Urbana en Frontera. En tercer lugar, en el marco del Programa de Trabajo acordado, se buscó elaborar una base de datos de proyectos nacionales y pluri-estatales prioritarios para la infraestructura física del Mercosur.

En la reunión Cumbre de Jefes y Jefas de Estado de julio de 2023, los presidentes destacaron de manera particular la relevancia de los corredores bioceánicos para la región, subrayando una serie de iniciativas de infraestructura logística clave: el Proyecto del Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración que une Brasil, Bolivia, Paraguay y Perú, y el Corredor Bioceánico Vial Puerto Murtinho (Brasil)-Carmelo Peralta (Paraguay)-Misión la Paz (Argentina)-Puertos del Norte (Chile).

Por su parte, como se señaló anteriormente, en 2022 los miembros del Mercosur también acordaron la creación de un Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sostenible⁵⁹, sugiriendo otro de los ejes emergentes en la integración regional del Cono Sur.

Estos cambios en la creación y funcionamiento de grupos y subgrupos de trabajo muestran una paulatina adaptación de la estructura institucional a la agenda emergente y a las prioridades de los EE.PP. En esa línea cabe señalar, finalmente, que en 2023 Brasil presentó la propuesta de reactivación de los trabajos del Grupo de Alto Nivel sobre Relación Institucional entre el Consejo del Mercado Común y el Parlamento del Mercosur (GANREL), sugiriendo ejes que podrán ser continuados en la PPTB.

c- Trabajos relativos al mecanismo de solución de controversias

El Mercosur contempló desde sus inicios un mecanismo de solución de controversias que fue madurando a lo largo de la primera década del proceso de integración. El Protocolo de Olivos, de 2002, estableció los pilares de la actual configuración institucional, dentro de los cuales se previó una instancia permanente de actuación

57 · Entre 1995 y 2000, el SGT N° 5 incluyó los temas de "Transporte e Infraestructura". A partir de ese último año pasó a llamarse "Transporte" mientras que se creó una Reunión Especializada de Transporte e Infraestructura dependiente del GMC, que se reunió una sola vez y fue disuelta en 2012.

58 · GMC/RES. N° 17/22 "Subgrupo de Trabajo N°14 'Infraestructura Física'".

59 · GMC/RES. N° 41/22 "Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sostenible".

y reunión: el Tribunal Permanente de Revisión (TPR). A pesar de dichos avances, el bloque ha mantenido una tendencia a priorizar las soluciones políticas por sobre las jurídicas ante las diferencias entre los miembros. Desde su creación, el TPR emitió solo seis laudos, siendo el último de 2012⁶⁰. El hecho de que no existieran mecanismos efectivos de sanción ante el incumplimiento de los laudos, junto con la opción de acudir a otros foros –como la Organización Mundial de Comercio–, fue desdibujando el atractivo del TPR en su rol de resolución de controversias⁶¹.

En contraste con este escaso dinamismo –o más bien, motivado por el mismo–, en las actuaciones del Grupo de Asuntos Jurídicos e Institucionales del Mercosur de 2022 y 2023 existieron varias iniciativas vinculadas a este pilar del Mercosur. Cabe señalar que estas acciones se dan en el marco de una serie de procesos globales en los que numerosos mecanismos de solución de controversias se encuentran paralizados –destacando el caso del Órgano de Apelaciones de la Organización Mundial de Comercio– y donde se observa una tendencia hacia la “deslegalización” del abordaje de la política comercial en favor de la resolución política (Roberts et al., 2019). Seguidamente se describen las mencionadas iniciativas:

i. Actualización del “Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur”

En 2022 se aprobó la actualización del “Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur” (Dec. CMC N° 5/22). Esta actualización tiene como meta la adecuación del instrumento a las innovaciones introducidas en el Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias de 2007. Cabe recordar que este Protocolo Modificadorio, en vigor desde 2018, alteró la composición del TPR, pasando de los cinco árbitros iniciales a la designación de un árbitro por cada Estado Parte del Mercosur (permitiendo así incorporar otros árbitros en caso de que se modifique la membresía del bloque) y de un árbitro adicional que se elige en la eventualidad de que el TPR pase a estar integrado por un número par de árbitros titulares. El Protocolo Modificadorio también amplió las funciones de la Secretaría Técnica. La misma tiene a su cargo:

“Ser depositario de la lista de 12 árbitros y de la lista de terceros árbitros; Notificar a los Estados Parte la lista consolidada de árbitros y terceros árbitros; Sortear a los árbitros y a los terceros árbitros en caso de que no hayan sido designado por los Estados; Notificar a los árbitros y terceros árbitros que hayan sido designados en una controversia; Informar al GMC que se están desarrollando negociaciones directas; Recibir la notificación del inicio de una controversia y, posteriormente, notificar dicha comunicación a los Estados involucrados en la controversia y al GMC; y Notificación de los Laudos Arbitrales” (Tribunal Permanente de Revisión, 2023).

Entre otros, el nuevo reglamento da cuenta de la extensión del plazo para emitir opiniones consultivas, de las modificaciones de algunas de las funciones de la Secretaría Técnica, y de los cambios introducidos en la composición del Tribunal Permanente de Revisión, haciendo lugar a la ampliación de la membresía del Mercosur⁶².

60 · Emitió además tres opiniones consultivas (en 2007, 2008 y 2009) y ocho resoluciones (distribuidas en los años 2009, 2014, 2018, 2019 y 2021).

61 · Vease Bas Vilizzio (2014), entre otros.

62 · Además, en cuanto a la composición de los árbitros del tribunal, los miembros acordaron la renovación del mandato del Dr. Jorge Luiz Fontuoura Noqueria; a la vez que Washington Baliero y Jorge Fernández Reyes como miembros del TPR titular y suplente, respectivamente, por Uruguay. Se designaron como árbitros adicionales del TPR a Guillermo Michelson Irusta (Argentina), para 2024 y 2025, y a Cecilia Fresnedo (Uruguay), para 2026 y 2027. Se designó al suplente del miembro titular del TPR de Paraguay (Ramón Díaz Pereyra), hasta marzo de 2025. Finalmente, se incorporó a Natasha Suñé a cargo de la Secretaría del TPR, siendo la primera mujer seleccionada para desarrollar esta función.

ii. Reglamentación del procedimiento para solicitud de opiniones consultivas al TPR por el Parlamento del Mercosur (Parlasur)

En julio de 2022 el CMC dio lugar al “Reglamento del Procedimiento para la Solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por el Parlamento del Mercosur”. El instrumento dispuso que esta solicitud obrará mediante la Secretaría del TPR, y que se dará conocimiento de la misma también a los Coordinadores Nacionales del GMC. La solicitud deberá indicar de forma precisa la normativa Mercosur vinculada a la petición y no podrá abordar cuestiones que sean objeto de procedimiento de solución de controversia en curso. Por su parte, mediante este documento se dispone que los gastos derivados de la emisión de opiniones consultivas que sean solicitadas por el Parlasur deberán ser costeadas por este último, conformándose una subcuenta separada correspondiente en el “Fondo Especial para Controversias”.

iii. Trabajos relativos a la creación de un Centro de Arbitraje y Mediación en el Mercosur

Finalmente, la iniciativa de la creación de un Centro de Arbitraje y Mediación regional para particulares fue una propuesta presentada por Paraguay al GAIM en 2022. La misma busca crear un espacio para la resolución de controversias sobre Métodos Alternativos para diferendos en el ámbito del derecho privado, fuera de los sistemas jurisdiccionales ordinarios de los Estados Parte.

A lo largo de las sucesivas reuniones del grupo de trabajo, se avanzó en la discusión de distintos insumos para la instauración de este espacio. En marzo de 2023, la SM presentó un documento de trabajo dedicado al análisis comparativo de 16 centros de mediación y arbitraje.

C · OTROS TEMAS DE LA AGENDA INTERNA

a- Reuniones del Foro Empresarial y diálogo con el Foro Consultivo Económico y Social (FCES)

Luego del reinicio de las actividades del Foro Empresarial en 2021 (BID INTAL, 2022), continuaron los encuentros periódicos de este ámbito de discusión. En su VIII edición, del primer semestre de 2023, las sesiones estuvieron orientadas a servicios basados en el conocimiento, sector farmacéutico y agroalimentos. Durante la IX reunión se contó con la participación de los sectores farmacéutico, cine y audiovisual, y agro-sostenibilidad, mientras que en el primer semestre de 2023 el X encuentro se enfocó en el sector automotor y la transición hacia la movilidad sustentable, en las cadenas de valor en el sector biotecnológico, en la salud (producción de equipamientos médico y desarrollo de medicamentos) y en la integración del sector publicidad en el audiovisual. Además, se llevó a cabo un evento titulado “Mujeres Empresarias en el Mercosur- Propiciando negocios con expansión regional”.

Por otro lado, dentro de las actividades con el sector privado, se realizó un seminario sobre oportunidades de acceso para contrataciones públicas en el Mercosur.⁶³

⁶³ · Cabe señalar que Uruguay fue el único país que incorporó, en mayo de 2022, el Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur aprobado en 2017.

Durante el período, también se dio continuidad al diálogo entre el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y los órganos decisorios del Mercosur, en especial el GMC, a quien el FCES le presentó recomendaciones sobre temas tales como etiquetado frontal de alimentos, estatuto de la ciudadanía, adhesión de Bolivia al Mercosur, ratificación del Acuerdo sobre Localidades Fronterizas vinculadas, mecanismo de consulta sobre negociaciones de acuerdos comerciales del Mercosur, y Migraciones y libre circulación de personas en el Mercosur.

b- Protección al consumidor

Los socios continuaron trabajando en la construcción de herramientas para la defensa del consumidor (BID NTAL, 2022). En esta oportunidad, se confeccionó un estudio sobre el “Impacto de la Pandemia por Covid-19 en el Mercosur y en las relaciones con los consumidores” y se celebró el conversatorio sobre “La protección de las y los consumidores frente al sobreendeudamiento”, organizado con el Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC). También se trabajó en dos proyectos de Resolución sobre “Compromiso voluntario de proveedores para la protección del consumidor en el entorno digital” y “Protección al Consumidor frente al Sobreendeudamiento”, que continúan en el ámbito de Comité Técnico (CT) N°7.

Por otro lado, se está trabajando en un “Mecanismo de cooperación para la fiscalización del cumplimiento de la normativa de protección al consumidor”, vinculado con los procedimientos para la recepción de pruebas y la realización de diligencias en procedimientos administrativos de fiscalización de la normativa de defensa del consumidor cuando un proveedor tenga sede u oficinas en otro EE.PP.

c- 25 años del Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur (FCCP) y celebración de la Cumbre Social del Mercosur

Durante el primer semestre de 2023 tuvo lugar la celebración del 25º aniversario del FCCP. Creado en diciembre de 1998, este foro fomentó el intercambio de experiencias y de concertación de voces que ha nutrido la integración regional. Es el espacio neurálgico del así llamado “Mercosur Político”, que ha dado lugar a agendas emergentes así como a la vinculación con Estados Asociados y en Proceso de Adhesión.

Entre otros, se llevaron a cabo las reuniones de ministros de Justicia, Interior y Seguridad, Educación, Cultura, Desarrollo Social; las reuniones de Altas Autoridades de la Mujer, sobre Derechos Humanos, de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, sobre Pueblos Indígenas, de los Derechos de los Afrodescendientes; las reuniones especializadas de Defensores Públicos Oficiales, de Ministerios Públicos, de Organismos Gubernamentales de Control Interno y de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas. Dependen del FCCP los Grupos de Trabajo sobre Cuestiones Migratorias, Armas de Fuego y Municiones, el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consulares, el IPPDDHH y el ISM.

En el período de estudio, las actividades del FCCP estuvieron orientadas por el Plan de Trabajo BIANUAL 2023-2024, que había sido aprobado en el segundo semestre de 2022. Del mismo derivan los siguientes ejes prioritarios: temas sociales, temas de infraestructura, temas de justicia y seguridad, y temas de derechos humanos. Se trataron cuestiones como el “Acuerdo de Residencia Transitoria para la movilidad de personas que desarrollan actividades académicas entre los Estados Parte del

Mercosur” y un proyecto para una guía de actuación regional para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos. También se abordó la actuación de las Defensorías Públicas Oficiales del Mercosur en el área de Derechos Humanos, la Defensa Pública y las personas mayores, y se aprobó la “Declaración de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos contra los Discursos de Odio”. Entre otros temas, se aprobó la propuesta del IPPDDHH de realizar una Consulta Pública Regional sobre participación de los pueblos indígenas en políticas públicas, y se sustanciaron múltiples encuentros y seminarios con eje en la cooperación en materia de seguridad, justicia, género, cultura, educación y derechos humanos.

Una de las consecuencias más relevantes de la celebración del 25º aniversario fue el relanzamiento de la Cumbre Social del Mercosur. Tras estar siete años suspendida, tuvo lugar el 1º de junio de 2023 en formato virtual con la participación de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y comunidades organizadas de los países miembros. Para ello, entre otros, se requirió actualizar el Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del Mercosur, una tarea que quedó a cargo de la SM, tal como fuera mencionado. Los ejes del encuentro fueron Desarrollo Sostenible y Seguridad Alimentaria; Memoria, Verdad y Justicia; Género; Trabajo y Economía Social y Solidaria; Derechos Humanos; Salud, Ciencia y Tecnología; Cultura, Educación y Comunicación, e Integración Regional y el Papel de la Cumbre Social. Estos temas permitieron la organización de seis seminarios temáticos en paralelo⁶⁴.

Asimismo, cabe destacar que durante el período se aprobaron declaraciones de ministros de diversas carteras, demostrando las coincidencias en diferentes temas políticos que atañen a la región. Entre ellos, además de la mencionada contra Discursos de Odio, se subrayan la “Declaración sobre el fortalecimiento de la dimensión socio-laboral del Mercosur para la protección de los trabajadores y trabajadoras” aprobada por los ministros de Trabajo, y la “Declaración de Intención para el Fortalecimiento de las Capacidades de Investigación Criminal de las fuerzas de seguridad y policial con énfasis en la transversalidad del delito económico” de los ministros de Interior.

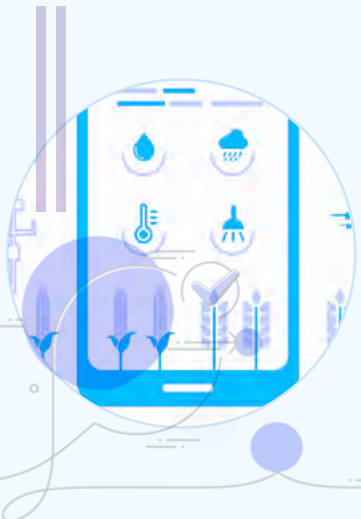
Al finalizar la LXII Cumbre de Presidentes del Mercosur, los presidentes de los países miembros ratificaron el rumbo del trabajo realizado en el Mercosur “político” y se comprometieron a continuar y profundizar las actividades del Mercosur Ampliado⁶⁵. Por su parte, también apelaron a fortalecer este tipo de instancias a la luz de los compromisos asumidos semanas antes en la Cumbre de Presidentes de América del Sur (Consenso de Brasilia).

64 · El registro de los seminarios que compusieron la Cumbre Social del Mercosur está disponible en https://www.youtube.com/playlist?list=PLwkYMuZGOxhtOZA1fvcyLQ_ZI2CxhwJu4

65 · Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados en ocasión de la LXII Cumbre de Presidentes del Mercosur. Julio de 2023.

CAPÍTULO 3

EL DESARROLLO DE LA AGENDA EXTERNA



A lo largo de las tres décadas de historia del bloque regional, la agenda externa del Mercosur ha perseguido dos metas principales: por un lado, mejorar el acceso a mercados extra-regionales de los países miembros; y, por el otro, proyectar una identidad común en el escenario internacional. Se observan otros dos roles adicionales del accionar externo, de carácter menos explícito: la consolidación de una agenda interna de reformas -siendo reconocido en la literatura cómo la agenda externa puede tener un efecto candado sobre procesos domésticos (IDB ECLAC, 1995)-, y la dinamización del Mercosur en momentos en los que otras agendas se encontraban paralizadas. Incluso, en los más de 30 años que acredita el proceso de integración, puede encontrarse evidencia relativa a cómo la agenda externa ha tenido múltiples derrames en la consolidación interna del Mercosur (BID INTAL, 2020; 2022).

En materia de acceso a mercados de bienes, es menester señalar que, producto del acervo de acuerdos existentes, el 14,4% de las exportaciones extra-regionales ya cuenta con algún tipo de preferencia en los mercados externos (Cuadro N° 19). Los principales destinos de las exportaciones, sin embargo, no resultan cubiertos por los acuerdos vigentes, y el promedio de arancel aplicado ponderado por comercio que encuentran las exportaciones de los cuatro socios del Mercosur en los países de destino de sus productos ha sido del 4,4% (variando según los aranceles NMF y preferencias existentes en los principales socios comerciales, ver Cuadro N° 18). Como se detalla en el apartado siguiente, las negociaciones con la UE y con socios de la región asiática buscan expandir el tratamiento que reciben los bienes y servicios del Mercosur en su inserción internacional. Los acuerdos con negociaciones ya concluidas agregarían un tratamiento preferencial para un 22% de las exportaciones de bienes del bloque, alcanzando así un 36,4% del total. De concretarse todos los frentes abiertos, el conjunto del comercio abordado por la agenda externa podría alcanzar el 45,2% del total de las exportaciones del Mercosur y el 33,3% de las importaciones.

Cuadro N° 18

Arancel aplicado sobre las exportaciones del país en los principales mercados de destino⁶⁶.

PAÍS	TOTAL	PRODUCTOS AGRÍCOLAS	PRODUCTOS NO-AGRÍCOLAS
Argentina	6,60%	10,20%	1,10%
Brasil	2,80%	7,20%	0,40%
Paraguay	2,30%	2,80%	0,10%
Uruguay	6,00%	9,90%	0,50%

Fuente: UNCTAD, 2022.

Cuadro N° 19

Comercio del Mercosur con socios con acuerdos comerciales en vigor, acuerdos concluidos y acuerdos en negociación.

En millones de US\$. Año 2022.

SOCIOS CON ACUERDOS EN VIGOR	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	PARTICIPACIÓN S/ TOTAL DE EXPO EXTRARREGIONALES	PARTICIPACIÓN S/ TOTAL DE IMPO EXTRARREGIONALES
Bolivia	2.195	2.460	0,60%	0,90%
Chile	12.349	5.274	3,60%	2,00%
Colombia	4.530	2.403	1,30%	0,90%
Cuba	539	8	0,20%	0,00%
Ecuador	1.430	400	0,40%	0,20%
Egipto	3.797	1.122	1,10%	0,40%
India	9.401	8.618	2,80%	3,30%
Israel	1.214	1.310	0,40%	0,50%
México	6.423	6.268	1,90%	2,40%
Perú	5.360	1.400	1,60%	0,50%
SACU	1.685	1.216	0,50%	0,50%
Total socios con acuerdos en vigor	48.923	30.479	14,40%	11,70%
Unión Europea	62.944	57.216	18,60%	22,00%
EFTA	3.995	4.408	1,20%	1,70%
Singapur	8.567	1.485	2,50%	0,60%
Total socios con negociaciones concluidas	75.506	63.109	22%	24%
Corea del Sur	8.362	6.393	2,50%	1,90%
Canadá	6.332	5.856	1,90%	1,70%
Indonesia	5.256	2.377	1,60%	0,70%
Líbano	371	37	0,10%	0,00%
Vietnam	6.778	4.376	2,00%	1,30%
Rep. Dominicana	1.565	37	0,50%	0,00%
Total Socios con acuerdos en negociación	28.664	19.076	8,50%	5,60%
Total Agenda Externa (Acuerdos en vigor + negociaciones concluidas + negociaciones en curso)	153.093	112.664	45,20%	33,30%

Fuente: Elaboración propia en base a SECEM.

66 · Estos cálculos toman los valores de Arancel ponderado aplicado enfrentado en los principales mercados, según la metodología desarrollada por UNCTAD para el reporte "World Trade Profiles 2022". Comprende el arancel NMF o preferencial impuesto por los cinco principales socios comerciales en cada sector a los productos que importan del país o territorio (es decir, a los productos exportados por el país o territorio).

Durante el período de enero de 2022-junio de 2023 la agenda externa del Mercosur ha mantenido casi una decena de negociaciones activas tanto con países latinoamericanos como con socios de extrazona. A partir de las acciones y prioridades pautadas en el seno del Grupo de Relacionamiento Externo (GRELEX) y mediante un sistema de coordinaciones nacionales, en este período el Mercosur ha desarrollado negociaciones para la consecución de acuerdos de libre comercio con Corea y con Canadá. También ha concluido las negociaciones con Singapur y se continuaron los trabajos técnicos sobre los acuerdos en principio con la UE y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). A la vez, ha iniciado diálogos exploratorios con República Dominicana, El Salvador, Indonesia y Turquía –entre los principales “nuevos frentes”-, y ha buscado profundizar y/o modernizar los acuerdos existentes con Chile, Perú, Colombia y Ecuador. En las sucesivas PPT, las agendas se priorizaron según las posibilidades de obtener resultados concretos, teniendo en cuenta los avances de los trabajos en curso y la receptividad de las contrapartes.

Las interpretaciones divergentes que los miembros expresaron respecto de la Dec. CMC N° 32/00 y el debate sobre la flexibilización de la Unión Aduanera, no impidieron el sostenimiento de múltiples frentes de negociación y el posicionamiento conjunto ante diversos tópicos de la agenda internacional. La agenda externa fue resiliente a estas tensiones, y los países miembros sostuvieron el consenso en torno a “la necesidad de continuar modernizando la agenda externa del bloque”. En el caso de Brasil, la Argentina y Paraguay, “con vistas a contribuir a su inserción en la región y en el mundo y al desarrollo económico y social de los países que lo integran”⁶⁷, y en el caso de Uruguay, “atendiendo a los intereses y sensibilidades de cada uno de los cuatro socios”⁶⁸. Los procesos políticos domésticos, sin embargo, sí incidieron en los ritmos de la agenda externa, lo que resulta un fenómeno reiterado. En esa línea, durante el período estudiado, la asunción del gobierno de Lula de Silva (enero de 2023) implicó la reconfiguración de los equipos técnicos brasileños y el insumo de un tiempo mayor, en esa transición, para la revisión de propuestas y documentos de las negociaciones en curso.

A · NORMATIVA SOBRE RELACIONAMIENTO EXTERNO

a- La persistencia del debate por la “flexibilización”

El proceso de negociaciones externas, aun si mantuvo elevados niveles de actividad – debido a los encuentros que se llevaron a cabo y las contrapartes con las cuales existen instancias abiertas-, no estuvo exento de dificultades para la coordinación entre los países miembros. No existen consensos entre los socios del Mercosur en materia del formato y velocidad de apertura de los acuerdos comerciales con terceras partes. En consecuencia, recurrentemente, el debate por la flexibilización del bloque es materia de discusión.

Si bien el Tratado de Asunción establece que los EE.PP. del proceso se comprometen a “la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos

67 · LXI Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados y LXI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/lxi-cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercursosur-y-estados-asociados-y-lxi-reunion>

68 · Comunicado de la República Oriental del Uruguay en el Marco de la Cumbre de Presidentes del Mercosur, del 07/12/2022: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/comunicado-republica-oriental-del-uruguay-marco-cumbre-presidentes-del>

comerciales regionales e internacionales”, y luego la Dec. N° CMC 32/00 dispuso la posición de los miembros de “Reafirmar el compromiso de los Estados Parte del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”, en reiteradas ocasiones las divergencias de interpretaciones entre los países han generado fricciones y tensiones sobre la agenda externa (Barrenengoa & Barceló, 2021; Caetano, 2021; Amaral Egydio de Carvalho & Maurer de Salles, 2023).

En el período 2022-2023, Uruguay continuó impulsando un planteo referido a la necesidad y/o posibilidad de que los socios negocien a múltiples velocidades. La flexibilización del Mercosur fue parte de la agenda de la cumbre de presidentes y también del trabajo en el GMC. En julio de 2022 Uruguay anunció que comenzaría a negociar un acuerdo de libre comercio bilateral con China, tras haber concluido un estudio de factibilidad. En diciembre de 2022, el canciller uruguayo presentó la solicitud de ingreso al Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) de forma unilateral.

Estas acciones generaron distintos picos de tensión. En julio de 2022, la cumbre estuvo teñida de incertidumbre, y Uruguay no firmó la Declaración Conjunta como manifiesto de sus desacuerdos. En diciembre de 2022 los coordinadores de la Argentina, Brasil y Paraguay emitieron como respuesta un comunicado común en el que expresaron que se reservaban el derecho de adoptar eventuales medidas para la defensa de sus intereses en los ámbitos jurídico y comercial en caso de que Montevideo prosiga con un ejercicio de negociaciones individuales.

Si bien estas diferencias no han bloqueado el accionar del Mercosur en materia de su capacidad de negociar con otros, sí han debilitado su imagen externa y han contribuido a generar fricciones hacia otras arenas. El ejemplo más acabado es la resistencia de Uruguay a firmar las Declaraciones Presidenciales Conjuntas de las últimas cumbres, emitiendo en cambio una Declaración individual en disidencia. La tensión se derrama indirectamente hacia el conjunto del proceso de integración.

Observamos que la persistencia en el tiempo de las tensiones sugiere que no se trata de una diferencia atada a la coyuntura que dependa de un gobierno de turno. Existen inconsistencias entre los países miembros, ya de larga data, vinculadas a necesidades diferenciadas, modelos de desarrollo divergentes y visiones disímiles respecto del patrón de inserción internacional que se busca tener. Si bien estas divergencias no han opacado el nivel de actividad desempeñado, sí limitan una proyección externa más asertiva y no pueden ser obviadas.

B · PRINCIPALES DESARROLLOS DE LA AGENDA EXTERNA

a- Las negociaciones con América Latina y el Caribe: administración de los acuerdos de complementación económica y nuevos procesos en curso.

En el plano regional, la agenda externa del Mercosur del período tuvo tres dinámicas simultáneas: por un lado, se realizaron esfuerzos de cara a profundizar y/o modernizar los acuerdos existentes; por el otro, se mantuvieron encuentros destinados a la administración de los acuerdos. Y, finalmente, se entablaron negociaciones para la celebración de nuevos acuerdos de libre comercio.

En el primer grupo se encuentran Chile, Colombia, Perú y Ecuador. Respecto de Chile⁶⁹, desde comienzos de 2022 se mantuvieron discusiones para la modernización del régimen de origen del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 (ACEN°35), permitiendo entre otras cosas la acumulación entre ambas partes. Este proceso está en relación con el avance de la actualización de las reglas de origen del Mercosur. En vistas de ese objetivo, las partes recurrieron al Grupo Técnico de Origen del ACEN°35. Cabe recordar que en febrero de 2022 se incorporó a este ACE el Sexto Protocolo Adicional, referido al Acuerdo Comercial suscrito entre la República de Chile y la República del Paraguay. Por su parte, el vencimiento de los plazos del régimen de importación temporaria y draw back, dentro del acuerdo, llevó a que estos temas se incorporen a las cuestiones pendientes en la agenda del 2023.

También, en el caso de Colombia, durante este período se entablaron negociaciones para la profundización del acuerdo. Es de especial interés el acceso a mercados de productos agrícolas, incluida la aplicación del Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP), la actualización de la nomenclatura arancelaria y el abordaje del régimen de Solución de Controversias del ACE N° 72.

Con Perú, el Mercosur acordó una agenda similar: continuar con los trabajos en temas de Certificado de Origen Digital; también la aplicación del acuerdo a las zonas francas, el tratamiento del régimen de franja de precios que afecta al mercado agrícola, y la transposición de las preferencias a la nomenclatura NALADISA 2017.

De este modo, la agenda externa con los socios andinos fue desarrollada por parte del Mercosur con su contraparte país por país, y tuvo mayor dinamismo que la agenda birregional o interbloque. En efecto, respecto de la Alianza del Pacífico (AP), durante el período se dio lugar a discusiones en torno al proyecto de “Memorándum de entendimiento para establecer una Comisión para el Fortalecimiento del Comercio”; sin embargo, no se registraron progresos específicos de la mentada “convergencia en la diversidad” (Rosales, 2014). Aun si el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur de la LX Cumbre aludió a la intención de seguir trabajando en el Plan de Acción de Puerto Vallarta, no se identificaron acciones birregionales que contribuyeran sustantivamente a esa meta.

Con Ecuador se exploró la elaboración de los términos de referencia para la transcripción del ACE N° 59⁷⁰ en un Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Ecuador. Cabe recordar que este instrumento ha sufrido sucesivas modificaciones: en 2011, mediante el noveno protocolo adicional al ACE N° 59, se modificó el status de Venezuela como parte contratante individual; luego, en julio de 2017, los países del Mercosur y Colombia firmaron el ACE N° 72 como instrumento específico, quedando solo algunas partes de su comercio regido por el ACEN° 59. Finalmente, desde 2021 se ha buscado avanzar hacia un instrumento específico semejante con Ecuador.

Se realizaron reuniones de las Comisiones Administradoras de los acuerdos con Bolivia. Al igual que en el caso de Chile, la proximidad del vencimiento de los plazos del régimen de importación temporaria y draw back del ACE N° 36 para diciembre de

69 · A nivel bilateral cabe remarcar que en enero de 2022 entró en vigor el Sexagésimo Cuarto Protocolo Adicional que incorpora al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 el “Acuerdo de Libre Comercio Chile-Brasil”, y que en abril de 2023, en el marco de la II Reunión de la Comisión Administradora Bilateral del Acuerdo Comercial entre la Argentina y Chile, entre otros, se firmaron acuerdos técnicos para la interoperabilidad de los sistemas de firma digital, necesarios para la implementación del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Firma Digital entre ambas naciones
70 · El ACE 59 abarca a los países del Mercosur y a Colombia, Ecuador y Venezuela.

2023, hizo que estos fueran los temas de interés por parte del Mercosur en el primer semestre de ese año. Por su parte, a partir de la PPT, la Argentina buscó darle impulso al proceso de ingreso de este país al bloque. En 2015, Mercosur y Bolivia firmaron el Protocolo de Adhesión, pero su concreción quedó demorada por el proceso de ratificación pendiente en el parlamento brasileño⁷¹, así como por las tareas pendientes en la adecuación técnica de Bolivia a la normativa del Mercosur. En ese sentido, durante 2023 se retomaron las reuniones que habían quedado pendientes desde 2019 (ninguna de las PPT anteriores había propiciado el tema). En mayo de 2023 se realizó la “I Reunión del Grupo de Adhesión de Nuevos Estados Parte-Estado Plurinacional de Bolivia”, en la cual se hizo un repaso del estado de situación y se acordó retomar los trabajos técnicos.

Por último, existieron esfuerzos por expandir el entramado de acuerdos regionales. Dentro de las nuevas negociaciones con la región, desde hace algunos años el Mercosur busca estrechar sus vínculos con la región del Caribe y Centroamérica. En junio de 2022 se realizó la primera Reunión Técnica del Grupo de Trabajo Conjunto para la Promoción del Comercio, de las Inversiones y Encadenamiento Productivo entre Mercosur y la República Dominicana. Por su parte, con El Salvador se abordaron diálogos para establecer los Términos de Referencia del proceso que podría llevar a la negociación de un nuevo acuerdo de libre comercio. Finalmente, Honduras habría expresado su interés para una eventual negociación comercial con el Mercosur. Cabe recordar que en la década del 2000 el Mercosur había intentado llevar adelante un acuerdo birregional con el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). En el momento actual del Mercosur –y en consonancia también con el esquema de geometría variable que rige entre los países centroamericanos–, la nueva aproximación hacia esta región se está apoyando en una estrategia país por país.

b- La agenda extra-regional: acuerdos concluidos (en principio) y negociaciones en curso.

iii. Singapur

La agenda extra-regional tiene como principal hito del período la conclusión del acuerdo de libre comercio con Singapur. Este instrumento se suma a los de la UE y EFTA, totalizando tres acuerdos en principio concluidos por el bloque, pero que aún no han sido firmados ni ratificados. Las conversaciones con Singapur se iniciaron en 2018, en el marco de la Cumbre de Puerto Vallarta, México. Tras cuatro rondas de negociaciones, coordinadas por Paraguay, durante la LX Reunión Ordinaria del Consejo Mercado Común se anunció la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio, el 20 de julio de 2022.

Los principales intereses de Singapur en Mercosur se concentran en petróleo, gas, agrobusiness, comercio digital, manufacturas, y los sectores de logística e infraestructura. Del lado del Mercosur, la relevancia es principalmente geoestratégica, siendo el primer acuerdo que Mercosur firma con un país de la región asiática⁷². Además, es un socio relevante para Brasil (es el sexto destino de sus exportaciones). Por su ubicación geográfica como hub de las cadenas de ASEAN ha sido considerado

71 - En 2017 ingresó el proyecto de ratificación al parlamento brasileño (PDC 745/2017). Tras obtener aprobación en distintas comisiones de la Cámara Legislativa en 2018, el proyecto no logró ser abordado en el plenario. En 2019, Eduardo Bolsonaro convocó a una audiencia pública a los fines de profundizar el debate, en el marco de la crisis institucional que atravesaba Bolivia en ese momento. El tema continúa pendiente de tratamiento al momento de elaboración de este informe.

72 - Además, Singapur tiene una red de 27 tratados de libre comercio - incluidos algunos de los acuerdos más grandes del mundo, como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, que entró en vigor en 2022 y reúne a 15 países asiáticos) y el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, que reúne a 11 países de Asia, Oceanía y América Latina y está vigente desde 2018). RCEP y CPTPP juntos representan alrededor del 35% del PIB mundial.

también como un socio clave para vincularse con las sedes regionales de empresas alimentarias y agrícolas internacionales (CEI, 2022).

El acuerdo consta de 19 capítulos, y puede ser considerado como un acuerdo de comercio profundo. Abarca Trato Nacional y Acceso al Mercado de Bienes; Reglas de Origen (incluido un anexo con Requisitos Específicos de Origen); Inversiones (con anexos con disposiciones adicionales entre Brasil, Paraguay y Uruguay y Singapur); Servicios -incluidos Servicios Financieros y Postales-, Comercio Electrónico; Movimiento de Personas; Trámites Aduaneros y Facilitación del Comercio; Compras Gubernamentales; Defensa Comercial y Salvaguardias Globales; Salvaguardias Bilaterales; Competencia; Propiedad intelectual; Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT); Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF); Solución de Controversias; Transparencia, y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Brasil - Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022).

En materia de acceso a mercados es menester notar que Singapur no aplica aranceles al comercio de productos no agrícolas y posee el 99,9% de sus productos agrícolas completamente liberalizados (siendo el rubro de bebidas y tabaco el único donde existen derechos de importación). Mercosur, mediante el acuerdo, se comprometió a la liberalización de aranceles de importación del 95,8% del universo arancelario, lo que corresponde al 90,8% del valor total importado actualmente desde Singapur.

Las principales innovaciones del acuerdo pasan por las regulaciones técnicas y servicios, inversiones y movimientos de personas. En cuanto a las reglas de origen, se negociaron requisitos específicos para todos los productos. Además, es de notar que el acuerdo prevé un sistema de certificación híbrido, con la posibilidad de auto-certificación a través de una declaración de origen o un Certificado de Origen tradicional, dando libertad de elección a los gobiernos y operadores comerciales del Mercosur y de Singapur. Esta práctica ya había sido reflejada en otros acuerdos internacionales finalizados, como el de Mercosur-UE y Mercosur-EFTA, y forma parte de las actualizaciones introducidas en la revisión del régimen de origen del bloque.

En materia de servicios, se incluyeron disciplinas sectoriales sobre servicios financieros, servicios profesionales y servicios postales. Las partes también reconocen el interés mutuo en negociar disciplinas sobre servicios de telecomunicaciones en el futuro. Vinculado a este punto, se subraya el capítulo de movimiento de personas naturales que tiene como objetivo promover el acceso de empresarios, proveedores de servicios e inversionistas del Mercosur al mercado de Singapur, a través de disposiciones que aseguren trámites migratorios oportunos y transparentes. El capítulo cubre la entrada y estancia temporal de personas como medio para facilitar el comercio y la inversión.

A diferencia del acuerdo Mercosur-UE, el celebrado con Singapur incluye un capítulo sobre inversiones. Esto resulta innovador, además, debido a que ninguno de los miembros del bloque tiene acuerdos de inversión previos firmados con este país. Las disposiciones del capítulo siguen el modelo brasileño de Acuerdo de Facilitación de Inversiones. El capítulo cuenta con artículos que establecen una estructura de gobierno tendiente a la cooperación entre las partes, a través de un subcomité paritario y la figura de Puntos Focales o de *"ombudsperson"*. El apartado también reconoce a los Estados Parte el derecho de regular para lograr objetivos legítimos de política pública, establece principios sobre la prevención de disputas y adopta un anexo con compromisos adicionales de protección de inversiones asumidos por los Estados Parte del Mercosur y por Singapur. Cada una de las partes (los cuatro países del Mercosur y Singapur) presentó, además, listas nacionales específicas de compromisos de acceso a mercados de servicios e inversiones.

En materia de comercio electrónico, se ha señalado que el acuerdo establece “el marco más amplio sobre esta modalidad de comercio jamás acordado por el Mercosur con socios extra-regionales”. Los compromisos abarcan la protección de datos personales, autenticación electrónica, protección al consumidor en línea, comunicaciones comerciales no solicitadas (spam), transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, comercio sin papeles, prohibición de requisitos de ubicación de servidores y facturación electrónica, así como la prohibición de recaudar derechos de aduana sobre las transmisiones electrónicas. El capítulo también apoya la promoción de la cooperación entre las partes, incluso en materia de ciberseguridad.

Otras innovaciones remiten a los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias y a obstáculos técnicos al comercio. En el primero de estos, uno de los aspectos más destacados es el reconocimiento por parte de Singapur del principio de “pre-listing”, una modalidad de autorización en la que las autoridades sanitarias de un país pasan a aceptar la indicación directa de los establecimientos productores del otro, a través de un proceso más rápido que refuerza la confianza en el sistema fito-zoosanitario de los países del Mercosur. En cuanto al capítulo de obstáculos técnicos, se subraya la incorporación de un procedimiento para negociar iniciativas de facilitación del comercio (IFC). Es un mecanismo flexible y dinámico, con un enfoque caso a caso que puede activarse durante la vigencia del acuerdo. Los negociadores argumentaron que, a través de este mecanismo, será posible buscar la armonización con las normas internacionales pertinentes y el reconocimiento de los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad.

Tras el anuncio de la conclusión de las negociaciones, debe proceder el proceso de revisión legal antes de la firma por parte de los presidentes y el proceso de ratificación. Al igual que en acuerdos previos del Mercosur, se acordó la posibilidad de que el acuerdo entre en vigor de manera bilateral; es decir, en la medida en que sea ratificado y notificado por cada uno de los países del Mercosur y por Singapur. Los comunicados entre las partes en 2022 estimaban un pronto desarrollo de estas etapas, apuntando a suscribir el acuerdo en el primer semestre de 2023. Sin embargo, cuestiones técnicas pendientes así como el cambio de gobierno en Brasil, llevaron a posponer esta meta.

iv. Unión Europea

Con la Unión Europea se acordó la celebración de reuniones periódicas para finalizar los trabajos técnicos y la puesta a punto del proceso de revisión legal. Los miembros expresaron su voluntad de “propiciar su firma a la brevedad posible” y resaltaron la prioridad que este acuerdo constituye para el bloque. Sin embargo, los avances fueron exigüos.

Existieron dificultades tanto de tipo técnico –donde el trabajo de escrutinio jurídico se extendió más allá de lo inicialmente pautado– como también político: por un lado, las preocupaciones europeas por los estándares ambientales llevaron a Bruselas a plantear la necesidad de negociar un instrumento adicional adjunto al tratado de libre comercio; por otro lado, los países del Mercosur se mostraron escépticos a las nuevas medidas de política industrial y ambiental europeas. Finalmente, los procesos electorales acaecidos en los países miembros impulsaron visiones revisionistas sobre algunos aspectos del mentado “acuerdo en principio” de 2019.

Las labores técnicas se centraron en materias de indicaciones geográficas, y en el área institucional y de arquitectura del acuerdo, ante la recepción de los documentos

para la división del acuerdo⁷³. Se realizaron gestiones de alto nivel que incluyeron las misiones de funcionarios de alta jerarquía de miembros del Mercosur hacia Europa y viceversa, durante 2022 y 2023. Entre las partes se generó una noción de ventana de oportunidad hacia el primer semestre de 2023, dado por los cambios en los acontecimientos internacionales (fundamentalmente, por los efectos geopolíticos de la guerra en Ucrania), la proximidad de la cumbre CELAC-UE pautada para julio de 2023 (que generaba una meta temporal deseada), y la agenda de elecciones y sucesiones de autoridades a ambos lados del Atlántico (que podría implicar que nuevas autoridades tuvieran un menor entendimiento o prioridad en la negociación). No obstante, al momento de realización de este reporte, aún existen temas pendientes.

Las políticas europeas también fueron ingredientes que se sumaron al proceso de negociación. A lo largo del período, la UE incorporó diversos instrumentos que generaron preocupación por parte de los socios del Mercosur. En febrero de 2022, la Comisión Europea introdujo una propuesta de Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, que incluye a las compañías extranjeras que realizan actividades en territorio europeo. En diciembre de 2022, el Parlamento Europeo aprobó la aplicación de la Medida de Ajuste de Carbono en Frontera (CBAM, por su sigla en inglés), la cual entró en vigor en mayo de 2023. Además, en 2023 también se aprobó el reglamento europeo para minimizar la deforestación (con alcance sobre las importaciones). Finalmente, en febrero de 2023 la Comisión Europea presentó un Plan Industrial del Pacto Verde que incluye nuevas regulaciones y subsidios.

En consonancia con este nuevo enfoque hacia la política ambiental impulsado por Europa, y dadas las críticas que había recibido el capítulo de Desarrollo Sostenible contenido en el acuerdo en principio de 2019⁷⁴, en marzo de 2023 la UE presentó al Mercosur una propuesta para negociar un instrumento adicional adjunto al acuerdo en el que se robustecieran los compromisos en materia ambiental. Entre otros, este instrumento, titulado “Instrumento conjunto sobre sustentabilidad” (“*EU-Mercosur joint instrument*”), alude a niveles específicos de esfuerzos para la plena implementación de los compromisos del Acuerdo de París y demás instrumentos incluidos en el “acuerdo en principio”, la cooperación para las metas de combate a la deforestación y degradación forestal, y el robustecimiento de los compromisos en materia de derechos laborales⁷⁵.

Las delegaciones del Mercosur manifestaron preocupación e inclusive descontento por las nuevas demandas introducidas por la UE con posterioridad al acuerdo, así como por las medidas unilaterales anunciadas dentro del Pacto Verde. En la reunión cumbre de diciembre de 2022 los presidentes se refirieron al riesgo de que “la evolución de iniciativas legislativas que, inspiradas por una legítima preocupación por el medio ambiente, puedan desembocar en medidas restrictivas de naturaleza unilateral, extraterritorial y discriminatoria, en perjuicio de las economías del Mercosur”⁷⁶. El análisis de los efectos del mentado “Pacto Verde” sobre los términos del “acuerdo en principio” y el estudio de las implicancias del instrumento conjunto fueron tareas nodales de los

73 · Si bien el Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la UE se desarrolló en tres pilares (integración económica, cooperación política y cooperación social) como una única unidad, las particularidades del proceso de ratificación europeo sugieren clasificarlo como acuerdo de tipo mixto. De tal forma que los contenidos que son de competencia exclusiva de la UE solo requerirían del apoyo del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE para su aprobación, en tanto que el resto de las cuestiones requeriría la subsiguiente aprobación de todos los parlamentos nacionales de la UE para entrar en vigor.

74 · Un análisis detallado de los alcances y límites de este acuerdo puede encontrarse en Cáceres, Tokas, Gehring, & Andrade Correa (2021).

75 · Una versión preliminar del documento, de febrero de 2023, fue filtrada por la ONG “Friends of the Earth”, disponible en línea <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2023/03/LEAK-joint-instrument-EU-Mercosur.pdf>

76 · Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Rep. Argentina, 2022.

equipos del Mercosur durante el primer semestre de 2023. Si bien al finalizar el período aún no había una respuesta del bloque al documento anexo propuesto por la UE, en el proceso negociador el Mercosur buscó enfatizar las dimensiones económicas y sociales asociadas a las implicancias de dichos compromisos, así como incluir nociones de responsabilidades comunes pero diferenciadas en la asunción de compromisos –en sintonía con el posicionamiento de los países del bloque en los foros de gobernanza ambiental-⁷⁷.

En esa línea, una tercera cuestión que atraviesa esta etapa de revisión del acuerdo en principio y de negociaciones técnicas, es la modificación del contexto en materia de las políticas industriales a la luz de las tendencias observadas tanto en Bruselas como en Washington, así como los cambios de gobiernos en la región –afines a estas políticas-. Como parte de los paquetes de estímulo pospandemia, de ajuste a la transición energética, y en el marco de la competencia global en sectores estratégicos como el de microchips, gran parte de las economías desarrolladas ha relanzado planes de política industrial activa, dando lugar a un nuevo momento de política industrial (Aggarwal y Reddie, 2020; Artecona y Velloso, 2022; Agarwal, 2023) o nuevo “productivismo” (Rodrik, 2022; 2023). Se incluyen paquetes de estímulo fiscal, control sobre la IED, asistencia técnica, inversión en investigación y desarrollo, requisitos de contenido nacional, créditos a bajo costo y otros mecanismos de financiamiento dirigidos a la mejora de la resiliencia de las cadenas de valor y al liderazgo en la Industria 4.0. Ejemplos de estas políticas son las legislaciones de chips y de reducción de inflación de EE.UU., la ley de chips de la UE y la ya mencionada política industrial del Pacto Verde. De acuerdo con este modelo, los gobiernos activamente se asocian al sector productivo para generar nuevas ventajas competitivas con un nuevo enfoque de políticas activas. Es en este contexto que Brasil, tras la asunción del gobierno de Lula, introdujo cambios en la posición negociadora de este país en el marco de las negociaciones con la UE. En concreto, el gobierno viró hacia una posición más conservadora en materia de los compromisos del capítulo de compras gubernamentales, entendiendo que este tipo de instrumentos era un recurso necesario para la promoción del crecimiento de las pequeñas y medianas empresas y que no podía ser limitado por los alcances del acuerdo de libre comercio. Las declaraciones del presidente brasileño sugieren una posición negociadora dura en este tópico dentro las tratativas en curso, y apuntan a buscar un nuevo balance de demandas y concesiones⁷⁸.

Las gestiones de los semestres analizados intentaron dar lugar a un contexto proclive hacia la firma del acuerdo. Existieron encuentros de los jefes negociadores, así como encuentros cumbre entre presidentes de los países miembros del Mercosur y autoridades políticas europeas. En marzo de 2023 tuvo lugar una reunión de jefes negociadores en la que pautaron una agenda de trabajo intensa para el primer semestre con la expectativa de poder concluir las negociaciones. La proximidad de la cumbre UE-CELAC, en julio de 2023, era tomada como una meta temporal deseada por parte de los equipos negociadores puesto que el encuentro de las máximas autoridades en Bruselas constituía un entorno idóneo para la firma del acuerdo. Además, el hecho de que la presidencia del Consejo de la UE durante el segundo semestre de 2023

77 · Moreira, A. (03 de 05 de 2023). Analysis: Mercosur prepares response to EU. Valor Internacional. Obtenido de <https://valorinternational.globo.com/economy/news/2023/05/03/analysis-mercosur-prepares-response-to-eu.ghtml>

78 · Entre otros discursos, esta posición queda manifiesta en el discurso pronunciado por da Silva en la inauguración del Fórum Empresarial CELAC-UE. Disponible en <https://www.gov.br/planalto/es/seguir-al-gobierno/discursos-y-pro-nunciamentos/discurso-del-presidente-de-la-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-en-la-inauguracion-del-forum-empre-sarial-celac2013ue>

corresponda a España había sido percibido como una ventana de oportunidad para la firma del acuerdo, incrementando la relevancia de las actividades del último semestre.

Sin embargo, como ya fuera mencionado, al momento de la escritura de este informe, las partes no habían podido resolver las cuestiones pendientes ni las emergentes. Mercosur busca equilibrar y actualizar el acuerdo como contrapartida de las demandas introducidas por Europa.

En la cumbre de la UE-CELAC las partes remarcaron la defensa compartida de un “comercio abierto y justo basado en normas”. Se subrayaron las agendas relativas a las cadenas de suministro y al desarrollo sostenible, y se hizo alusión a la aplicación plena de los acuerdos de asociación y comercio entre UE y los países de América Latina. Sobre las negociaciones con el Mercosur, simplemente se “tomó nota de los trabajos en curso”. Ya días previos a la cumbre había quedado manifiesta la reducción de las expectativas en diversas declaraciones públicas⁷⁹. En cambio, se firmaron memorándums de entendimiento sobre energías renovables entre la UE y la Argentina y Uruguay, en el marco de la iniciativa europea Global Gateway. A estos se les agregan los convenios firmados con Brasil y la Argentina en ocasión de la misión de Von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, a Sudamérica en junio de 2023.

v. EFTA

El acuerdo entre los países del Mercosur e Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, cuyas negociaciones finalizaron en agosto de 2019, es otro de los instrumentos que se encuentran sujetos a trabajos técnicos de revisión legal y preparación de los documentos para la firma. A febrero de 2022 se habían realizado progresos en la revisión legal de los anexos de bienes, reglas de origen y compras gubernamentales. En octubre de 2022 se realizó una reunión por videoconferencia de jefes negociadores. Posteriormente, se acordó una nueva reunión a ese nivel para junio de 2023, siendo que aún quedaban pendientes trabajos técnicos en materia de reglas de origen.

vi. República de Corea

Como parte de la reactivación de la agenda externa del Mercosur, en 2018 el Mercosur y República de Corea iniciaron las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio. En agosto de 2021 se celebró la séptima ronda de negociaciones (último encuentro al momento de este reporte). Además de las reservas oportunamente presentadas por la Argentina⁸⁰, desde entonces las partes no han encontrado consenso en el nivel de ambición de sus ofertas. En la reunión del GMC de febrero de 2023, los representantes del Mercosur coincidieron en la “dificultad de avanzar” hasta tanto se logre una mayor flexibilización por parte de Corea en materia de comercio de bienes agrícolas y de medidas sanitarias y fitosanitarias. Estos temas constituyen uno de los principales intereses ofensivos del bloque en el mercado asiático, a la vez que son los temas más sensibles para Seúl. De acuerdo con datos de la OMC, para 2021 la protección arancelaria para el sector agrícola en la República de Corea ascendía al 60,4%, con picos de 107,9%. Además de ello, el país aplica contingentes arancelarios, licencias y elevados niveles de medidas regulatorias (OMC, 2021).

79 · Reuters, 14 de julio de 2023, “EU, Mercosur see little trade deal progress at inter-region summit”.

80 · Argentina, en 2020, había planteado que se abstendría de formar parte de los intercambios de ofertas y negociaciones por reglas de origen, dando lugar a un acuerdo de múltiples velocidades. Para mayor detalle, véase INTAL BID, 2022.

vii. Canadá

Las negociaciones con Canadá forman parte del conjunto de tratados de libre comercio que Mercosur comenzó a negociar en 2018. Tras una serie dinámica de intercambios, el proceso negociador se vio fuertemente afectado por la pandemia, entrando en un impasse. En mayo de 2022 se realizó un encuentro virtual en el que se acordó un cronograma de trabajo para 2023. Las negociaciones, empero, no exhibieron progresos en los tópicos pendientes. En mayo de 2023 se volvió a buscar la reactivación de las negociaciones en ocasión de una visita de las autoridades canadienses a Brasil. Al finalizar la Presidencia Pro Témpore de Argentina (PPTA), no se habían logrado mayores avances y esta negociación no era señalada entre las cuestiones prioritarias de la agenda externa.

viii. Indonesia

Continuando con el interés del Mercosur en establecer vínculos más profundos con contrapartes en la región asiática, en junio de 2022 se realizaron intercambios a nivel técnico para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación Económica Integral entre Mercosur e Indonesia. Si bien en ese momento se acordó priorizar durante la negociación y buscar establecer un cronograma de trabajo, este no terminó siendo el resultado. En el primer semestre de 2023 se continuaron las tratativas, sin haberse concretado una primera ronda oficial de negociaciones.

ix. Líbano

Finalmente cabe señalar que los avances con Líbano se vieron afectadas por las elecciones parlamentarias de ese país en 2022, las que llevaron a suspender las negociaciones. En 2019 se realizó la primera ronda de negociaciones en Beirut, y al primer semestre de 2023, Líbano no había aún comunicado su disponibilidad para retomar la agenda.

x. Nuevos frentes

En este período, otros países han expresado interés en el Mercosur. Con algunos se han establecido, inclusive, instancias de diálogos exploratorios. La definición de planes de trabajos activos con las contrapartes ha estado atravesada por una evaluación de los recursos y capacidades disponibles para afrontar las negociaciones por parte del bloque. En las reuniones del GMC, los EE.PP. del Mercosur manifestaron dificultad para abrir nuevos frentes de negociación en el corto plazo, en virtud de la agenda de relacionamiento externo del bloque ya comprometida.

Dentro de este conjunto, Vietnam es el socio con el cual existen más avances, habiéndose finalizado el ejercicio de intercambios estadísticos y aprobado los términos de referencia para un eventual TLC. A este país se le suman contactos con la Unión Económica Euroasiática, Nigeria, Túnez, Marruecos, la Unión Africana, Turquía, Georgia y Siria, y la expresión de interés en negociar de parte de Bangladesh, Malasia, Japón y Emiratos Árabes Unidos. Con este último, se iniciaron diálogos exploratorios para establecer una asociación económica comprehensiva, pero al momento es un proceso aún no definido. La PPTA presentó una propuesta de Acuerdo Marco que quedó en evaluación por el resto de los miembros.

c- La agenda extra-regional: administración y profundización de los acuerdos vigentes.

Finalmente, parte de la agenda externa del período estuvo relacionada con la administración de los acuerdos existentes con socios extrazona. Los países del Mercosur continuaron con el monitoreo de los acuerdos, produciéndose pocas novedades. Con Israel, el Mercosur había acordado en 2020 iniciar negociaciones para la profundización del TLC, con cuatro negociaciones bilaterales en paralelo. Durante el período 2022-2023, Paraguay y la Argentina finalizaron sus tratativas, en tanto que Uruguay y Brasil tienen aún elementos pendientes. De manera conjunta, las partes continuaron trabajando además para concluir el ejercicio de transposición de las concesiones arancelarias del Acuerdo al Sistema Armonizado 2017.

Con Egipto tuvo lugar un intercambio de estadísticas comerciales, una instancia de cooperación regular en el marco del acuerdo bilateral. Las actividades en el acuerdo con SACU, en 2022, se limitaron al seguimiento de los compromisos asumidos en los comités conjuntos. Durante 2023, se incorporó a la agenda una solicitud de este bloque para avanzar en la simplificación del certificado de origen.

Finalmente, en el caso de India, se discutió el interés manifestado por dicho país de garantizarse el abastecimiento de aceites comestibles y se continuó con el ejercicio de análisis de alternativas para la ampliación y profundización del acuerdo de preferencias existente. Se llevaron adelante una serie de intercambios de datos comerciales.

d- Prioridades en materia de cooperación internacional

En su reunión de noviembre de 2022 el GMC, mediante la Res. GMCN° 31/22, aprobó la actualización de las prioridades del bloque en materia de cooperación internacional. Inicialmente éstas habían sido establecidas en 2014 (Dec. CMC N°23/14), con énfasis en áreas como las políticas sociales regionales, la participación de las organizaciones sociales en el proceso de integración y la cooperación en materia cultural. En 2022, se aprobó tanto la incorporación de nuevos temas como la re-jerarquización de cuestiones que, ocho años antes, no habían resultado prioritarias. En consecuencia, Comercio, Transporte, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Seguridad Alimentaria, Generación y fortalecimiento de capacidades en Innovación, Salud, Estadística, Integración Fronteriza, Agenda Digital y desarrollo de TIC's, Género, Asuntos culturales y producción audiovisual, y la participación de las organizaciones sociales en el proceso de integración, fueron -en ese orden- las 12 áreas identificadas por los países miembros como ejes para la cooperación internacional del bloque. Se subraya que estos cambios de prioridades e incorporaciones responden a las urgencias de la coyuntura del escenario pospandemia. En cuanto a las acciones emprendidas en el marco de la cooperación internacional, en el período relevado se renovaron los acuerdos de cooperación técnica con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y con el programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Se consideró también una propuesta de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En el Cuadro N° 20 se detalla la composición de la cartera de proyectos del Grupo de Cooperación internacional.

Cuadro N°20

Cartera de proyectos del Grupo de Cooperación internacional 2022-2023.

PROYECTOS APROBADOS POR EL GMC	PROYECTOS EN ANÁLISIS TÉCNICO DEL GCI	PROYECTOS EN ETAPA DE ACTUALIZACIÓN	PROYECTOS EN ELABORACIÓN POR LOS ÓRGANOS DEL MERCOSUR
<p>Campaña De Prevención Del Trabajo Forzoso Y La Trata De Personas Con Fines De Explotación Laboral</p> <p>Elaboración De Un Sistema De Información Sobre Especies Exóticas Invasoras, A Fin De Fortalecer La Protección De La Biodiversidad, En Cumplimiento A La Meta 9 De Aichi Nagoya, Meta 8 Del Ods 15 De La Agenda 2030 Y La Res. GMC N° 38/2019 de Mercosur</p> <p>Programa Regional De Intercambio Y Construcción De Capacidades En Inocuidad Y Sanidad De Las Producciones De La Agricultura Familiar – En Busca De Territorios Saludables</p> <p>Sistema De Información Ambiental Del Mercosur II (SIAM II)</p> <p>Apoyo Al Desarrollo De Un Modelo Eficaz Y Articulado De Vigilancia En Salud, En Las Fronteras Terrestres Del Mercosur</p>	<p>Asistencia Técnica Para La Elaboración Del Estudio Comparado De Los Sistemas De Formación Profesional Y Certificación De Los Sectores De Construcción Y Turismo Con El Objetivo De La Creación De Un Marco Regional De Cualificaciones (MRC) Conjuntamente Con Los Ministerios De Trabajo Y Educación.</p> <p>Empoderamiento De Las Mujeres Rurales De La Agricultura Familiar (AF): Hacia El Fortalecimiento En Los Espacios De Toma De Decisión De Las Organizaciones Y En Las Políticas Para La Agricultura Familiar Del Mercosur En El Marco Del Decenio De La AF</p> <p>Cine Imprescindible Del Mercosur</p> <p>Curso De Especialización De Profesores De Educación Técnica, Tecnológica Y Profesional</p>	<p>Plataforma Regional De Métodos Alternativos Del Mercosur – Premasul</p>	<p>El Mercosur Dialoga Con Sus Fronteras (SGT N° 18)</p> <p>Programa Mercosur De Coordinación De Políticas Públicas Para La Neutralidad De La Degradación De La Tierra (ODS 15.3) Y Su Implementación En Proyectos Piloto Transformadores De Ndt (SGT N° 8)</p> <p>Perfil Profesional Por Competencias Para Los/As Operadores/As De Los Servicios Públicos De Empleo De Frontera De Los Países Del Mercosur (SGT N° 10)</p> <p>Gestión De Sustancias Y Productos Químicos (SGT N° 6)</p>

Fuente: Grupo de Cooperación Internacional. Anexo IV del acta 1/2023.

Al finalizar el período, los miembros del bloque destacaron especialmente los acuerdos establecidos con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la Unión Europea (Programa EUROFRONT), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Internacional para las Migraciones, como principales interlocutores externos en la agenda de cooperación internacional del bloque.

e- Otros posicionamientos internacionales del Mercosur

Las cumbres del Mercosur fueron foro, además, para que los EE.PP. tomaran posición conjunta frente a los acontecimientos del escenario internacional. En efecto, el Mercosur sirvió para que los países miembros compartieran diagnósticos y evaluaciones en temas emergentes en la agenda internacional.

En particular, los efectos del conflicto en Ucrania hicieron que la cuestión de la Seguridad Alimentaria cobrara relevancia. Como fuera mencionado en el Capítulo 2, en julio de 2022 los jefes de Estado emitieron una Declaración Especial sobre

Seguridad Alimentaria y Producción Agropecuaria Sostenible en el Mercosur. La Declaración refuerza una noción compartida de los socios como potenciales “garantes de la seguridad alimentaria mundial”, buscando asumir un rol de protagonismo en la escena internacional a partir de “las condiciones naturales, culturales, institucionales, productivas y tecnológicas” con las que cuenta el Mercosur (Mercosur, 2022).

De la Declaración se desprenden posicionamientos conjuntos tanto en materia de negociaciones internacionales por la liberalización del comercio agrícola, así como también en materia de sostenibilidad y complementariedad de los modelos de producción de la región para el suministro de alimentos. Otro punto destacado es la relevancia asignada a la financiación climática y la transferencia de tecnología por parte de los países desarrollados y entidades financieras multilaterales, en el marco de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” frente a los desafíos climáticos.

En el marco de la 12ª Conferencia Ministerial de la OMC, los países del Mercosur emitieron una “Declaración sobre la Reforma de las Reglas Multilaterales del Comercio Agropecuario”⁸¹, a la que adhirieron también Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. En este instrumento resaltaron la importancia de un sistema de reglas multilateral vigente para evitar las distorsiones sobre los mercados de alimentos que siguieron a la pandemia y a la guerra en Ucrania. En especial, se puntualiza sobre “medidas de acumulación pro-cíclica de existencias, así como las que obstaculizan o restringen injustificadamente los flujos de comercio”. La declaración hace un llamamiento regional a retomar las negociaciones del Acuerdo sobre Agricultura (las cuales –no obstante– no tuvieron un resultado sustantivo del encuentro de la OMC).

Además de la seguridad alimentaria, el combate contra el cambio climático fue otro de los ejes con posicionamientos comunes por parte de los países del bloque. En este aspecto, los países del Mercosur se alinean con los compromisos establecidos en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Incluyen también el compromiso con el Convenio de Diversidad Biológica, impulsando un nuevo Marco Mundial de la Diversidad Biológica posterior a 2020.


Mercosur dispuso también la coordinación de sus posiciones para las agendas Migratorias y Culturales. De cara a la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), el bloque manifestó su compromiso con la promoción de una migración segura, ordenada y regular, en estricto respeto a los derechos humanos y bajo los principios de solidaridad y responsabilidad compartida. Además, se acordó la necesidad de incorporar a la cultura de forma central en la próxima agenda de desarrollo sostenible en vistas de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible (MONDIACULT).

Los socios del bloque convergieron también en principios como el multilateralismo, el rol de las organizaciones internacionales, el respeto al derecho internacional y la protección de los derechos humanos, entre otros. Acordaron y resaltaron reiteradamente la importancia de fortalecer un sistema basado en reglas –especialmente en materia de comercio–. Y en cada una de las reuniones cumbre, el bloque se hizo eco del reclamo de soberanía de la República Argentina ante el Reino Unido por las Islas Malvinas.

81 · Puede consultarse en <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/MIN22/17.pdf&Open=True>

CAPÍTULO 4

LA BIOTECNOLOGÍA EN EL MERCOSUR⁸²



Los puntos centrales de la economía, cada vez más digital, están relacionados con la investigación, el desarrollo tecnológico y biotecnológico, así como con la innovación en la formación de nuevos productos y procesos que satisfagan las necesidades más variadas. El uso de la biotecnología en la industria tiene tanto objetivos comerciales como otros centrados en lograr el desarrollo sostenible. Las principales aplicaciones de las industrias biotecnológicas se encuentran en las áreas de salud/farmacia (las materias primas de la producción de medicamentos son compuestos y sustancias de organismos que se encuentran en la naturaleza); industria (las enzimas resultantes de la biodiversidad se pueden utilizar en textiles, detergentes, y para mejorar la eficiencia productiva de otras industrias); agricultura (semillas y protección de cultivos de manera mejorada a partir de la manipulación de los recursos genéticos), y el medio ambiente (protección y conservación de la biodiversidad) (SCBD, 2022).

El uso de la biotecnología moderna en América Latina surgió con fuerza en el sector empresarial a fines de la década de 1980. Algunas empresas biofarmacéuticas empezaron a utilizar esta tecnología con el fin de producir enzimas y productos biológicos farmacéuticos, manipular bacterias genéticamente modificadas, entre otros (Brasil, 2014). Actualmente, se identifica que el 61% de las startups en el ámbito de Deep Tech⁸³ en América Latina y el Caribe están relacionadas con la biotecnología (Peña, Jenik, 2023).

En Brasil, la Argentina, Paraguay y Uruguay, la biotecnología es una herramienta clave en el desarrollo económico. Algunos de los sectores en los que se evidencia este fenómeno son el agrícola y el farmacéutico. Las economías del bloque son grandes productoras agrícolas y exportadoras de productos básicos como la soja, el maíz y la carne vacuna. La biotecnología ha desempeñado un papel importante en la mejora del rendimiento, la reducción de las pérdidas debidas a plagas y enfermedades, y el desarrollo de

82 · Este documento fue originalmente elaborado en portugués y traducido al español.

83 · El término Deep Tech fue acuñado en 2014 por Swati Chaturvedi, de Propel(X), quien lo definió de la siguiente manera: "Las empresas de Deep Tech están construidas sobre descubrimientos científicos tangibles o innovaciones de ingeniería. Tratan de resolver los grandes desafíos que realmente afectan al mundo. Por ejemplo, creando un nuevo dispositivo médico o una técnica para combatir el cáncer, soluciones de data analytics para ayudar a los agricultores a producir más alimentos, o una solución de energía limpia que reduzca el impacto humano en el cambio climático". (Peña, Jenik, 2023).

cultivos resistentes a la sequía (Sztulwark y Girard, 2016). Los cultivos modificados genéticamente, por ejemplo, han sido ampliamente adoptados en estos países, lo que se ha traducido en un aumento de la productividad agrícola y de las exportaciones (Donadio Linares, 2013). Asimismo, la biotecnología es vital para el desarrollo de nuevos medicamentos, vacunas y herramientas de diagnóstico (Lavarello y Jelinski, 2017). Los países del Mercosur pueden beneficiarse de los avances biotecnológicos relacionados con la salud, mejorando potencialmente el acceso a la asistencia sanitaria y reduciendo la carga de enfermedades. Además, la industria biofarmacéutica puede contribuir a la diversificación productiva de la región.

En general, los productos biotecnológicos pueden comercializarse a escala mundial y los países del Mercosur podrían aprovechar sus capacidades para acceder a los mercados internacionales y aumentar sus exportaciones, contribuyendo así a su desarrollo económico. El sector de la biotecnología puede impulsar el crecimiento económico atrayendo inversiones, fomentando la innovación y creando oportunidades de empleo altamente calificado. A medida que los países del Mercosur tratan de diversificar sus economías, la biotecnología se posiciona como una industria estratégica. Invertir en investigación y educación en esta disciplina puede mejorar las capacidades científicas de los países del bloque y fomentar la innovación. La colaboración entre los Estados miembros del Mercosur y con socios internacionales puede dar lugar a grandes avances y al intercambio de conocimientos.

Simultáneamente, la biotecnología puede ayudar a los países del Mercosur a afrontar los retos medioambientales. Esto puede incluir, a modo de ejemplo, el desarrollo de plásticos biodegradables, biocombustibles y tecnologías de bio-remediación para mitigar la contaminación y promover la gestión sostenible de los recursos.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la adopción de la biotecnología también conlleva retos normativos, éticos y medioambientales. Los países del Mercosur deben considerar cuidadosamente las implicaciones sociales y medioambientales de la biotecnología y establecer marcos reguladores sólidos para garantizar su uso seguro y responsable.

Este documento presenta un panorama general de las principales iniciativas y estructuras para el desarrollo de la biotecnología en los países que conforman el Mercosur y en el propio Mercosur como bloque. El documento está organizado en tres partes: en la primera se presentan los conceptos de biotecnología y las principales organizaciones institucionales para promover su desarrollo en cada país; en la segunda, se presentan datos relacionados con los productos resultantes del uso de la biotecnología en los países del Mercosur; en la tercera parte se exploran las iniciativas del Mercosur relacionadas con la promoción de la biotecnología dentro del bloque.

La metodología es exploratoria y descriptiva sobre los documentos e iniciativas oficiales de los países, así como el uso de bases de datos de organizaciones internacionales. En el contexto de los documentos del Mercosur, se buscaron las palabras clave “organismos genéticamente modificados” y “biotecnología” en las actas de los subgrupos de trabajo (especialmente, Subgrupo de Trabajo N° 8 y N° 11), del período 1997-2023; y en las decisiones, resoluciones, recomendaciones y lineamientos del período 1992-2023.

A · POLÍTICAS E INICIATIVAS EN EL SECTOR DE LA BIOTECNOLOGÍA INDUSTRIAL DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

El desarrollo regional de la biotecnología depende de que se logren identificar y subsanar posibles brechas regulatorias en los diferentes grados de desarrollo de este sector en los países del Mercosur. En el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Art. 2) y protocolos respectivos (Protocolos de Cartagena y Nagoya), la biotecnología⁸⁴ se define como cualquier aplicación tecnológica que puede utilizar sistemas biológicos, organismos vivos y sus derivados con el fin de fabricar o modificar productos o procesos para usos específicos (CBD, 1992). La biotecnología también se puede definir como la aplicación de la ciencia y la tecnología a los organismos vivos, productos y modelos con el objetivo de alterar los materiales vivos o no vivos para la producción de conocimiento (OCDE, 2023). Se puede identificar la adopción de los siguientes conceptos biotecnológicos por parte de los países del Mercosur:

Tabla 1
Definición adoptada por los países del Mercosur de “biotecnología”.

Brasil	El término "biotecnología" representa un conjunto de tecnologías que permiten el uso de sistemas biológicos, organismos vivos o sus derivados para la producción o modificación de productos y procesos para uso específico, con el propósito de generar nuevos servicios de alto impacto en diversos segmentos industriales (Brasil, 2007).
Argentina	“A los efectos de la presente ley, se entiende por "Biotecnología Moderna" a toda aplicación tecnológica que, basada en conocimientos racionales y principios científicos provenientes de la biología, la bioquímica, la microbiología, la bioinformática, la biología molecular y la ingeniería genética, utiliza organismos vivos o partes derivadas de los mismos para la obtención de bienes y servicios, o para la mejora sustancial de procesos productivos y/o productos, entendiéndose por “sustancial” que conlleve contenido de innovación susceptible de aplicación industrial, impacto económico y social, disminución de costos, aumento de la productividad, u otros efectos que sean considerados pertinentes por la autoridad de aplicación. [...] Un producto o proceso será considerado de base biotecnológica o nanotecnológica cuando, para su obtención o su realización, los elementos descritos en los párrafos anteriores sean parte integrante de dicho producto o proceso y además su utilización sea indispensable para la obtención de ese producto o para la ejecución de ese proceso.” (Argentina, 2007)
Paraguay	“Toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos en usos específicos.” (Paraguay, 2011)
Uruguay	“Biotecnología es toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.” (Uruguay, 2015)

Fuente: Elaboración propia.

Los conceptos de biotecnología adoptados por los países son similares a los utilizados internacionalmente, y cabe destacar el concepto argentino que vincula los resultados de la aplicación de la biotecnología a efectos industriales, económicos y sociales, entre otros. Este tema describe preliminarmente las políticas y posibles incentivos que implementan Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay para la promoción de la biotecnología.

84 · En el capítulo 16 de la Agenda 21 se hace referencia a la biotecnología como la integración de nuevas técnicas emergentes de la biotecnología moderna y tradicional que permiten la producción de conocimiento que es capaz de alterar el material genético, el ácido desoxirribonucleico (ADN), las plantas, los animales, los microorganismos, entre otros, con el propósito de producir nuevos productos y tecnologías útiles. A través de la biotecnología, es posible aumentar la disponibilidad de alimentos y materias primas renovables, mejorar la salud humana y aumentar la protección y seguridad ambiental, así como establecer mecanismos que faciliten el desarrollo (ONU, 1992). En el reciente Acuerdo Internacional sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en áreas fuera de la jurisdicción nacional, negociado en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el término biotecnología se define como: “[...] cualquier aplicación tecnológica que utilice sistemas, organismos vivos o sus derivados, para fabricar o modificar productos o procesos para un uso específico” (Traducción libre) (ONU, 2023).

BRASIL

La Política Brasileña de Desarrollo Biotecnológico (Decreto N° 6.041, del 8 de febrero de 2007) busca establecer un ambiente favorable para el desarrollo de productos y procesos biotecnológicos innovadores mediante el estímulo de la eficiencia de la estructura productiva nacional, el aumento de la capacidad de innovación de las empresas brasileñas y la absorción de tecnologías, así como la expansión de las exportaciones. La política está dirigida a posicionar competitivamente a la bioindustria brasileña en las siguientes áreas sectoriales: i) salud humana; ii) agricultura; iii) industria; iv) medio ambiente. Para cada una de estas áreas se dispusieron metas estratégicas -consideradas como aquellas que tienen un gran potencial de mercado en el corto y mediano plazo-, áreas de operación priorizadas y áreas de frontera de la biotecnología:

Tabla 2
Áreas sectoriales prioritarias en el desarrollo biotecnológico de Brasil.

SALUD HUMANA	
Objetivos estratégicos	Centrarse en el desarrollo y la mejora de los siguientes productos: hormona de crecimiento humana y bovina (somatotropina); insulina humana; calcitonina; LH-RH; somatostatina; gonadotropina coriónica (HCG) y sérica (PMSG); LH (hormona luteinizante bovina y porcina); FSH (hormona foliculoestimulante humana y bovina); IGF-I (factor de crecimiento dependiente de insulina); interferón alfa; interferón beta; toxina butolínica; eritropoyetina; glucagón; nuevas biomoléculas y fármacos.
Áreas priorizadas	Vacunas, hemoderivados, biomateriales, kits de diagnóstico.
Áreas de frontera biotecnológica	Promoción de la investigación y el desarrollo, especialmente en las siguientes áreas: genómica, post-genómica, proteómica, nano-biotecnología, células madre, neurociencia.
AGROPECUARIA	
Objetivos estratégicos	Especialmente plantas resistentes a factores bióticos y abióticos (como el enfoque en la caña de azúcar resistente a la sequía, la soja resistente a la sequía y al óxido de soja asiático, los frijoles resistentes a los virus) y plantas y animales como biorreactores para la producción de biomoléculas. Desarrollo de vacunas (enfoque en la enfermedad de Gumboro, moquillo, hepatitis, adenovirus, coronavirus, parainfluenza canina, parvovirus, leptospirosis, clostridiosis, enfermedad de Marek, neumonía, coccidiosis, rabia, bronquitis infecciosa, enfermedad de Newcastle, conjuntivitis, garrapata, babesia, anaplasma, entre otros); identificación y procesamiento de sustancias bioactivas derivadas de la biodiversidad brasileña; desarrollo de tecnologías biológicas para la producción animal y vegetal; desarrollo de la bioindustria de transformación para el uso de subproductos animales y vegetales.
Áreas priorizadas	Tecnologías para la detección de plagas y enfermedades: seguridad alimentaria y ambiental; coexistencia de variedades transgénicas y convencionales; vacunas, medicamentos, kits de diagnóstico y probióticos basados en información genómica; bioprocesos: producción a escala de vacunas, medicamentos e insumos biológicos; sistemas de seguimiento de animales; introducción de genes en variedades comerciales de plantas y animales; tecnologías biológicas para la reproducción animal y vegetal; biofábricas moleculares de compuestos de alto valor agregado; genotipificado para la selección asistida y la mejora genética animal y vegetal; nano-biotecnologías; fitoquímica, genómica y proteómica: sustancias bioactivas de la biodiversidad; bioinformática y nuevos procesos biotecnológicos; evolución dirigida e informática asociada.
Áreas de frontera biotecnológica	Promoción de la investigación y el desarrollo, especialmente en las siguientes áreas: genómica y post-genómica; nano-biotecnología; clonación y expresión heteróloga en animales; reproducción animal asistida; función génica y elementos reguladores; nano-biotecnologías, especialmente para liberación controlada.

SALUD HUMANA	
Objetivos estratégicos	Centrarse en el desarrollo y la mejora de los siguientes productos: hormona de crecimiento humana y bovina (somatotropina); insulina humana; calcitonina; LH-RH; somatostatina; gonadotropina coriónica (HCG) y sérica (PMSG); LH (hormona luteinizante bovina y porcina); FSH (hormona foliculoestimulante humana y bovina); IGF-I (factor de crecimiento dependiente de insulina); interferón alfa; interferón beta; toxina butolínica; eritropoyetina; glucagón; nuevas biomoléculas y fármacos.
Áreas priorizadas	Vacunas, hemoderivados, biomateriales, kits de diagnóstico.
Áreas de frontera biotecnológica	Promoción de la investigación y el desarrollo, especialmente en las siguientes áreas: genómica, post-genómica, proteómica, nano-biotecnología, células madre, neurociencia.
AGROPECUARIA	
Objetivos estratégicos	Especialmente plantas resistentes a factores bióticos y abióticos (como el enfoque en la caña de azúcar resistente a la sequía, la soja resistente a la sequía y al óxido de soja asiático, los frijoles resistentes a los virus) y plantas y animales como biorreactores para la producción de biomoléculas. Desarrollo de vacunas (enfoque en la enfermedad de Gumboro, moquillo, hepatitis, adenovirus, coronavirus, parainfluenza canina, parvovirus, leptospirosis, clostridiosis, enfermedad de Marek, neumonía, coccidiosis, rabia, bronquitis infecciosa, enfermedad de Newcastle, conjuntivitis, garrapata, babesia, anaplasma, entre otros); identificación y procesamiento de sustancias bioactivas derivadas de la biodiversidad brasileña; desarrollo de tecnologías biológicas para la producción animal y vegetal; desarrollo de la bioindustria de transformación para el uso de subproductos animales y vegetales.
Áreas priorizadas	Tecnologías para la detección de plagas y enfermedades: seguridad alimentaria y ambiental; coexistencia de variedades transgénicas y convencionales; vacunas, medicamentos, kits de diagnóstico y probióticos basados en información genómica; bioprocesos: producción a escala de vacunas, medicamentos e insumos biológicos; sistemas de seguimiento de animales; introducción de genes en variedades comerciales de plantas y animales; tecnologías biológicas para la reproducción animal y vegetal; biofábricas moleculares de compuestos de alto valor agregado; genotipificado para la selección asistida y la mejora genética animal y vegetal; nano-biotecnologías; fitoquímica, genómica y proteómica: sustancias bioactivas de la biodiversidad; bioinformática y nuevos procesos biotecnológicos; evolución dirigida e informática asociada.
Áreas de frontera biotecnológica	Promoción de la investigación y el desarrollo, especialmente en las siguientes áreas: genómica y post-genómica; nano-biotecnología; clonación y expresión heteróloga en animales; reproducción animal asistida; función génica y elementos reguladores; nano-biotecnologías, especialmente para liberación controlada.

Fuente: Elaboración propia con información de Brasil (2007).

Se prevé la posibilidad de perfeccionar los marcos regulatorios que pueden tener un impacto en el desarrollo de la biotecnología, a saber: acceso al patrimonio genético y participación en los beneficios⁸⁵; propiedad intelectual; bioseguridad, y sistema de evaluación de la conformidad del material biológico⁸⁶. También tiene como objetivo adaptar y ampliar la infraestructura de regulaciones y servicios tecnológicos en las áreas de metrología, estandarización y evaluación de la conformidad (Brasil, 2007). En línea con las directrices de biotecnología y bioseguridad, Brasil cuenta con una legislación específica sobre la importación, exportación, investigación y comercialización de organismos modificados genéticamente y sus derivados (Brasil, 2005).

85 · La Ley N.º 13.123, del 20 de mayo de 2015, regula el art. 16 del Convenio sobre la Diversidad Biológica promulgado por el Decreto N.º 2.519, del 16 de marzo de 1998 sobre el acceso al patrimonio genético, la protección de los conocimientos tradicionales asociados y la participación en los beneficios. También se aplica el Decreto N.º 8.772, del 11 de mayo de 2016, sobre protección y acceso a los conocimientos tradicionales asociados y sobre el reparto de beneficios para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

86 · La Ley N.º 11.105, del 24 de marzo de 2005, establece las normas de inocuidad y los mecanismos de inspección para las actividades que involucren organismos genéticamente modificados -OGM y sus derivados-. También crea el Consejo Nacional de Bioseguridad y reestructura la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CTNBio). Algunas de sus disposiciones están reguladas por el Decreto N.º 5.591 de 2005.

Dichos organismos, así como los bioinsumos, pueden considerarse como resultados de aplicaciones biotecnológicas. El Consejo Nacional de Bioseguridad (CNBS)⁸⁷, la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad⁸⁸, la Comisión Interna de Bioseguridad y el Sistema de Información de Bioseguridad⁸⁹, están relacionados con la implementación de regulaciones sobre organismos genéticamente modificados. Dentro del ámbito del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se encuentra la aplicación del Programa Nacional de Bioinsumos, cuyos conceptos de bioinsumos, bioestimulante y biofertilizante son los siguientes:

Tabla 3
Conceptos de bioinsumos, bioestimulante y biofertilizante en Brasil.

Bioinsumos	"El producto, proceso o tecnología de origen vegetal, animal o microbiano, destinado a ser utilizado en la producción, almacenamiento y procesamiento de productos agrícolas, en sistemas de producción acuáticos o bosques plantados, que interfieren positivamente en el mecanismo de crecimiento, desarrollo y respuesta de animales, plantas, microorganismos y sustancias derivadas e interactúan con productos y procesos físico-químicos y biológicos".
Bioestimulante	"Producto que contiene una sustancia natural con diferentes composiciones, concentraciones y proporciones, que se puede aplicar directamente a las plantas, semillas y suelo, con el fin de aumentar la producción, mejorar la calidad de las semillas, estimular el desarrollo de las raíces, favorecer el equilibrio hormonal de la planta y una germinación más rápida y uniforme, interferir con el desarrollo de la planta, estimular la división celular, la diferenciación y el alargamiento, incluidos los procesos y tecnologías derivados del bioestimulante".
Biofertilizante	"Producto que contenga componentes activos o sustancias orgánicas, obtenidos a partir de microorganismos o de su actividad, así como sus derivados de origen vegetal y animal, capaces de actuar directa o indirectamente sobre la totalidad o parte de las plantas cultivadas, aumentando su productividad o mejorando su calidad, incluidos los procesos y tecnologías derivados de esta definición."

Fuente: Brasil, 2020; Brasil, 2021.

La biotecnología también se utiliza para mejorar la producción de biocombustibles. En el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación para Energías Renovables y Biocombustibles 2018-2022, se hace referencia al uso de fondos, incluido el Fondo del Sector de Biotecnología, para apoyar la implementación del Plan (Brasil, 2018).

El Fondo Sectorial de Biotecnología (CT-Biotecnología), vinculado al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI)⁹⁰, es administrado por la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP)⁹¹ y el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y

87 · Vinculado a la Presidencia de la República, el Consejo Nacional es un órgano consultivo superior de la Presidencia de la República, cuyo objetivo es la formulación e implementación de la Política Nacional de Bioseguridad. (Brasil, 2005).

88 · También vinculado al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual fue creado con el propósito de brindar asesoría técnica al Gobierno Federal en la formulación de la Política Nacional de Bioseguridad relacionada con los organismos genéticamente modificados. Establece estándares técnicos de seguridad, así como dictámenes sobre la protección de la salud humana, los organismos vivos y el medio ambiente. (Brasil, 2023d).

89 · "[...] recurso técnico informativo, orientado a la provisión ágil de información contextualizada sobre riesgos, cubriendo áreas relacionadas, tales como: bioética, biotecnología y biodiversidad. Así asociado a la Bioseguridad con temas relacionados con lo ambiental, tecnológico, legal, entre otros" (Brasil, 2023e).

90 · Su objetivo es promover los recursos humanos, fortalecer la infraestructura nacional de investigación y apoyo, ampliar el conocimiento en el área, estimular la formación de empresas de base tecnológica; promover la transferencia de tecnología a empresas consolidadas y realizar estudios de prospección y monitoreo sobre el avance del conocimiento en el sector biotecnológico.

91 · FINEP es una empresa pública brasileña que promueve la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. Tiene alianzas con otras instituciones públicas y privadas. Está vinculada al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (FINEP, 2023).

Tecnológico (CNPQ) (Brasil, 2002). El presupuesto proviene del 7,5% de la Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE). La CIDE se deriva de los ingresos obtenidos por la incidencia de una tasa del 10% sobre las remesas de recursos al exterior para el pago de asistencia técnica, regalías, servicios técnicos especializados o profesionales (Brasil, 2001). Desde 1999, el monto recaudado y dirigido al CT-Biotecnología fue de R\$ 2.486.782.314 (Brasil, 2023a).

Existe la Plataforma Nacional de Infraestructura de Investigación, vinculada al Ministerio de Ciencia y Tecnología, que ayuda a recopilar y mapear información sobre la infraestructura de investigación en las Instituciones Científicas, Tecnológicas y de Innovación en Brasil, permitiendo el acceso a la comunidad científica y tecnológica (Brasil, 2023b). Se destacan también la Empresa Brasileña de Hemoderivados y Biotecnología (Hemobrás)⁹², Embrapa⁹³, la Asociación Nacional de Biotecnología⁹⁴ y la Sociedad Brasileña de Biotecnología⁹⁵.

ARGENTINA

El Programa Federal de Fomento de la Biotecnología y la Nanotecnología, en virtud de la Ley de Fomento de la Bio y la Nanotecnología, tiene como objetivo promover el desarrollo y la producción de la biotecnología y la nanotecnología moderna en el territorio argentino. El Programa no enumera un sector biotecnológico específico al que se dirige. En cambio, confiere beneficios a todos aquellos, personas humanas y jurídicas, que proponen y ejecutan proyectos relacionados con la biotecnología. Los beneficios para el proyecto de investigación y para el investigador son de carácter fiscal⁹⁶ (Argentina, 2007).

Relacionados con la legislación biotecnológica, se encuentran los siguientes temas: propiedad intelectual (patentes de invención y modelos de utilidad), semillas y creaciones fitogenéticas y organismos genéticamente modificados⁹⁷, cuya bioseguridad es gestionada por la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA)⁹⁸. También están relacionados con la biotecnología, los bioinsumos y los biomateriales, dos áreas en las que la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Subsecretaría de Alimentación, Bioeconomía y Desarrollo

92 · Empresa estatal brasileña, vinculada al Ministerio de Salud, cuya función social es suministrar medicamentos derivados de la sangre u obtenidos mediante ingeniería genética con producción nacional al Sistema Único de Salud (SUS) (Brasil, 2023c).

93 · Es una empresa pública, vinculada al Ministerio de Agricultura y Ganadería, Mapa, cuyo propósito es desarrollar la base tecnológica de un modelo de agricultura y ganadería tropical. Mantiene diálogo con todas las partes interesadas, valorando la excelencia científica en la investigación agrícola, la calidad y la eficiencia productiva, la sostenibilidad ambiental, los aspectos sociales y las alianzas con el sector productivo. Un tema ampliamente trabajado por Embrapa es el de los recursos genéticos y la biotecnología (EMBRAPA, 2023).

94 · Asociación que representa a empresas de biotecnología y ciencias de la vida, cuyos comités temáticos involucran asuntos regulatorios, relaciones internacionales, salud animal y veterinaria, ciencias de la vida e insumos estratégicos, investigación y desarrollo (ANBIOTEC, 2023).

95 · Es una organización sin fines de lucro cuyo objetivo es promover la biotecnología en Brasil, teniendo redes de investigación y acuerdos firmados con FINEP (SBBiotec, 2023).

96 · Incluyen, por ejemplo, la amortización anticipada del impuesto sobre la renta de bienes de capital, equipos especiales, entre otros, utilizados en el proyecto de investigación; y la devolución anticipada del impuesto al valor agregado correspondiente a la adquisición de bienes. Para que un proyecto sea aprobado, debe tener un impacto tecnológico confiable y cumplir con las prioridades establecidas por el gobierno nacional o los gobiernos provinciales; generar un aumento en el uso de recursos humanos; tener vínculos directos con la capacitación y el desarrollo de micro y pequeñas empresas de base tecnológica de origen nacional y domicilio real en el país; generar impacto socioeconómico y aumentar la competitividad. Quedan excluidos del Programa quienes realicen proyectos cuyo objetivo principal sea tanto productos como proyectos cuya ejecución se realice mediante aplicaciones productivas convencionales y ampliamente conocidas o mediante la obtención de nuevas variedades mediante cruzamiento o multiplicación genética convencional (Argentina, 2007).

97 · Ley N° 24.481 de 1995; Ley de patentes de invención y modelos de utilidad; Ley N° 20.247 de 1973; Ley de semillas y creaciones fitogenéticas; Resolución 763/11: Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

98 · Su objetivo es garantizar la bioseguridad del agrosistema al evaluar los organismos genéticamente modificados (OGM). Emite dictamen no vinculante, presentado a la Subsecretaría de Alimentación, Bioeconomía y Desarrollo Regional, que tiene la facultad de autorizar el OGM. Fue reconocido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como Centro de Referencia para la Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.

Regional, en el ámbito del Ministerio de Economía, actúan para promover el desarrollo de estos productos y procesos manteniendo la bioseguridad del agroecosistema. El Programa Argentino de Bioproductos tiene como objetivo promover, difundir el consumo y la producción de bioproductos, así como la generación de estándares y certificaciones (Argentina, 2023).

Tabla 4
Sello del Bioproducto Argentino, biomateriales y bioinsumos.

Bioinsumos	Los bioinsumos se definen como: “Cualquier producto biológico que consista o sea producido por microorganismos o macroorganismos, extractos o compuestos bioactivos derivados de ellos y que estén destinados a ser aplicados como insumos en el saneamiento ambiental agrícola, agroalimentario, agroindustrial, agroenergético e incluso agrícola”. Ejemplos de bioinsumos son: fertilizantes biológicos (solubilizantes de P, fijadores de N, PGPR); fitoestimulantes y/o fitoreguladores; control biológico (control de plagas y agentes biofitosanitarios); tratamiento de subproductos agrícolas y producción de energía. El Comité Asesor de Bioinsumos de Uso Agropecuario (CABUA), en el ámbito de la Coordinación de Innovación y Biotecnología de la Dirección Nacional de Bioeconomía, tiene autonomía en relación a la CONABIA. Sus funciones están vinculadas a cuestiones sobre bioinsumos, proponer nuevas normas, criterios técnicos, prioridades y acciones, así como dar una opinión sobre regulación e implementación.
Biomateriales y bioproductos	Los biomateriales o materiales de base biológica son aquellos obtenidos a partir de materias primas renovables de origen agroindustrial, mientras que los bioproductos son aquellos de base biológica producidos a partir de recursos agrícolas renovables, que incluyen subproductos y residuos agroindustriales. Los alimentos para consumo humano o animal o los combustibles no se consideran bioproductos.
Sello de Bioproducto Argentino	El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca otorga el sello oficial de distinción de “Bioproducto Argentino” a los biomateriales, bioproductos y bioinsumos de la industria nacional cuyas elaboraciones se realizaron con materias primas renovables del sector agroindustrial, destacando por su innovación y sostenibilidad. La concesión del sello la evalúa la Comisión Nacional Asesora de Biomateriales (COBIOMAT) y el CABUA. La COBIOMAT tiene como objetivo proporcionar asesoramiento en asuntos relacionados con los biomateriales, proponer criterios técnicos, prioridades y acciones, y emitir dictámenes en relación con la regulación y la Subsecretaría de Alimentación, Bioeconomía y Desarrollo Regional.

Fuente: Argentina, 2023.

En cuanto a los biocombustibles, la Argentina cuenta con un Régimen de Regulación y Fomento de la Producción y Uso Sostenible de Biocombustibles⁹⁹ y con el Régimen de Fomento de la Producción de Bioetanol¹⁰⁰. Según el Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología, la biotecnología permite la producción de combustibles alternativos, por ejemplo, etanol (Argenbio, 2023).

La Subsecretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional, vinculada a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, que depende del Ministerio de Economía, tiene como objetivo promover la biotecnología en la Argentina (Argentina, 2023a), así como la Coordinación de Innovación y Biotecnología¹⁰¹. Varias otras organizaciones trabajan para promover la biotecnología en el país: la Cámara Argentina de Biotecnología¹⁰², el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial¹⁰³ y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica¹⁰⁴.

99 · La Ley 26.093 de 2006 promueve el uso de biocombustibles y crea la Comisión Nacional Asesora para el Fomento de la Producción y Uso Sostenible de los Biocombustibles. (Argentina, 2006).

100 · La Ley 26.334 de 2008 tiene como objetivo promover la producción de bioetanol para satisfacer las necesidades de suministro de Argentina y generar excedentes para la exportación (Argentina, 2008).

101 · La misión de la coordinación es estimular la investigación y producción de nuevas variedades de cultivos, apoyar la aplicación de la Biotecnología como política de Estado, promover inversiones para el desarrollo de proyectos de investigación y aplicación de avances biotecnológicos, capacitar recursos humanos, firmar convenios, difundir y promover buenas prácticas agrícolas, entre otros (Argentina, 2023).

102 · Creada en 2011, el propósito de la Cámara es contribuir al desarrollo del sector biotecnológico operando en un modelo público-privado. La Cámara reúne a empresas líderes de diversos sectores biotecnológicos y ayuda a mejorar el papel de Argentina en la biotecnología (CAB, 2023).

103 · Asiste a los sectores industriales en el desarrollo de procesos, productos o nuevos materiales mediante el uso de la biotecnología. Incluso colabora con aspectos regulatorios, patentes y propiedad intelectual, entre otros. Define los desarrollos bioanalíticos como “Desarrollo de herramientas de control bioanalítico para caracterizar ácidos nucleicos, proteínas, polisacáridos complejos y otras biomoléculas”; mientras que los bioprocesos son: “Desarrollo y ejecución de proyectos vinculados a las áreas de biología molecular, cultivo celular masivo, lisis, separación y purificación” (INTI, 2023).

104 · Destacado para el Fondo Tecnológico Argentino, Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) (Argentina, 2023b).

El primer censo argentino de empresas de bio y nanotecnología se convocó en junio de 2023. En este marco, el objetivo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación, a través de la Agencia de I+D+i, la Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN), el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT-UNSAM) es comprender las capacidades existentes en el sector de la bio y nanotecnología en la Argentina (CAB, 2023a).

PARAGUAY

La Política y Programa Nacional de Biotecnología Agropecuaria y Forestal de Paraguay, establecida por el Decreto N° 6733 de 2011, tiene como objetivo permitir que los diversos sectores de la sociedad paraguaya aprovechen las oportunidades derivadas de la aplicación de la biotecnología en los sectores agrícola y forestal. La política se instituye, en particular, para que la biotecnología sirva para mejorar la seguridad alimentaria del país y combatir la pobreza rural y urbana (Paraguay, 2011).

Los pilares de la política instituida por Paraguay son los siguientes:

Tabla 5
Pilares del Programa Nacional de Biotecnología Agropecuaria y Forestal de Paraguay.

<p>Pilar I: Acciones para garantizar el acceso y la disponibilidad de conocimientos y tecnologías.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Crear capacidades y promover el fortalecimiento de los recursos humanos disponibles en áreas clave para el desarrollo de las biotecnologías. Destaca la necesidad de desarrollar los recursos humanos, incluso en ámbitos relacionados con la biotecnología, por ejemplo, la biología molecular. - Inversión pública en investigación relacionada con aplicaciones biotecnológicas: centrada especialmente en los sectores agropecuario y forestal, incluidos los problemas típicos de la agricultura forestal. - Establecer condiciones locales para la regulación del acceso y uso de los recursos de diversidad biológica en el país. - Establecer alianzas estratégicas con universidades, centros de excelencia y empresas involucradas. - Consolidar los mecanismos de inversión privada en investigación y desarrollo. - Priorizar y consolidar mecanismos de análisis y regulación de riesgos de bioseguridad. - Reforzar los mecanismos existentes para la protección de los derechos de propiedad intelectual aplicables.
<p>Pilar II: Acciones dirigidas a promover el uso efectivo de las tecnologías disponibles a nivel nacional e internacional.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un mecanismo formal de información sobre todos los aspectos de la biotecnología con el fin de fortalecer y promover la gestión del conocimiento. Los sectores interesados necesitan obtener la información necesaria para el uso de la biotecnología, y es el papel del sector público proporcionar y mejorar los procesos de información pública. - Adoptar políticas para el sector de semillas capaces de permitir la rápida incorporación de nuevas genéticas en la producción y la gestión de los riesgos de bioseguridad. - Promover la creación de nuevas empresas de insumos y servicios que incorporen el uso de nuevos biotecnológicos, incluyendo variedades de organismos genéticamente modificados, procesos de diagnóstico fitosanitario y zoonosanitario, vacunas, entre otros. - Reorganizar el sistema logístico comercial, lo que permite mantener la diferenciación de los organismos genéticamente modificados de los que no lo son.

Fuente: Elaboración propia con datos de Paraguay, 2011.

Los temas relacionados con la biotecnología en Paraguay son la seguridad alimentaria, el sistema de acceso y la repartición de los beneficios, la propiedad intelectual, y la bioseguridad. La gestión de los riesgos de bioseguridad¹⁰⁵ es fundamental para mejorar la productividad y competitividad del sector agropecuario. Se identifica que Paraguay

¹⁰⁵ La adopción del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad al Convenio sobre la Diversidad Biológica se llevó a cabo mediante la Ley N.º 2309 de 2003.

se encuentra entre los países que más organismos genéticamente modificados siembran, con 191 millones de hectáreas (INBIO, 2023).

En el país, se destacan la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal (Resolución N° 1.021 de 2012) y la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria y Forestal (Decreto N° 9.699 de 2012, reglamentado por la Resolución N°1.348 de 2012 y Resolución N° 988 de 2013). El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) aplica los convenios y acuerdos internacionales de los cuales Paraguay es miembro y que están relacionados con la calidad y salud de las plantas, incluida la protección de productos vegetales y especies de la biotecnología. Este organismo puede certificar la calidad y sanidad de los productos vegetales y subproductos; registrar, habilitar y supervisar a personas físicas, jurídicas, públicas o privadas; supervisar actividades en ensayos regulados de plantas transgénicas, y también cuenta con el listado de eventos transgénicos aprobados (SENAVE, 2023).

El SENAVE (2016), junto con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), lanzó el proyecto “Desarrollo de la Institucionalidad del Subsector de Bioinsumos Comerciales de Uso Agrícola”. El objetivo es desarrollar habilidades en el desarrollo de estrategias y regulaciones de trabajo del SENAVE para evaluar, registrar y controlar el post-registro de bioinsumos comerciales. Respecto al concepto de bioinsumos, se adopta lo siguiente:

Tabla 6
Bioinsumos en Paraguay.

Bioinsumos	“Son herramientas clave en el manejo ecológico de los cultivos, en el cual se utilizan recursos naturales para mantener el equilibrio en el suelo y la población de especies perjudiciales por debajo de los niveles que causen daños a los cultivos de forma económica.” Los insumos agrícolas se crearon mediante la Resolución del SENAVE N°446, de 2006, “Reglamento para el control de plaguicidas de uso agrícola”
Biofertilizantes	Se presentan como un tipo de bioinsumo. Son “[...] elaboradas en base a una o más cepas de microorganismos beneficiosos que al aplicarse al suelo o a las semillas, promueven el crecimiento vegetal o favorecen el aprovechamiento de los nutrientes en asociación con la planta o su rizosfera”.
Biopreparados	Se presentan como un tipo de bioinsumo. Se utilizan “para corregir los desequilibrios que se manifiestan en ataques de plagas y enfermedades, se utilizan productos elaborados a partir de materiales simples, sustancias o elementos presentes en la naturaleza, aunque en algunos casos pueden incorporar productos sintéticos.”

Fuente: Paraguay Orgánico, 2018.

En cuanto a los biocombustibles, Paraguay cuenta con la Ley N°2748 de 2005 sobre la promoción de los biocombustibles¹⁰⁶. Se destaca la Cámara Paraguaya de Biocombustibles y Energías Renovables, una asociación que se reúne para discutir el aumento de la productividad, la eficiencia y la reducción de costos en la producción de biocombustibles (BIOCAP, 2023).

106 · Paraguay cuenta con otra legislación en el marco de los biocombustibles: Decreto N° 10703/2013 - regula la ley N° 2748/05 “para el fomento de los biocombustibles” y deroga los decretos N° 7412 del 27 de abril de 2006 y N° 4952 del 23 de agosto de 2009; Decreto N° 8.329/2017 - modifica la cláusula 1.b) y deroga la cláusula 1.c) del artículo 22 del decreto N° 10.703/2013 que regula la ley N° 2748/05 “para el fomento de los biocombustibles”, y los decretos N° 7.412 del 27 de abril de 2006 y N° 4.952 del 23 de agosto de 2009 quedan derogados; Decreto N° 3500/2020 - que regula la ley N° 6389/2019 que establece el régimen para el fomento de la producción sostenible y el uso obligatorio de biocombustibles aptos para motores diesel. (BIOCAP, 2023).

El Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA) es una autoridad pública creada por la Ley Nacional N° 3.788, del 21 de mayo de 2010, cuyo objetivo es adaptar, generar, difundir, transferir tecnología agropecuaria y el manejo de los recursos genéticos agropecuarios y forestales mediante el desarrollo de programas de investigación y tecnología (IPTA, 2023). También se destaca la labor del Instituto de Biotecnología Agropecuaria (INBIO), una asociación civil sin fin de lucro que tiene como objetivo promover el acceso adecuado del país a los productos derivados de la biotecnología agropecuaria, así como su correcta incorporación a la producción nacional y el desarrollo de la investigación biotecnológica nacional. (INBIO, 2023).

URUGUAY

El Reglamento de disposiciones para el fomento de la biotecnología (Ley N° 19.317, de 2015) declara de interés nacional el desarrollo de la biotecnología y a sus aplicaciones como fundamentales para lograr la innovación tecnológica, la productividad, la competitividad, el desarrollo sostenible y el bienestar de la población¹⁰⁷. El Reglamento tiene como objetivo promover la investigación, la transferencia de tecnología y la aplicación de la biotecnología en línea con el objetivo de desarrollo económico y sostenible del país, así como el aumento de la productividad y la competitividad (Uruguay, 2015).

No existe una definición de un sector específico como prioritario en el Reglamento, sino que aborda la promoción de la biotecnología en general. Se prevén beneficios para las personas físicas y jurídicas que realicen las siguientes actividades: a) la investigación científica y todo lo relacionado con el desarrollo del área biotecnológica; b) la transferencia de tecnología al sector productivo de bienes y servicios; c) aquellas destinadas al desarrollo de nuevas empresas biotecnológicas y su comercialización; d) la incorporación de la biotecnología en todos los procesos productivos; e) la promoción de la demanda a través de un sistema de contratación pública que estimule el desarrollo de la biotecnología; f) la educación en todos los niveles y la difusión de la biotecnología en toda la población; g) cualquier otra actividad relacionada con el sector (Uruguay, 2015).

Otros temas relacionados con la biotecnología en Uruguay son: medio ambiente¹⁰⁸, propiedad industrial y patentes¹⁰⁹, protección de datos personales¹¹⁰, transgénicos y bioseguridad¹¹¹. El área de Bioseguridad de la Dirección General de Bioseguridad e Inocuidad Alimentaria (DIGEBIA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca actúa para garantizar la bioseguridad y la agrobiotecnología, así como el sector de los bioinsumos (Uruguay, 2022). No se encontraron definiciones de bioinsumos, aunque se hace referencia a ellos en la legislación uruguaya¹¹². En cuanto a los biocombustibles, Uruguay promulgó la Ley N° 18.195 de 2007 sobre agrocombustibles¹¹³, cuyo propósito

107 · Mediante el Decreto N.º 304 de 2018, también se promueve la biotecnología en la industria. (Uruguay, 2018)

108 · Ley N° 17283 de 2000: Ley de protección del medio ambiente.

109 · Ley N° 17.164 de 1999, de Propiedad Industrial – Ley de Patentes.

110 · Ley N° 18331 de 2008: Ley de protección de datos personales.

111 · El Sistema Nacional de Bioseguridad (SNB) reúne a los organismos responsables de garantizar la bioseguridad en Uruguay. Está integrado por: Ministerio del Ambiente (MA); Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP); Ministerio de Industria, Energía y Minas (MIEM); Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE); Ministerio de Salud Pública (MSP); Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA); Instituto Pasteur de Montevideo (IP Montevideo); Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE); Universidad de la República (Udelar); Instituto Nacional de Semillas (Inase); Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) (Uruguay, 2023c).

112 · Investigación realizada el 10.07.2023. Ejemplo de referencia son las bases de la convocatoria “Senda Agroecológica” (Uruguay, 2023b).

113 · Se adopta el Reglamento de Control de Calidad de Biodiesel y Alcohol Combustible. La legislación fue ampliada por la Ley N° 19.924 de 2020, que cubre el combustible de alcohol y biodiesel, así como los combustibles líquidos renovables derivados de materias primas agrícolas o del procesamiento de productos industriales, agroindustriales o residuos sólidos urbanos. Los cambios en la obligación de mezclar biodiesel con diesel se realizaron mediante la Ley N° 19.996 de 2021 (Uruguay, 2023a).

es promover y regular la producción y el uso de agrocombustibles, alcohol combustible y biodiesel (Uruguay, 2007).

El Ministerio de Industria, Energía y Minería es responsable de promover el desarrollo de la industria en Uruguay, incluidos los sectores relacionados con la biotecnología. Desempeña un papel clave en la formulación de políticas y regulaciones para el sector (Uruguay, 2023). También existen las siguientes organizaciones:

Tabla 7
Organismos responsables de promover el sector biotecnológico en Uruguay.

Grupo Interministerial de la Industria Biotecnológica	Establecido en el ámbito de la Oficina Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad, su propósito es asesorar de manera previa y obligatoria a los diferentes ministerios sobre la aplicación del Reglamento para el fomento de la biotecnología; diseñar y coordinar políticas públicas para promover la investigación, el desarrollo, la innovación, la transferencia de tecnología y las aplicaciones de la biotecnología; evaluar las iniciativas presentadas por el Consejo Sectorial de Biotecnología, incluyendo promover la aprobación de instrumentos regulatorios; definir directrices estratégicas del Consejo Sectorial de Biotecnología, y nombrar representantes del Poder Ejecutivo en el Consejo. El Grupo Interministerial también estará integrado por el Ministerio de Salud Pública debido a la lista de iniciativas de biotecnología y salud pública.
Consejo Sectorial de Biotecnología (CSB)	El Consejo tiene como objetivo promover el reconocimiento del país en el mercado mundial de la biotecnología mediante el aumento de la innovación y la promoción del conocimiento científico. Sus funciones son: proponer políticas, planes y estrategias a la autoridad competente para el desarrollo y fortalecimiento del sector biotecnológico; asesorar a la autoridad competente en asuntos relacionados con la biotecnología; promover un marco regulatorio que estimule al sector, así como buscar la cooperación activa entre los sectores público y privado; promover actividades de divulgación y concientización y educación en investigación y desarrollo en el sector, y fortalecer la articulación entre la academia y el sector productivo, tanto público como privado.
Registro Nacional de Empresas de Biotecnología	El Registro es responsable de inscribir a las empresas nacionales de biotecnología que desarrollan actividades relacionadas con la biotecnología.
Agencia Nacional de Investigación e Innovación - ANII	Es una entidad gubernamental cuyo objetivo es promover la investigación y la aplicación de nuevos conocimientos a la producción en Uruguay.

Fuente: Uruguay, 2015; ANII, 2023.

También existen otras instituciones como el Centro Biotecnológico de Investigación e Innovación¹¹⁴, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria¹¹⁵, el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable¹¹⁶ y el Parque Científico Tecnológico de Pando¹¹⁷. La ANII proporciona fondos para proyectos de investigación, así como becas de posgrado nacionales e internacionales (ANII, 2023). El Fondo de Estímulo para Biotecnología es un instrumento del Ministerio de Industria, Energía y Minas utilizado para financiar los aportes de capital para implementación o expansión de nuevas

114 · Este es un grupo de empresas del área de biotecnología, junto con la Universidad ORT Uruguay y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, que se creó para brindar servicios en el desarrollo, optimización y análisis de procesos y productos biotecnológicos (CBI+I, 2023).

115 · Es una institución enfocada en la investigación agrícola y ganadera en Uruguay. Desarrolla investigaciones relacionadas con la biotecnología agrícola, como la mejora genética de los cultivos, el manejo de plagas y enfermedades, y la producción de alimentos transgénicos (INIA, 2023).

116 · Es un instituto dedicado a la investigación en ciencias biológicas en Uruguay, trabajando en la producción de conocimiento científico original en neurociencias, microbiología, genética y ciencias ambientales (Uruguay, 2023d).

117 · “[...] es una entidad pública de derecho privado que surge con el propósito de ser un espacio articulador entre el sector empresarial, que apuesta por la innovación en Uruguay, y el sector científico capaz de desarrollar productos y procesos para la mejora de la competitividad en los mercados nacionales e internacionales”. (PCTP, 2023).

empresas. La forma en que se gestiona el Fondo depende del Consejo Sectorial de Biotecnología (Uruguay, 2023).

B · EL COMERCIO DE PRODUCTOS VINCULADOS A LA BIODIVERSIDAD Y LA BIOTECNOLOGÍA EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

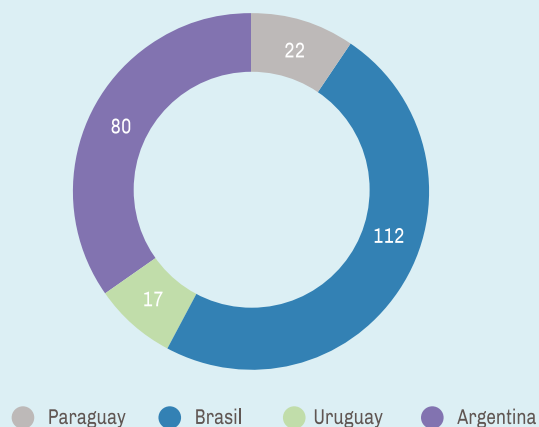
En esta sección, se proporciona una descripción general de la exportación e importación de ciertos productos relacionados con la biotecnología de acuerdo con la base de datos BioTrade (UNCTAD).

LOS CULTIVOS BIOTECNOLÓGICOS/TRANSGÉNICOS

Los cultivos biotecnológicos/transgénicos son un elemento común de las políticas para fomentar el desarrollo de la biotecnología en los países del Mercosur.

El número de cultivos biotecnológicos y transgénicos¹¹⁸ que han sido aprobados por los países se puede obtener de la base de datos ISAAA¹¹⁹.

Número de cultivos biotecnológicos/transgénicos aprobados para la siembra e importación de alimentos y animal, así como para su comercialización (2023).



Fuente: Elaboración propia con datos de ISAAA, 2023.

Nota: La investigación no hizo distinción en cuanto al tipo de aprobación (ya sea dirigida al consumo humano o no, por ejemplo), el desarrollador del cultivo o cualquier rasgo comercial específico. Consulta realizada en la base de datos ISAAA el 06.07.2023.

De la comparación, surge que Brasil posee una mayor cantidad de cultivos biotecnológicos aprobados en comparación con los otros países de la muestra. Le siguen Argentina, Paraguay y Uruguay.

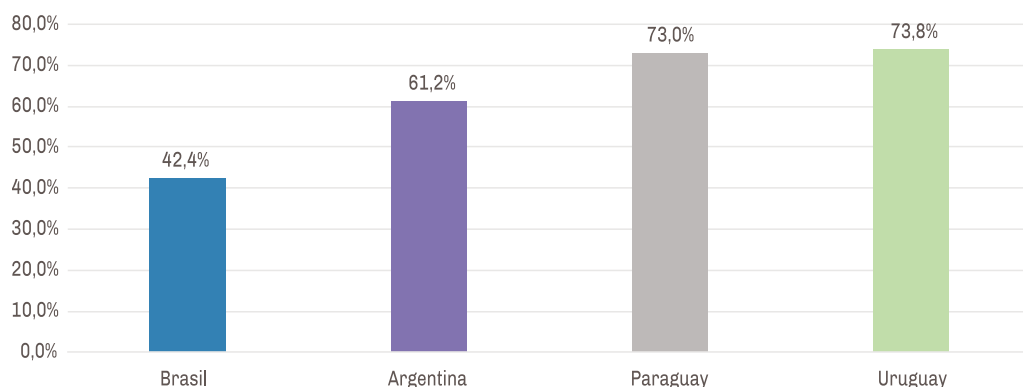
118 · El término transgénico puede usarse como sinónimo de organismo modificado genéticamente (EMBRAPA, 2023a).

119 · Es una organización internacional sin fines de lucro que proporciona información sobre los beneficios de adoptar nuevas tecnologías de biociencia a las partes interesadas, especialmente en el área de la agricultura (ISAAA, 2023).

En la base de datos BioTrade hay información sobre el comercio de productos resultantes de la biodiversidad: desde fibras naturales, pescado y soja, hasta medicamentos y cosméticos. El Gráfico 20 muestra la participación de los productos relacionados con la biodiversidad en las exportaciones de los países del Mercosur. En este sentido, los datos muestran la enorme base material y el potencial de la biotecnología para agregar valor a la exportación de bienes del bloque.

Gráfico N° 20

Participación de los productos relacionados con la biodiversidad en las exportaciones totales de los países del Mercosur.



Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, 2023; OEC, 2023.

El gráfico anterior muestra que la participación de los productos que pueden estar potencialmente relacionados con la biodiversidad supera, en general, el 50% de las exportaciones de los países del Mercosur. La excepción son las exportaciones de Brasil, ya que este porcentaje aún se puede calificar como considerable porque representa el 42,4% de las exportaciones del país.

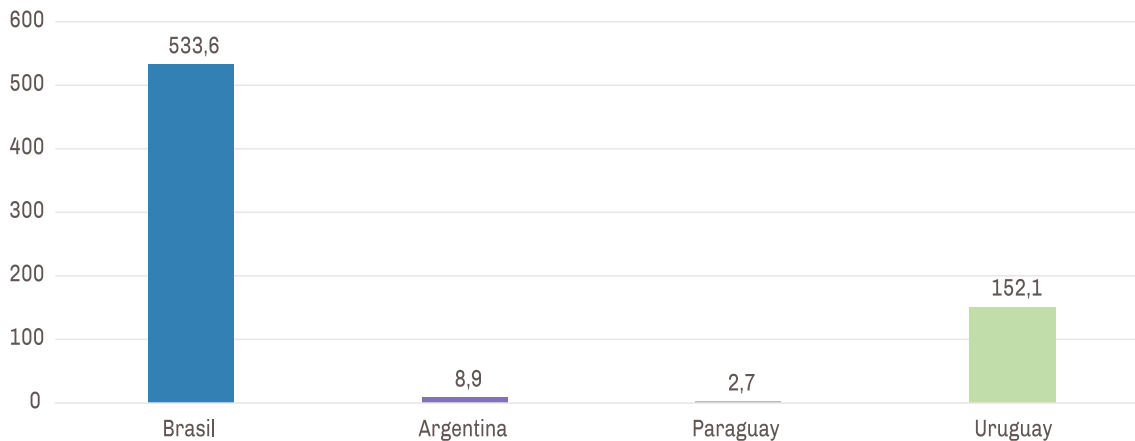
De los productos exportados disponibles en la base de datos, se destacan los medicamentos y cosméticos como bienes en los que existe mayor certeza de que la producción depende en algún grado de la aplicación biotecnológica. La elección de estos productos es a modo de ejemplo, ya que no existe acceso a bases de datos que brinden información sobre la exportación o importación de productos vinculados a la biotecnología por parte de los países del Mercosur¹²⁰.

Según los últimos datos disponibles, en 2021 Brasil exportó más de US\$ 530 millones en productos cosméticos y Uruguay superó los US\$ 150 millones (Gráfico 21). En la Argentina y Paraguay, las ventas fueron menores.

120 · Por esta razón, aunque se conoce ampliamente el uso de la biotecnología en los cultivos de soja, por ejemplo, no es posible definir cuánto fueron las exportaciones e importaciones de productos de soja genéticamente modificados en la base de datos de BioTrade.

Gráfico N° 21

Exportaciones de productos cosméticos de los países del Mercosur, 2021.
En millones de US\$.

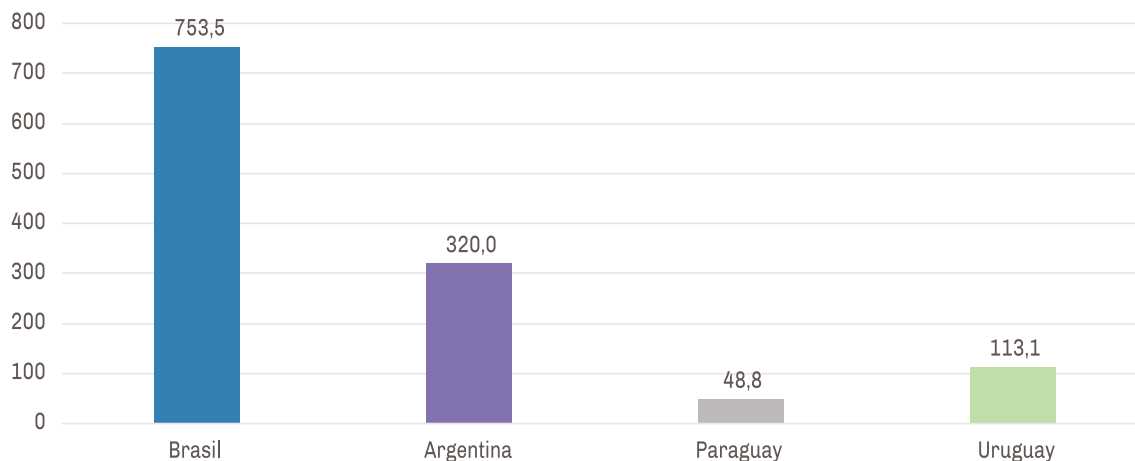


Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, 2023.

En productos farmacéuticos, el valor del comercio es levemente mayor para todos los países del bloque (Gráfico 22). En 2021, las exportaciones de Brasil fueron alrededor de US\$ 750 millones, las de Argentina US\$ 320 millones, y las de Uruguay US\$ 113 millones.

Gráfico N° 22

Exportaciones de productos farmacéuticos de los países del Mercosur, 2021.
En millones de US\$.



Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, 2023.

En la Tabla 8 es posible identificar la participación de los productos relacionados con la biodiversidad en el PIB (Producto Interno Bruto) de los países del Mercosur, así como los productos de ejemplo seleccionados.

Tabla 8

Porcentaje de productos relacionados con la biodiversidad en el PIB de los países del Mercosur.

	Brasil	Argentina	Paraguay	Uruguay
Participación de productos resultantes de la biodiversidad en el PIB	7,40%	8,63%	19,73%	12,74%
Participación de Cosméticos en el PIB	0,03%	0,03%	0,02%	0,00%
Participación de productos farmacéuticos en el PIB	0,05%	0,07%	0,12%	0,18%

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, 2023; Banco Mundial, 2023.

Se puede inferir que los productos relacionados con la biodiversidad en los países del Mercosur ocupan una parte considerable del PIB, especialmente en Paraguay. La expansión del uso de la biotecnología puede aumentar el valor agregado de estos productos, lo que generaría un mayor crecimiento.

C · HACIA EL DESARROLLO DE LA BIOTECNOLOGÍA REGIONAL EN EL MERCOSUR

En el Mercosur se identifican desarrollos en biotecnología en el ámbito del subgrupo de Trabajo N° 8 -Agricultura; en el proyecto Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a Salud, que cuenta con el apoyo financiero del bloque; en el proyecto BIOTECSUR, y en algunas otras iniciativas. No se identificaron enfoques directos de la biotecnología dentro del Subgrupo de Trabajo N° 11- Salud.

a- Biotecnología y bioinsumos en el Mercosur

La Resolución Mercosur/GMC/RES N° 13/04 reconoció que el desarrollo de la biotecnología moderna ha adquirido especial relevancia en la producción agrícola, considerada uno de los sectores más importantes de las economías de los Estados Parte del Mercosur. La biotecnología moderna en esta área, a su vez, genera discusiones sobre la bioseguridad agrícola y alimentaria, así como también sobre la generación de restricciones al comercio y al tránsito de productos (OEA, 2004).

En este sentido, es necesario desarrollar un mecanismo de armonización y coordinación de las diferentes políticas relacionadas con el desarrollo de la biotecnología agrícola. Así, se creó el Grupo Ad Hoc de Biotecnología Agrícola, cuyos objetivos son: i) armonizar y coordinar los Marcos Regulatorios sobre bioseguridad y normas conexas entre los Estados Parte del Mercosur; ii) iniciar el análisis sobre la posible coordinación de aprobaciones comerciales de organismos modificados genéticamente; iii) analizar las implicaciones del etiquetado de alimentos derivados de la biotecnología agrícola a nivel regional e internacional; iv) celebrar consultas entre los Estados Parte del Mercosur con miras a coordinar posiciones en el ámbito de las negociaciones internacionales (OMC, CODEX, Protocolo de Cartagena, etc.) (OEA, 2004). Por Resolución Mercosur/GMC/RES. N° 13/05, se aprobaron todos los puntos de la agenda de negociación del Grupo Ad Hoc (OEA, 2005).

Se desactivó el Grupo Ad Hoc sobre Biotecnología Agrícola y se creó la Comisión de Biotecnología Agrícola del Mercosur¹²¹. En la Comisión, se dio un avance en el intercambio de información sobre la aprobación de organismos genéticamente modificados y sobre marcos regulatorios de bioseguridad. Se buscó identificar barreras al comercio y se está desarrollando un manual sobre las etapas de cómo puede proceder la Comisión en caso de ocurrencia de presencia a bajos niveles de organismos genéticamente modificados; hubo avances en la discusión y regulación de nuevas técnicas de mejoramiento, y los países del Mercosur se posicionaron en otros foros internacionales, por ejemplo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Mercosur, 2023a).

En vista de la coordinación sobre organismos genéticamente modificados, las reuniones de la Comisión presentan tablas con los eventos vegetales y microorganismos genéticamente modificados que han sido aprobados en los países del Mercosur. Los cultivos genéticamente modificados, en general, son: soja, maíz, algodón, eucalipto, caña de azúcar, cártamo, papa, alfalfa y trigo (Mercosur, 2021). También estudian el etiquetado de los alimentos derivados de la biotecnología agrícola, es decir, los organismos modificados genéticamente (Mercosur, 2008).

Por Resolución Mercosur/SGT N° 8/P. RES. 10/19, se adoptó un mecanismo regional para reducir la presencia de bajos niveles de organismos genéticamente modificados entre los países del Mercosur. Reconociendo la existencia de un importante desarrollo de este tipo de organismos sembrados en los Estados Parte del Mercosur y la falta de un mecanismo efectivo de coordinación entre ellos sobre este tema, se aprobó el “Mecanismo para reducir la ocurrencia de Presencia de Bajo Nivel (PBN) de Organismos Genéticamente Modificados entre los Estados Parte” (Brasil, 2022).

La aplicación de esta resolución considera organismos genéticamente modificados que han sido autorizados por un Estado Parte para su uso en alimentos humanos y/o animales a partir de la observación de procedimientos de evaluación de riesgos, como los lineamientos establecidos por el Codex Alimentarius (CAC/GL 45/2003), pero que no han sido aprobados en, al menos, un Estado Parte del Mercosur. Cuando cualquier Estado Parte autorice a nivel nacional el uso de un organismo modificado genéticamente para alimentación humana o animal, lo notificará a la Comisión de Biotecnología Agrícola. La comunicación debe incluir la evaluación oportuna del riesgo llevada a cabo por el organismo nacional competente en materia de bioseguridad en los organismos modificados genéticamente y otra información pertinente. Frente a la documentación, la Comisión podrá reconocer la evaluación de riesgos del Estado Parte y elaborar un informe que recomiende la aprobación exclusiva para situaciones PBN de organismos genéticamente modificados (Brasil, 2022).

Finalmente, en el ámbito del Subgrupo de Trabajo N° 8 –Agricultura, se realizó una reunión de especialistas en bioinsumos en 2021, donde se presentó la propuesta de creación de la Comisión de Bioinsumos Agropecuarios (Mercosur, 2022). Así se creó la Comisión de Bioinsumos para uso Agropecuario, cuya agenda de trabajo para 2023-2024 es la convergencia estructural y la armonización normativa en cuanto a definiciones, situación normativa y definición de estándares mínimos para la calidad de los bioinsumos, así como posibles barreras y oportunidades para el comercio e innovación con potencial regional (Mercosur, 2023). Además, se está desarrollando el establecimiento de un sello de distinción regional para los bioinsumos (Mercosur, 2023b).

121 · La fecha en que el Grupo ad hoc se convirtió en Comisión no aparece con precisión en las actas de estos grupos. La última acta del Grupo Ad Hoc data del 27/08/2009; y la primera acta de la Comisión tiene lugar el 14/09/2018. Entre estas dos actas, no hay movimiento presentado en la base de datos del Mercosur. Ver: <https://documentos.mercosur.int>

b- El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur y la biotecnología

El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) es “el primer mecanismo de financiamiento solidario de los países del Mercosur y tiene como objetivo reducir las asimetrías en el bloque” (Mercosur, 2015). Entre los proyectos previstos en el FOCEM, se encuentra el de “Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a la Salud” desarrollado en respuesta a la necesidad socioeconómica del Mercosur de presentar soluciones para hacer frente a las enfermedades crónicas e infecciosas que afectan el diagnóstico y tratamiento de las medidas sanitarias. Por lo tanto, es necesario desarrollar plataformas tecnológicas y recursos humanos capacitados (Mercosur, 2011; 2017).

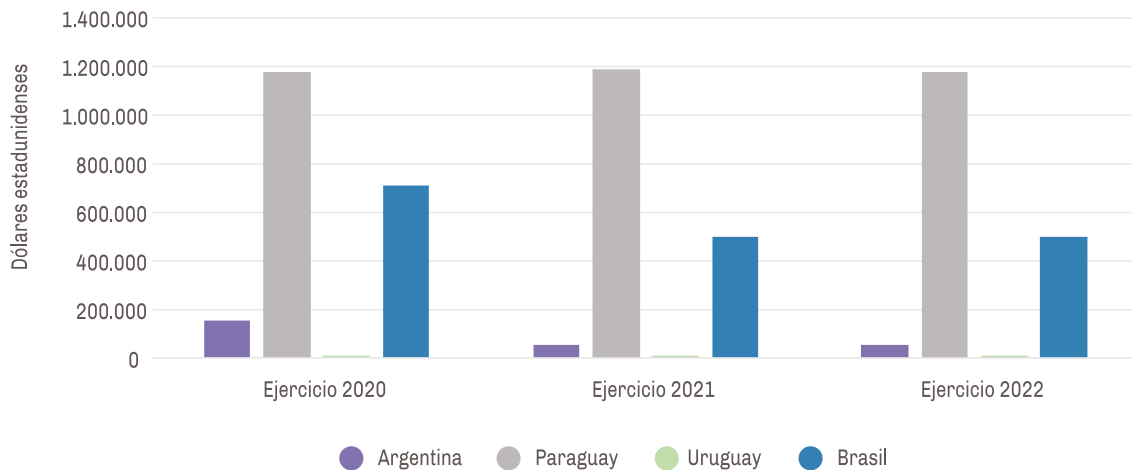
En 2020 se aprobaron recursos adicionales para el proyecto (Mercosur/CMC/DEC. N° 01/20) debido a la crisis sanitaria de COVID-19, con el fin de enfrentar las consecuencias de la pandemia y fortalecer las medidas de control epidemiológico. En ese sentido, se aprobó el monto de US\$ 15.807.500 (Mercosur, 2020).

A continuación, se presentan los aportes periódicos, incluyendo los acumulados de ejercicios anteriores al proyecto:

Gráfico N° 23

Contribuciones regulares del FOCEM al proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a Salud”.

En US\$.



Fuente: Elaboración propia con datos de Mercosur, 2020; 2021a; 2019.

c- BIOTECSUR y otras iniciativas

Mediante las Resoluciones GMC N° 58 de 2005 y N° 01/14 de 2014, se aprobó la firma del Convenio de Financiamiento para un proyecto de biotecnología entre el Mercosur y la Unión Europea, BIOTECH I y II, respectivamente (Mercosur, 2005; 2014). También conocidos como BIOTECSUR, los convenios tienen como objetivo promover el desarrollo y la aplicación de las biotecnologías en el Mercosur. La biotecnología se presenta como un sector clave para el desarrollo económico ya que permite la creación

de empleos de alta calidad, así como el aumento de la competitividad de los sectores relacionados (Mercosur, 2015). Las estrategias y objetivos específicos del proyecto son los siguientes:

Tabla 9
Objetivos específicos y estrategias de coordinación regional de BIOTECSUR.

Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar de manera sostenible los recursos naturales del Mercosur como la biodiversidad, la abundancia de reservas acuíferas y tierras cultivables, y la amplitud climática. • Consolidar y aprovechar eficientemente las capacidades científicas y biotecnológicas del Mercosur. • Impulsar la innovación, fortaleciendo las capacidades de los sectores empresarial y científico-tecnológico, y consolidando vínculos entre ellos. • Promover un marco regulatorio favorable a la elaboración de políticas públicas y legitimidad social para estimular las inversiones para el desarrollo y aplicación de las biotecnologías. • Aprovechar los recursos financieros del Mercosur, fomentando el cofinanciamiento y la cooperación internacional para el creciente desarrollo de la biotecnología regional.
Estrategias de coordinación regional	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de un plan estratégico para el desarrollo de la biotecnología regional que incluya propuestas consensuadas para el fomento de aplicaciones de las biotecnologías en los sectores productivos. • Apoyo al proceso de armonización de estándares entre los países del Mercosur. • Apoyo al desarrollo de parques tecnológicos e incubadoras para fortalecer e incrementar el número de empresas innovadoras en el sector biotecnológico. • Fomentar el desarrollo de redes de profesionales, empresas e instituciones de la región y su vinculación con otras iniciativas similares. • Implementación de una “Ventanilla Única” Mercosur para la presentación de proyectos regionales para programas de financiamiento y/o subvenciones. • Impulso a proyectos comunes de investigación y desarrollo entre Mercosur y la Unión Europea.

Fuente: BIOTECSUR, 2023.

Los proyectos, dentro del alcance de BIOTECSUR, implementados hasta el momento son: control de patógenos en aves de importancia comercial; control de vacunas contra el virus de la fiebre aftosa; control de enfermedades bacterianas, virales y protozoarias intermoleculares en ganado bovino; bioprospección de genes de interés, y prospección de genes útiles para el mejoramiento de la soja (BIOTECSUR, 2023).

Además de BIOTECSUR, existe el Centro Brasileño-Argentino de Biotecnología (CBAB), creado a partir de la Ley de Integración Binacional de Argentina y Brasil en la década de 1980. Se trata de un programa de integración regional diseñado para consolidar la cooperación científico-tecnológica entre países en el área de la biotecnología. El programa también cuenta con la participación de Uruguay y se espera que se amplíe a otros países de América Latina. En ese marco, se fomenta la promoción de la cooperación entre el sector público y privado entre países¹²² (Brasil, 2014).

También cabe destacar el trabajo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura¹²³ (IICA, 2023) y la Declaración Internacional sobre Aplicaciones Agrícolas

122 · Políticamente, el programa opera a través de un Consejo Binacional, en el que participan representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Asuntos Económicos, Agricultura, Salud, un Director Binacional y un Director de cada país (Brasil, 2020). Las bases para la creación del programa son: el reconocimiento de la importancia estratégica de la investigación científico-tecnológica en el área de la biotecnología; la necesidad de mejorar los recursos humanos y científicos para operar en el sector; el volumen de inversiones requeridas; y la reducción de costos que se pueden obtener a través de acciones de investigación cooperativa. Las principales áreas de actividad son: salud, agricultura y procesos industriales (Brasil, 2014). El Centro Brasileño-Argentino de Biotecnología es el antecedente directo del Centro Latinoamericano de Biotecnología que desarrolla actividades de capacitación, así como la implementación de proyectos relacionados con el sector de la biotecnología. (Argentina, 2023).

123 · Apoya el desarrollo de proyectos para la identificación y análisis de capacidades científicas institucionales, políticas y técnicas en los países del Mercosur. Ejemplos son los proyectos BIO-1 Y BIO-3.

de la Biotecnología de Precisión, lanzada con el apoyo de Brasil, Paraguay y Uruguay (Brasil, 2022a).

A su vez, la Declaración Conjunta Brasil-Argentina, suscrita con motivo de la visita oficial a la República Argentina del presidente de Brasil en 2023, ratificó el apoyo al desarrollo de proyectos científico-tecnológicos en el ámbito del Centro Latinoamericano de Biotecnología (CABBIO) y el Centro Argentino-Brasileño de Nanotecnología (CABN). Hubo un acuerdo para impulsar una agenda común en el ámbito de la ciencia y la tecnología, incluyendo la innovación en sectores productivos estratégicos como la agroindustria, la salud, la biotecnología aplicada, la nanotecnología y la transición energética (Brasil, 2023f). El desarrollo de la biotecnología en el sector agrícola de Brasil y Argentina es relevante en América Latina. La empresa Bioceres Semillas (2023), en la Argentina, cuenta con programas de mejora que garantizan la formación de nuevas variedades de semillas basadas en el uso de tecnología de punta, mientras que Embrapa, en Brasil, impulsa una intensa investigación sobre organismos genéticamente modificados, cuyo resultado ha sido la creación de soja tolerante a la sequía, aprobada por la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (EMBRAPA, 2023b). La biotecnología en el área agrícola puede considerarse como una pieza clave para garantizar la seguridad alimentaria frente a los efectos negativos del cambio climático.

D · RECOMENDACIONES

A partir del relevamiento realizado, se pueden identificar algunos hallazgos: en todos los países del Mercosur la biotecnología se utiliza como una herramienta para mejorar el desarrollo económico. Brasil y Paraguay tienen políticas para promover la biotecnología más dirigidas a sectores específicos: el primero apunta a las áreas de salud humana, agricultura, industria y medio ambiente, mientras que el segundo se focaliza en la producción agrícola y forestal, con énfasis en la producción de organismos genéticamente modificados y la preocupación por la bioseguridad. Uruguay y la Argentina, por su parte, cuentan con una política integral para brindar beneficios a todos los proyectos que desarrollen alguna aplicación de la biotecnología moderna.

Existe cierto nivel de previsión sobre cuáles son los bioinsumos, bioproductos y biomateriales en los países del Mercosur. Por ejemplo, la Argentina, que ya cuenta con un sello oficial de bioproducto de distinción (el Sello Argentino de Bioproducto), diferencia entre bioproductos, biomateriales y bioinsumos. También cuenta con legislación específica para la promoción y uso de biocombustibles.

En comparación, Brasil y la Argentina tienen el mayor número de cultivos biotecnológicos/transgénicos en los países del Mercosur. A su vez, Brasil se encuentra entre los que exportan más productos de perfumería, cuidado personal y preparaciones para el cuidado y productos farmacéuticos. Se destaca también la exportación argentina de productos farmacéuticos.

En cuanto al Mercosur, gran parte de la atención del bloque se dirige al uso de la biotecnología para uso agrícola y a la implementación del proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a la Salud”. En cuanto a la práctica agrícola, el enfoque se asigna a los organismos modificados genéticamente y a los problemas relacionados con la bioseguridad y la convergencia regulatoria. A partir de lo expuesto a lo largo del trabajo, se presentan algunas recomendaciones:

1. Armonizar conceptos, estándares mínimos e identificar posibles barreras a los bioinsumos, bioproductos y biomateriales.
2. Profundizar las discusiones en materia de agricultura sobre la convergencia regulatoria de los eventos modificados genéticamente aprobados de organismos técnicos y competentes de cada país miembro para facilitar el desarrollo y comercialización de desarrollos biotecnológicos.
3. Profundizar los debates sobre la convergencia regulatoria en el sector de la biotecnología en su conjunto, ampliando este debate a otras áreas, por ejemplo, los GT de salud y medio ambiente.
4. Empoderar a la Comisión de Biotecnología Agrícola para monitorear los efectos concretos de la resolución sobre “Mecanismo para reducir la ocurrencia de Presencia de Bajo Nivel (PBN) de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) entre los Estados Partes”, incluida la posibilidad de desarrollar indicadores.
5. Profundizar los debates sobre la evaluación del riesgo de bioseguridad, así como sobre los posibles efectos de los organismos modificados genéticamente como herramienta para combatir las consecuencias negativas del cambio climático.
6. Ampliar la difusión de los resultados del proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a Salud” y seguir apoyando financieramente la línea de investigación iniciada.
7. Realizar investigaciones conjuntas sobre el tema con el fin de ayudar a la inserción competitiva del bloque en el comercio internacional a partir de nuevos productos, e identificar y monitorear los flujos comerciales de los países del Mercosur sobre los productos resultantes del uso de la biotecnología moderna.
8. Promover un mayor involucramiento del sector privado en los espacios técnicos del bloque.
9. Avanzar en la formación y financiación de nuevos proyectos que apunten al desarrollo de la biotecnología en el Mercosur como bloque, especialmente relacionados con el sector agropecuario en el marco de la discusión global sobre seguridad alimentaria y cambio climático.
10. Garantizar los mecanismos institucionales (formales e informales) para el intercambio de información y el diálogo político y técnico entre funcionarios de los países miembros sobre aplicaciones biotecnológicas en los sectores agrícola, industrial y sanitario, así como para la conservación y protección del medio ambiente.

Tales recomendaciones se pueden profundizar en estudios adicionales. Dado que la biotecnología es clave para el desarrollo económico de los países del Mercosur, es necesario invertir en la constitución de estrategias que puedan impulsar las políticas nacionales y formar una política como un bloque cohesionado y coherente.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ACP	Acuerdo de Comercio Preferencial
AEC	Arancel Externo Común
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AF	Agricultura Familiar
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
AP	Alianza del Pacífico
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIOTECSUR	Proyecto Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a la Salud
BIT	Bienes de Informática y Telecomunicaciones
BK	Bienes de Capital
BNA	Barreras no Arancelarias
CA	Comité Automotor
CABBIO	Centro Latinoamericano de Biotecnología
CABN	Centro Argentino-Brasileño de Nanotecnología
CABUA	Comité Asesor de Bioinsumos de Uso Agropecuario
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CBAB	Centro Brasileño-Argentino de Biotecnología
CBAM	Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono
CCM	Comisión de Comercio del Mercosur
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CENIT-UNSAM	Centro de Investigaciones para la Transformación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Consejo Federal de Inversiones
CIDE	Contribución de Intervención en el Dominio Económico
CMC	Consejo del Mercado Común
CNBS	Consejo Nacional de Bioseguridad
CNPQ	Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
COADEM	Consejo de Colegios y Órdenes de Abogados del Mercosur
COBIOMAT	Comisión Nacional Asesora de Biomateriales
CODEX	Código Alimentario
CONABIA	Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria

COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CPTPP	Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico
CRPM	Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur
CSB	Consejo Sectorial de Biotecnología
CSM	Conferencia Sudamericana sobre Migraciones
CT	Comité Técnico
CT-Biotecnología	Fondo Sectorial de Biotecnología
CTN-Bio	Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad
Dec.	Decisión del CMC
DIE	Derecho de Importación Extrazona
DIGEBIA	Dirección General de Bioseguridad e Inocuidad Alimentaria
Dir.	Directiva de la CCM
EE.PP.	Estados Parte
EE.UU.	Estados Unidos
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
FAN	Fundación Argentina de Nanotecnología
FCCP	Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur
FCES	Foro Consultivo Económico y Social
FINEP	Financidora de Estudios y Proyectos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Free onboard
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
FONARSEC	Fondo Argentino Sectorial
FONCYT	Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica
GAD	Grupo Agenda Digital
GAHCDS	Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sostenible
GAIM	Grupo de Asuntos Jurídicos e Institucionales del Mercosur
GANREL	Grupo de Alto Nivel sobre Relación Institucional entre el Consejo del Mercado Común y el Parlamento del Mercosur
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GCI	Grupo de Cooperación Internacional
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GMC	Grupo Mercado Común
GRELEX	Grupo de Relacionamiento Externo
HEMOBRÁS	Empresa Brasileña de Hemoderivados y Biotecnología
IFC	Iniciativas de Facilitación del Comercio
IIC	Índice de Intensidad Comercial
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ICR	Índice de Contenido Regional

IED	Inversión Extranjera Directa
IG	Indicaciones Geográficas
IIBCE	Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable
INASE	Instituto Nacional de Semillas
INBIO	Instituto de Biotecnología Agropecuaria
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
INTN	Instituto Nacional de Tecnología y Normalización
IP Montevideo	Instituto Pasteur de Montevideo
IPPDDHH	Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria
ISAAA	Servicio Internacional de Adquisición de Aplicaciones Agrobiotecnológicas
ISM	Instituto Social del Mercosur
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MA	Ministerio de Ambiente
MaxMNO	Valor Máximo de Materiales no Originarios
MCTI	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Mercosur	Mercado Común del Sur
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minas
MONDIACULT	Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible
MRC	Marco Regional De Cualificaciones
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
MSP	Ministerio de Salud Pública
NALADISA	Nomenclatura de la Asociación Latinoamericana de Integración
NCM	Nomenclatura Común Mercosur
NDT	Neutralidad de la Degradación de la Tierra
NMF	Nación más Favorecida
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OGM	Organismos Genéticamente Modificados
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
PA	Protocolo Adicional
PAM	Política Automotriz Mercosur
Parlasur	Parlamento del Mercosur

PBN	Presencia de Bajo Nivel (de OGM)
PED	Países en Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Programa de Integración Progresiva
PMCSM	Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del Mercosur
PMEC	Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPT	Presidencia Pro Témpore
PPTA	Presidencia Pro Témpore de Argentina
PPTP	Presidencia Pro Témpore de Paraguay
PPTU	Presidencia Pro Témpore de Uruguay
PT	Programa de Trabajo
RCEP	Asociación Económica Integral Regional
REOs	Requisitos de Origen Específicos
Res.	Resolución del GMC
RMMAM	Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur
ROM	Régimen de Origen del Mercosur
R\$	Reales
RTM	Reglamentos Técnicos del Mercosur
SACIM	Sistema de Administración de Control de Cupos del Mercosur
SACU	Unión Aduanera de África Austral
SAFP	Sistema Andino de Franja de Precios
SBC	Servicios Basados en Conocimiento
SECEM	Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SGT	Subgrupo de Trabajo
SIAM	Sistema De Información Ambiental Del Mercosur
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SM	Secretaría del Mercosur
SIMESUR	Sistema Integrado de Movilidad del Mercosur
SNB	Sistema Nacional de Bioseguridad
SIRA	Sistema de Importaciones de la República Argentina
SUS	Sistema Único de Salud
TBT	Obstáculos Técnicos al Comercio
TLC	Tratado de Libre Comercio
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
UDELAR	Universidad de la República
UE	Unión Europea
UEE	Unión Económica Euroasiática
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
US\$	Dólares estadounidenses

BIBLIOGRAFÍA

- **Agarwal, R. (2023).** Industrial Policy and the Growth Strategy Trilemma. Finance & Development. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/Series/Analytical-Series/industrial-policy-and-the-growth-strategy-trilemma-ruchir-agarwal>
- **Agencia Nacional de Investigación e Innovación - ANII 2023.** Disponible en: <https://www.anii.org.uy/>
- **Aggarwal, V. y Reddie, A. (2020).** New Economic Statecraft: Industrial Policy in an Era of Strategic Competition. Issues & Studies: A Social Science Quarterly on China, Taiwan, and East Asian Affairs. 56 (2). <https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S1013251120400068>
- **Amaral Egydio de Carvalho, M., & Maurer de Salles, M. (2023).** Relacionamento Externo do Mercosul: Fundamentos Históricos, Dilemas Contemporaneos e Perspectivas Futuras. Ipea. Nota Técnica N° 67.
- **ANBIOTEC, Associação Nacional de Biotecnologia. 2023.** Disponible en: <https://anbiotec.org.br/comites-tematicos/>
- **ARGENBIO, Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología, Aplicaciones de la biotecnología.** Disponible en: <https://www.argenbio.org/biotecnologia/aplicaciones-de-la-biotecnologia/173-biocombustibles>
- **ARGENTINA, Ley 20.247 de 1973, Ley de semillas y creaciones fitogenéticas.** Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decretoleypen20247-73_1.pdf
- **ARGENTINA, Ley 24.481 de 1995, Ley de Patentes de invención y modelos de utilidad.** Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24481-27289/texto>
- **ARGENTINA, Ley 26.093 de 2006.** Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles. Autoridad de aplicación. Funciones. Comisión Nacional Asesora. Habilitación de plantas productoras. Mezclado de Biocombustibles con Combustibles Fósiles. Sujetos beneficiarios del Régimen Promocional. Infracciones y sanciones. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/116299/texto>
- **ARGENTINA, Ley 26.334 de 2008.** Apruébase el Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26334-136339/texto>
- **ARGENTINA, Ley de promoción del desarrollo y producción de la biotecnología moderna y la nanotecnología.** 27.07.2007. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26270-130522/actualizacion>
- **ARGENTINA, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.** Organismos Genéticamente Modificados (OGM) Resolución 763/11. Disponible en: <https://argentinambiental.com/legislacion/nacional/resolucion-76311-organismos-geneticamente-modificados-ogm/>
- **ARGENTINA, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.** Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. 2023b. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia>
- **ARGENTINA, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.** Centro Latinoamericano de Biotecnología. 2023. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/cooperacion-multilateral/cabbio> Consultado el: 07.06.2023
- **ARGENTINA, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.** Se lanzó el Programa Federal de Promoción de la Biotecnología y la Nanotecnología en Santa Fe. Publicado el jueves 30 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanzo-el-programa-federal-de-promocion-de-la-biotecnologia-y-la-nanotecnologia-en-santa>
- **ARGENTINA, Ministerio de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca Subsecretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional. Innovación y Biotecnología. 2023.** Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/bioeconomia/biotecnologia>
- **ARGENTINA, Ministerio de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Subsecretaría de Alimentación, Bioeconomía y Desarrollo Regional. 2023a.** Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/alimentos-y-bioeconomia>

- **Artecana, R. y Velloso, H. (2022).** Towards a new industrial policy. The United States economic policy agenda post-Covid-19. Studies and Perspectives 22. United Nations publication. https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/towards_a_new_industrial_policy.pdf
- **Barrenengoa, A. C., & Barceló, N. (2021).** Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado? *Conjuntura Austral*, 12(60), 19-34
- **Bas Vilizzio, M. (2014).** “De caminos y controversias: el MERCOSUR a diez años de la entrada en vigor del Protocolo de Olivos”. *Comentario Internacional: revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*. 14: 53-72.
- **BID INTAL. (2020).** Informe Mercosur N° 24. Buenos Aires: BID INTAL.
- **BID INTAL. (2022).** Informe Mercosur N° 25. Buenos Aires: BID INTAL.
- **BID. (2023).** Estimaciones de las tendencias comerciales. América Latina y el Caribe. Edición 2023-Actualización 1º Trimestre. Washington: BID.
- **BIOCAP, Cámara Paraguaya de Biocombustibles y Energías Renovables,** Disponible en: https://biocapparaguay.org/?page_id=1227
- **Bioceres Semillas.** Tecnología Disponible en: <https://bioceressemillas.com.ar/tecnologia> Consultado el: 26.07.2023
- **BIOTECSUR. 2023.** Disponible en: <https://www.recyt.mercosur.int/biotecsur/po/biotecsur.php>
- **BIOTECSUR.** Disponible en: <https://www.recyt.mercosur.int/biotecsur/po/biotecsur.php>
- **Brasil - Ministerio de Relaciones Exteriores, M. d. (2022).** Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-Singapur. Resumen Informativo. Brasilia: Gobierno de Brasil.
- **BRASIL, CTNBio. 2023d.** Disponible en: <http://ctnbio.mctic.gov.br/a-ctnbio>
- **BRASIL, Decreto N.º 5.591, de 22 de noviembre de 2005.** Regula lo dispuesto en la Ley N° 11.105, del 24 de marzo de 2005, que regula los incisos II, IV y V del § 1 del art. 225 de la Constitución, y dicta otras disposiciones. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5591.htm
- **BRASIL, Decreto N.º 6.041, del 8 de febrero de 2007.** Establece la Política de Desarrollo Biotecnológico, crea el Comité Nacional de Biotecnología y toma otras disposiciones. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6041.htm#_ftn1
- **BRASIL, Decreto N° 10.375, de 26 de mayo de 2020.** Establece el Programa Nacional de Bioinsumos y el Consejo Estratégico del Programa Nacional de Bioinsumos. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10375.htm
- **BRASIL, Decreto N° 4.154, de 7 de marzo de 2002.** Regula la Ley N° 10.332, de 19 de diciembre de 2001, en la parte que establece un mecanismo de financiamiento para el Programa de Biotecnología y Recursos Genéticos - Genoma, y dicta otras disposiciones. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4154.htm
- **BRASIL, Decreto N° 8.772, del 11 de mayo de 2016.** Regula la Ley N° 13.123, del 20 de mayo de 2015, que prevé el acceso al patrimonio genético, la protección y el acceso a los conocimientos tradicionales asociados y el reparto de beneficios para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8772.htm
- **BRASIL, Ley N.º 13.123, del 20 de mayo de 2015.** Regula el punto II del § 1 y § 4 del art. 225 de la Constitución Federal, artículo 1, inciso j del artículo 8, inciso c del artículo 10, artículo 15 y párrafos 3 y 4 del artículo 16 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, promulgado por Decreto N.º 2.519, de 16 de marzo de 1998; prevé el acceso al patrimonio genético, la protección y el acceso a los conocimientos tradicionales asociados y el reparto de beneficios para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad; deroga la Medida Provisional N.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; y otras medidas. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm
- **BRASIL, Ley N° 10.332, del 19 de diciembre de 2001.** Establece un mecanismo de financiamiento para el Programa de Ciencia y Tecnología para Agronegocios, para el Programa de Promoción de Investigación en Salud, para el Programa de Biotecnología y Recursos Genéticos - Genoma, para el Programa de Ciencia y Tecnología para el Sector Aeronáutico y para el Programa de Innovación para la Competitividad, y establece otras disposiciones. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10332.htm

- **BRASIL, Ley Nº 11.105, del 24 de marzo de 2005.** Regula los ítems II, IV y V del § 1 del art. 225 de la Constitución Federal, establece normas de seguridad y mecanismos de inspección para las actividades que involucren organismos genéticamente modificados – OGM y sus derivados, crea el Consejo Nacional de Bioseguridad – CNBS, reestructura la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad – CTNBio, dispone la Política Nacional de Bioseguridad – PNB, deroga la Ley N.º 8.974, de 5 de enero de 1995, y la Medida Provisional N.º 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, y arts. 5 , 6 , 7 , 8 , 9 , 10 y 16 de la Ley N.º 10.814, de 15 de diciembre de 2003, y otras medidas. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm
- **BRASIL, Ministerio de Agricultura y Ganadería.** Conceptos: Conocer las bases conceptuales del Programa Nacional de Bioinsumos. Actualizado el 04/06/2021. Disponible en: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/inovacao/bioinsumos/o-programa/conceitos>
- **BRASIL, Ministerio de Agricultura y Ganadería. Granos modificados genéticamente: Mercosur establece un estándar regional para gestionar la presencia de OGM a bajos niveles. 2022.** Disponible en: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mercosul-define-padrao-regional-para-gerenciar-a-presenca-de-ogm-em-baixos-niveis>
- **BRASIL, Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se lanza la Declaración Internacional sobre Aplicaciones Agrícolas de la Biotecnología de Precisión con el apoyo de Brasil. Actualizado el 26/12/2022. 2022a.** Disponible en: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/declaracao-internacional-sobre-aplicacoes-agricolas-de-biotecnologia-de-precisao-e-lancada-com-o-apoio-do-brasil>
- **BRASIL, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.** Centro Brasileño-Argentino de Biotecnología. Actualizado el 15/10/2020. Disponible en: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/cbab>
- **BRASIL, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.** Centro Brasileño-Argentino de biotecnología: 25 años de colaboración. Brasília: 2014. Disponible en: https://repositorio.mcti.gov.br/bitstream/mctic/4700/1/2014_centro_argentino_brasileno_biotecnologia.pdf
- **BRASIL, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.** Planillas de Ejecución Presupuestaria y Financiera. Actualizado el 28/06/2023. Disponible en: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/planilhas-de-execucao-orcamentaria-e-financeira>
- **BRASIL, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.** Plataforma Nacional de Infraestructura de Investigación – MCTI. 2023b. Disponible en: <https://pnipe.mcti.gov.br/about> Consultado el: 07.06.2023
- **BRASIL, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Recaudación de fondos sectoriales – 2023. 2023a.** Disponible en: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/arquivos/pdf/arrecacaodosfundossetoriaisate.FEV.2023.pdf>
- **BRASIL, Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones.** Plan de ciencia, tecnología e innovación para energías renovables y biocombustibles 2018-2022. 2018. Disponible en: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/tecnologiasSetoriais/Plano-de-Ciencia-Tecnologia-e-Inovacao-Para-Energias-Renovaveis-e-Biocombustiveis.pdf>
- **BRASIL, Ministerio de Relaciones Exteriores.** Declaración Conjunta con motivo de la Visita Oficial a la República Argentina del Presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. Actualizado el 04/03/2023. 2023f. Disponible en: https://docs.google.com/presentation/d/1acrVNoapdwzRGqTFWvNWt3a5-iA8ensar-bfhjt69I/edit#slide=id.g1e52a30dc23_0_0
- **BRASIL, Ministerio de Salud.** Hemobrás. 2023c Disponible en: <https://hemobras.gov.br/quem-somos/> Consultado el: 07.06.2023.
- **BRASIL, Ministerio de Salud.** Sistema de Información de Bioseguridad. 2023e. Disponible en: <http://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/StartBIS.htm>
- **BUGGE, Markus M.; HANSEN, Teis; KLITKOU, Antje.** What Is the Bioeconomy? A Review of the Literature. Sustainability 2016, 8(7), 691; <https://doi.org/10.3390/su8070691> Recibido: 30 de junio de 2016 / Revisado: 14 de julio de 2016 / Aceptado: 15 de julio de 2016 / Publicado: 19 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/7/691/htm>
- **CAB, Cámara Argentina de Biotecnología.** Acerca de CAB. 2023. Disponible en: <https://www.cabiotec.com.ar/acerca-de-la-cab>

- **CAB, Cámara Argentina de Biotecnología.** Lanzan el primer censo de empresas de bio y nanotecnología argentinas. 2023a. Disponible en: <https://www.cabiotec.com.ar/post/lanzan-el-primer-censo-de-empresas-de-bio-y-nanotecnolog%C3%ADa-argentinas>
- **Cáceres, J., Tokas, M., Gehring, M., y de Andrade Correa, F.** (2021). Environment and Climate Change in the Draft EU-Mercosur Trade Agreement. Legal Analysis and Proposed Provision. CISDL. Obtenido de <https://www.cisd.org/wp-content/uploads/2021/04/Environment-and-Climate-Change-in-the-Draft-EU-29.04.2021-Final.pdf>
- **Caetano, G. (2021).** El “primer Mercosur” y la “flexibilización”. Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001). Relaciones Internacionales, 30(60), 1-27.
- **CBI+I, Centro Biotecnológico de Investigación e Innovación.** 2023. Disponible en: <https://www.cbii.com.uy/sitio/index.php/en/>
- **CEI.** (2022). Análisis de Perspectivas Comerciales y de Consumo con Singapur. Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- **CEI.** (2023). Actualidad y perspectivas del sector automotor. Buenos Aires: MRECIC.
- **CEPAL.** (2023). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, edición 2023. Santiago de Chile
- **Convention on Biological Diversity.** Text of the Convention. 1992. Disponible en: <https://www.cbd.int/convention/text/>
- **CRPM.** (2022). Evaluación global del cumplimiento de los Programas de Trabajo y de la Productividad de los Foros. Primer Semestre 2022. Montevideo: SM.
- **CRPM.** (2022). Evaluación global del cumplimiento de los Programas de Trabajo y de la Productividad de los Foros. Segundo semestre de 2021. Montevideo: SM.
- **CRPM.** (2022). Evaluación global del cumplimiento de los Programas de Trabajo y de la Productividad de los Foros. Segundo semestre de 2022. Montevideo: SM.
- **CRPM.** (2023). Informe sobre el funcionamiento del FOCEM - Junio 2023. Montevideo: CRPM - Anexo XV del Acta 7/2023.
- **D’AMATO, D., BARTKOWSKI, B. & DROSTE, N.** Reviewing the interface of bioeconomy and ecosystem service research. *Ambio* 49, 1878-1896 (2020). <https://doi.org/10.1007/s13280-020-01374-0>. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13280-020-01374-0#citeas>
- **da Motta Veiga, P. y PolóniaRios, S.** (Marzo de 2023). Breves CINDES 129: O mundo de 2023 não é o de 2003: a política externa de Lula 3 e suas novas condicionantes. Obtenido de CINDES: <https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2023/03/PDF-Breves-129.pdf>
- **Donadío Linares, L.** La construcción de la política de biotecnología en el MERCOSUR. *Revista Derecho del Estado*, núm. 31, julio-diciembre, 2013, pp. 191-208. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- **Embrapa, Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria 2023.** Disponible en: <https://www.embrapa.br/>
- **Embrapa, Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria La soja con genoma editado para tolerancia a la sequía está aprobada por CTNBio.** Publicado el 2023. 03.2023. 2023b. Disponible en: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/79181050/soja-com-genoma-editado-para-tolerancia-a-seca-e-aprovada-pela-ctnbio>
- **Embrapa, Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria Transgénicos 2023a.** Disponible en: <https://www.embrapa.br/tema-transgenicos/perguntas-e-respostas>
- **EVARISTO DE JESUS, Katia Regina; PLONSKI, Guilherme Ary (editores técnicos).** *Biotecnologia e Biossegurança: integração e oportunidades no Mercosul.* Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006
- **FINEP, Financiador de Estudios y Proyectos.** Disponible en: <http://www.finep.gov.br/>
- **IDB - ECLAC (1995).** Trade Liberalization in the Western Hemisphere. Washington: EconomicCommissionforLatinAmerica and theCaribbean
- **IICA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.** 2023. Disponible en: <https://iica.int/es/search/content?keys=biotecnolog%C3%ADa>
- **INBIO, Instituto de Biotecnología Agropecuaria.** Disponible en: <https://www.inbio.org.py/biotecnologia/en-que-consiste/>
- **INDEC.** (2022). Ejercicio experimental de la estimación de servicios internacionales por la Clasificación Ampliada de Balance de Pagos de Servicios (CABPS) 2010 y país interlocutor. Buenos Aires: Indec.

- **INIA, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria.** 2023. Disponible en: <http://www.inia.uy/>
- **INTI, Instituto Nacional de Tecnología Industrial.** Biotecnología. 2023. Disponible en: <https://www.inti.gob.ar/areas/desarrollo-tecnologico-e-innovacion/areas-de-conocimiento/biotecnologia>
- **IPTA, Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria.** Disponible en: <https://www.ipta.gov.py/index.php/institucion/el-ipta>
- **ISAAAA, Servicio Internacional para la Adquisición de Aplicaciones Agrobiotecnológicas.** Base de datos de aprobación de GM. Disponible en: <https://www.isaaa.org/gmaprovaldatabase/default.asp> Consultado el: 07.06.2023
- **ISAAAA, Servicio Internacional para la Adquisición de Aplicaciones Agrobiotecnológicas.** About. 2023a. Disponible en: <https://www.isaaa.org/>
- **Lavarello, P. y F. Jelinski (2017).** Mapeo preliminar de la base de conocimientos en biotecnología industrial y de salud a nivel internacional: inserción de los países del MERCOSUR. Título del libro: Los Factores Económicos, Sociales y Regulatorios en las aprobaciones de las innovaciones biotecnológicas. Editorial: Vicién, Carmen Enriqueta. ISBN: 978-987-42-5075-9.
- **López, L. y Lachman, J. (2022).** Los servicios basados en conocimiento en Argentina: Tendencias, oportunidades y desafíos. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.
- **MERCOSUR, (SGT N.º 8) Agricultura | Depende de: (GMC) Grupo Mercado Común.** Programa de Trabajo 2023-2024 aprobado de los Comités CN y CSA, CSV, CS, CBA y CBAG. 2023. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/9564>
- **MERCOSUR, (SGT N.º 8) Agricultura | Depende de: (GMC) Grupo Mercado Común.** (CBA) Comisión de Biotecnología Agropecuaria semestral informe sobre el grado de avance del programa de trabajo del periodo (2023-2024). 2023a Disponible en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/95545_CBA_INFORME_DE_GRADO_DE_AVANCE_2023_2024.pdf
- **MERCOSUR, (SGT N.º 8) Agricultura | Depende de: (GMC) Grupo Mercado Común.** ((CBAG) Comisión de Bioinsumos para uso Agropecuario informe semestral sobre el grado de avance del programa de trabajo del periodo (2023-2024). aprobado en la LIX Ext Reunión Extraordinaria (GMC). 2023b. Disponible en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/95545_CBA_INFORME_DE_GRADO_DE_AVANCE_2023_2024.pdf
- **MERCOSUR, (SGT N.º 8) Agricultura | Depende de: (GMC) Grupo Mercado Común.** Memoria de reuniones 1-2021. Especialistas en bioinsumos. 2022. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/9050>
- **MERCOSUR, (SGT N.º 8) Agricultura | Depende de: (GMC) Grupo Mercado Común.** Tabla con Eventos de Plantas Genéticamente Modificadas Aprobadas en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. 2021. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/8690>
- **MERCOSUR, Addendum N.º 1** al convenio de financiación N.º DCI-ALA/2011/023-134 MERCOSUR - UNIÓN EUROPEA proyecto “apoyo al desarrollo de las biotecnologías en MERCOSUR II - BIOTECH II”. 2015. Disponible en: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3212>
- **MERCOSUR, Convenio de financiamiento MERCOSUR - Unión Europea Proyecto “Apoyo al desarrollo de biotecnologías en MERCOSUR II - Biotecnología II”** N.º DCI-ALA/2011/023-134. 2014. Disponible en: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2890>
- **MERCOSUR, Convenio de Financiamiento MERCOSUR - Unión Europea: Programa de Apoyo al Desarrollo de Biotecnologías en Mercosur - Biotecnología.** MERCOSUR/GMC/RES, 05/25. 2005. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10594_RES_058-2005_EN_BIOTECH.pdf
- **MERCOSUR, Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur - FOCEM -.** Unidad Técnica FOCEM - UTF Secretaría del MERCOSUR Diciembre 2015.
- **MERCOSUR, Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur Recursos adicionales para el proyecto “Investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud.”- Emergencia sanitaria COVID-19.** MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 01/20. 2020. Disponible en: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_001_2020_p.pdf
- **MERCOSUR, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur: Proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a Salud”.** MERCOSUR/CMC/DEC N.º 17/11. 2011. Disponible en: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_017-2011_s.pdf

- **MERCOSUR, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur: Proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a Salud”.** MERCOSUR/GMC/RES. N.º 08/17. 2017. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/64814_RES_008_2017_ES_Recursos%20Adicionales%20Biotecnologias.pdf
- **MERCOSUR, Presupuesto del Fondo para La Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para el ejercicio 2021.** MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/20. 2020. Disponible en: https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/82721_DEC_012-2020_ES_Presupuesto%20FOCEM%202021-1.pdf
- **MERCOSUR, Presupuesto del Fondo para La Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para el ejercicio 2022.** MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 20/21.2021a. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/es/normativa/presupuesto-del-fondo-para-la-convergencia-estructural-del-mercosur-focem-para-el-ejercicio-2022/>
- **MERCOSUR, Presupuesto del Fondo para La Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para el ejercicio 2020.** MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 27/19. 2019. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/es/normativa/fondo-para-la-convergencia-estructural-del-mercosur-presupuesto-2020/>
- **MERCOSUR, XI Reunión del Grupo Ad Hoc de Biotecnología Agropecuaria Acta N.º 4/08.** Anexo V: Informe del Grupo Ad Hoc sobre Biotecnología Agrícola. Análisis del Etiquetado de alimentos derivados de la biotecnología agrícola. 2008. Disponible en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8830_GAHBA_2008_ACTA04_ANE05_EN_Análisis%20da%20%20labelagem%20de%20alimentos.pdf
- **Moreira, A. (03 de 05 de 2023).** Analysis: Mercosur prepares response to EU. Valor International. Obtenido de <https://valorinternacional.globo.com/economy/news/2023/05/03/analysis-mercosur-prepares-response-to-eu.ghtml>
- **Naciones Unidas Brasil COP26: Enquantopromessassãofeitas, combustíveisfósseisrecebemtrilhões em subsídios.** Disponible en: <https://brasil.un.org/pt-br/158254-cop26-enquanto-promessas-sao-feitas-combustiveis-fosseis-reecem-trilhoes-em-subsidios>
- **OCDE, Key Biotechnology Indicators,** <http://oe.cd/kbi>; y OCDE, Main Science and Technology Indicators Database, www.oecd.org/sti/msti.htm Consultado el: 26.06.2023
- **OEA, Mercado Común del Sur (MERCOSUR).** Resoluciones del grupo mercado común. MERCOSUR/GMC/RES N.º 13/04: Grupo ad hoc de Biotecnología Agropecuaria. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/res1304s.asp>
- **OEA, Mercado Común del Sur (MERCOSUR).** Resoluciones del grupo mercado común. Mercosur/gmc/res. N.º 13/05 - Agendas de negociación del grupo ad hoc sobre biotecnología agrícola. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/res1304s.asp>
- **OEA, Mercado Común del Sur (MERCOSUR).** Resoluciones del grupo mercado común. MERCOSUR/GMC/RES N.º 44/93B.1: Solicitud de Registro MERCOSUR de Productos Farmacéuticos. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/AN4493B.asp>
- **OECD, Disponible en:** <https://oec.world/en> Consultado en: 2023
- **OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development.** Recommendation of the Council on Assessing the Sustainability of Bio-Based Products. OECD/LEGAL/0395. Adopted on: 16/07/2012. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0395>
- **OMC (2021).** Examen de las políticas comerciales de la República de Corea. Informe de la Secretaria. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. WT/TPR/S/414/Rev.1
- **PARAGUAY ORGÁNICO.** Bioinsumos. 2018. Disponible en: <https://www.paraguayorganico.org.py/wp-content/uploads/2018/11/MANUAL-BIOINSUMOS.pdf>
- **PARAGUAY, Decreto 9699 de 2012, crea la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria y Forestal:** <https://faolex.fao.org/docs/pdf/par130178.pdf>
- **PARAGUAY, Ley N.º 2309 de 2003. Aprueba el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.** Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4982/ley-n-2309-aprueba-el-protocolo-de-cartagena-sobreseguridad-de-la-biotecnologia-del-convenio-sobre-la-diversidad-biologica>
- **PARAGUAY, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Decreto nº 6733 de 2011.** Política y Programa Nacional de Biotecnología Agropecuaria y Florestal del Paraguay. Disponible en: <https://conbio.mag.gov.py/media/ckfinder/files/DECRETO%20N%206733%2013JUN11%20->

- **PCTP, Parque Científico y Tecnológico de Pando.** 2023. Disponible en: <https://www.pctp.org.uy/es/>
- **PEÑA, Ignacio; JENIK, Micaela.** Deep tech: la nueva ola. 2023. BID, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/deep-tech-la-nueva-ola>
- **Roberts, A.; Moraes, C. y Ferguson, V. (2019).** Towards a Geoeconomic Order in International Trade and Investments. Journal of International Economic Law, (22), 655-676.
- **Rodrik, D. (2023) “On Productivism.”** HKS Faculty Research Working Paper Series RWP23-012, March 2023.
- **Rosales, O. (2014).** La Alianza del Pacífico y el Mercosur: hacia la convergencia en la diversidad. CEPAL.UNCTAD. (2023). WorldInvestmentReport 2023. UNCTAD.
- **SBBIotec, Sociedad Brasileña de Biotecnología.** 2023. Disponible en: <https://www.sbbiotec.org.br/nossa-historia>
- **Secretariat of the Convention on Biological Diversity.** Theme: Uses of genetic resources. 2022. Disponible en: <https://www.cbd.int/abs/infokit/revised/print/factsheet-uses-en.pdf>
- **SENAVE, Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas.** 2023. Disponible en: <https://www.senave.gov.py/bioseguridad>
- **SENAVE, Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas. Informe de Gestión SENAVE 2016.** 2016. Disponible en: <https://www.senave.gov.py/docs/publicaciones/ley5189/INFORME%20DE%20GESTION%20SENAVE%202017%20MS.pdf>
- **SILVA, Martim Francisco de Oliveira y; PEREIRA, Felipe dos Santos; MARTINS, José Vítor Bomtempo.** A bioeconomia brasileira em números. Bioeconomía | BNDES Setorial 47, p. 277-332.
- **Sztulwark, S. y M. Girard.** Estrategias nacionales de innovación en biotecnología agrícola. Implicancias para el Mercosur. Fecha de publicación: 12/2016. Editorial: Universidad Centroccidental “Lisandro Alvarado”. Revista: Gestión y Gerencia. ISSN: 1856-8572
- **UNCTAD Facilitating BioTrade in a Challenging Access and Benefit Sharing Environment.** UNCTAD/WEB/DITC/TED/2016/4 UNITED NATIONS PUBLICATION Copyright © United Nations, 2016. Disponible en: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webditcted2016d4_en.pdf
- **UNCTAD, Trade in biodiversity-based products.** 2023. Disponible en: <https://unctadstat.unctad.org/en/Biotrade.html>
- **United Nations, Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.** Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. Nueva York, 19 y 20 de junio de 2023. A/CONF.232/2023/4. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/177/28/PDF/N2317728.pdf?OpenElement>
- **United Nations, Sustainable Development, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, Agenda 21.** 1992. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
- **UPS.** (2015). Guía para la participación de organizaciones y movimientos sociales en el Mercosur. Montevideo: Secretaría Mercosur.
- **URUGUAI, Ley N.º 17164 de 1999: propiedad industrial - ley de patentes.** Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17164-1999>
- **URUGUAI, Ley N.º 17283 de 2000: Ley de proteccion del medio ambiente.** Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000>
- **URUGUAI, Ley N.º 18331 de 2008: Ley de proteccion de datos personales.** Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008>
- **URUGUAI, Ministerio de Industria, Energía y Minería. Bases de la convocatoria “Senda Agroecológica”.** 2023b. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/bases-convocatoria-senda-agroecologica/bases-convocatoria-senda-0>
- **URUGUAY, Decreto N.º 304/018. Modificación del decreto 11/013, relativo al régimen de promoción de la industria biotecnológica y sus respectivos beneficios tributarios.** Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/304-2018>
- **URUGUAY, Ley N.º 19317 de 2015, Reglamento de disposiciones para el fomento de la biotecnología.** Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19317-2015>

- **URUGUAY, Ministerio de Industria, Energía y Minería.** ¿Qué es el Sistema Nacional de Bioseguridad? 2023c. Disponible en: <https://www.gub.uy/bioseguridad/que-es-el-sistema-nacional-de-bioseguridad>
- **URUGUAY, Ministerio de Industria, Energía y Minería.** 2023. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/>
- **URUGUAY, Ministerio de Industria, Energía y Minería.** Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable. 2023d. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/iibce>
- **URUGUAY, Ministerio de Industria, Energía y Minería.** Relacionado con la Ley N.º 18.195 Agrocombustibles. 2023a. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/politicas-y-gestion/programas/agrocombustibles>
- **URUGUAY, Nuevos lineamientos Estratégicos en bioseguridad y agrobiotecnología.** V. Guardia y A. Ferenczi. Anuario de OPYPA 2022. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/anuario-opypa-2022/temas-politica/nuevos-lineamientos-estrategicos>
- **World Bank, World Development Indicators.** Disponible en: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country> Consultado el: 8.8.2023