

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN- 03157

Informe Mercosur No. 27: MERCOSUR: Negociaciones estratégicas y escenarios emergentes

Jesica de Angelis
Patricia Iannuzzi
Kathia Michalczewsky
Sofía Sternberg
Gustavo Svarzman

Coordinador
Ricardo Rozemberg

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Productividad, Comercio e Innovación

Junio 2025



Informe Mercosur No. 27: MERCOSUR: Negociaciones estratégicas y escenarios emergentes

Jesica de Angelis
Patricia Iannuzzi
Kathia Michalczewsky
Sofía Sternberg
Gustavo Svarzman

Coordinador
Ricardo Rozemberg

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Productividad, Comercio e Innovación

Junio 2025

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

Informe MERCOSUR No. 27: MERCOSUR: negociaciones estratégicas y escenarios emergentes / Jesica De Angelis, Patricia Iannuzzi, Kathia Michalczewsky, Sofía Sternberg, Gustavo Svarzman; coordinador, Ricardo Rozemberg.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 3157)
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. De Angelis, Jesica. II. Iannuzzi, Patricia. III. Michalczewsky, Kathia. IV. Sternberg, Sofía. V. Svarzman, Gustavo. VI. Rozemberg, Ricardo, coordinator. VII. Banco Inter-Americano de Desarrollo. Sector de Productividad, Comercio e Innovación. VIII. Serie.

IDB-TN-3157

Códigos JEL: F10, F13, F15, F53, O24.

Palabras clave: MERCOSUR, Comercio regional, Comercio Internacional.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2025 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.



NEGOCIACIONES ESTRATÉGICAS Y ESCENARIOS EMERGENTES

**Autores**

Jesica de Angelis
Patricia Iannuzzi
Kathia Michalczewsky
Sofía Sternberg
Gustavo Svarzman

Coordinación

Ricardo Rozemberg

MERCOSUR

Negociaciones estratégicas y escenarios emergentes

Autores

Jesica De Angelis
Patricia Iannuzzi
Kathia Michalczewsky
Sofía Sternberg
Gustavo Svarzman

Coordinación

Ricardo Rozemberg

La edición 27 del Informe MERCOSUR analiza el período abarcado desde el segundo semestre de 2023 hasta el primer trimestre de 2025.

El documento fue cerrado el 12 de junio de 2025.

Autores:

Jesica De Angelis, Patricia Iannuzzi, Kathia Michalczewsky, Sofía Sternberg, Gustavo Svarzman.

Coordinación:

Ricardo Rozemberg

Diseño:

The Word Express, Inc.

Se agradecen los comentarios y contribuciones al informe realizados por:

Pablo García, Christian Volpe Martincus, Paolo Giordano y Lucas Barreiros.

Contenido

Acrónimos.....	v
Prólogo	vii
Resumen ejecutivo.....	viii
Introducción	xiii

1. EL DESEMPEÑO DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN.....1

A. COMERCIO DE BIENES	1
a. Evolución de los flujos intra-MERCOSUR.....	4
b. Comportamiento del intercambio con el resto del mundo.....	7
B. COMERCIO DE SERVICIOS.....	11
a. Dinámica de los servicios.....	11
b. Patrón comercial por socios y categorías.....	13
C. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.....	14
a. Evolución de las inversiones	14
b. El stock de inversiones intra-MERCOSUR	14

2. EL DESARROLLO DE LA AGENDA INTERNA.....17

A. FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN ADUANERA EN MATERIA DE BIENES Y SERVICIOS	18
a. Aspectos arancelarios.....	18
b. Régimen de origen del MERCOSUR	22
c. Asuntos aduaneros y facilitación del comercio	26
d. Reglamentos técnicos y requisitos sanitarios y fitosanitarios.....	28
e. Sector automotor	29
f. Servicios	34
B. OTROS TEMAS DE LA AGENDA INTERNA	37
a. Fondo de Convergencia Estructural	37
b. Agenda digital	38
c. Desarrollo sostenible.....	39
d. Propiedad intelectual	39

e. Defensa del consumidor	40
f. Producción cinematográfica y audiovisual	41
g. Seguridad regional	41
3. EL DESARROLLO DE LA AGENDA EXTERNA	43
A. LA AGENDA EXTERNA EN CIFRAS	44
B. DEBATES SOBRE LA NORMATIVA MERCOSUR DE RELACIONAMIENTO COMERCIAL EXTERNO	46
C. PRINCIPALES DESARROLLOS DE LA AGENDA EXTERNA	47
a. Las negociaciones con América Latina y el Caribe	47
b. La agenda extrarregional	50
4. EL TURISMO EN EL MERCOSUR	69
A. EL FUERTE DINAMISMO DEL TURISMO INTERNACIONAL EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS	69
B. EL TURISMO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR	71
C. EL TURISMO INTRA-MERCOSUR	75
D. LAS INICIATIVAS DEL MERCOSUR VINCULADAS CON EL TURISMO Y LA AGENDA PENDIENTE	77
Referencias bibliográficas	80

Acrónimos

ACE	Acuerdo de Complementación Económica	DEC. CMC	Decisión del Consejo del Mercado Común
ACI	Áreas de Control Integrado	DEX	Derechos de Exportación
AEC	Arancel Externo Común	DIE	Derecho de Importación Extrazona
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración	DIR. CCM	Directiva de la Comisión de Comercio del MERCOSUR
ALC	América Latina y el Caribe	EAU	Emiratos Árabes Unidos
AP	Alianza del Pacífico	EE.PP.	Estados Parte
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático	EFTA	European Free Trade Agreement
BCRA	Banco Central de la República Argentina	EUDR	EU Deforestation Regulation
BCB	Banco Central do Brasil	FMI	Fondo Monetario Internacional
BCP	Banco Central de Paraguay	FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
BCU	Banco Central de Uruguay	GAHPI	Grupo Ad hoc sobre Propiedad intelectual
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	GMC	Grupo de Mercado Común del MERCOSUR
CAM	Comité Automotor del MERCOSUR	GRELEX	Grupo de Relacionamento Externo
CAN	Comunidad Andina	IED	Inversión Extranjera Directa
CBAM	Mecanismo de Ajuste en Frontera	ICR	Índice de Contenido Regional
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR	INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
CEPA	Acuerdo de Asociación Económica Integral	LA	Líneas arancelarias
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	MaxMNO	Contenido Máximo de Materiales Importados
CMC	Consejo del Mercado Común	MIPyMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
CP	Cambio de Partida	MOU	Memorándum de Entendimiento
CRPM	Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR	NCM	Nomenclatura Común del MERCOSUR
CSP	Cambio de Subpartida		

OMC	Organización Mundial del Comercio	SA	Sistema Armonizado
OMI	Organización Marítima Internacional	SACU	Southern African Customs Union
PA	Protocolo Adicional	SECEM	Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR
PIB	Producto Interno Bruto	TED	Trato Especial y Diferenciado
PMEC	Procedimientos de Evaluación de la Conformidad	TDR	Términos de Referencia
PPT	Presidencia Pro Témpore	TLC	Tratado de Libre Comercio
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas	TSD	Trade and Sustainable Development
REO	Requisitos Específicos de Origen	UE	Unión Europea
RES. GMC	Resolución del Grupo de Mercado Común	UNCTAD	United Nations Trade and Development
RMTUR	Reunión de Ministros de Turismo	VCR	Valor de Contenido Regional
ROM	Régimen de Origen del MERCOSUR	VMNO	Valor Máximo de Materiales No Originarios
RoO	Reglas de Origen		
RSFS	Requisitos Sanitarios y Fitosanitarios		
RTM	Reglamento Técnico del MERCOSUR		

Prólogo

El MERCOSUR atraviesa una etapa de cambios y transformación, en la cual la agenda de negociaciones internacionales ha asumido un dinamismo notable y una creciente relevancia. Esto ocurre en un escenario global marcado por tensiones geopolíticas y económicas, que inciden directamente en las estrategias de inserción internacional del bloque. A ello se suma una globalización bajo revisión, en la que el comercio y la inversión siguen siendo factores relevantes para el crecimiento económico y el desarrollo de los países del MERCOSUR y se ubican en niveles históricos elevados.

Frente a este panorama, la estrategia de negociaciones externas del bloque se ha consolidado como uno de los ejes centrales de su actividad reciente. En particular, el cierre de las negociaciones del acuerdo con la Unión Europea representa un avance significativo por su importancia y alcance comercial. También destaca por su potencial en materia de inversiones e integración de cadenas de valor, el impulso a la modernización de marcos normativos y su contribución a la competitividad regional. Junto con el acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio —en estado avanzado de negociación—, el MERCOSUR consolidaría su presencia en el continente europeo. Asimismo, las restantes negociaciones en curso evidencian una estrategia de diversificación de sus relaciones externas, orientada a incrementar los vínculos comerciales y de inversiones con el Este de Asia y con Medio Oriente, dos regiones en las que el MERCOSUR puede hacer valer su competitividad y ventajas comparativas en algunos sectores claves como los agroalimentos.

La preponderancia de las negociaciones externas no debe opacar el avance en algunos temas clave de la agenda regional de políticas. Durante el período bajo análisis se observaron progresos en ámbitos como la modernización de la normativa comercial en materia de servicios, la entrada en vigor del nuevo régimen de origen, los esfuerzos en facilitación aduanera, la revisión arancelaria, entre otros. Esta evolución evidencia que ambas agendas no solo coexisten, sino que se retroalimentan mutuamente. De hecho, algunos de estos temas han sido impulsados por la propia influencia de las negociaciones externas, en una relación de creciente interdependencia.

Sin embargo, el MERCOSUR no es ajeno a la tendencia de fragmentación global. Los países del bloque tienen múltiples desafíos económicos, políticos y sociales a nivel doméstico y son vulnerables a *shocks* externos por su rol de proveedores de materias primas, a lo que se suma la fuerte dependencia de los mercados extrarregionales.

A pesar de estas restricciones, el bloque ha iniciado un proceso orientado a lograr una inserción internacional más amplia y efectiva. En un contexto de incertidumbre global, el MERCOSUR reafirma su valor como proyecto regional y como instrumento para lograr un mayor desarrollo de sus economías y un mejor posicionamiento a escala mundial.

Fabrizio Operti

Gerente del Sector de Productividad, Comercio e Innovación del BID

Resumen ejecutivo

En un contexto internacional caracterizado por tensiones geopolíticas y comerciales, el MERCOSUR se encuentra ante el desafío de profundizar su inserción en el escenario global. Esta coyuntura compleja impulsa al bloque a revisar sus marcos normativos, fortalecer su integración regional y avanzar activamente en negociaciones estratégicas con terceros países. El presente informe analiza los principales avances, obstáculos y oportunidades del MERCOSUR entre el segundo semestre de 2023 y primer trimestre de 2025, abarcando aspectos clave como el comercio de bienes y servicios, la inversión extranjera, la modernización normativa y la agenda de relaciones externas. Asimismo, en una mirada de largo plazo, incluye un capítulo final sobre el potencial del turismo como motor de la integración y el crecimiento regional.

EL DESEMPEÑO DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN

En 2024, los países del MERCOSUR experimentaron una recuperación en el comercio de bienes, revirtiendo la contracción de 2023. Las exportaciones crecieron un 2,4% (tras una caída del 3,7% en 2023) y las importaciones se expandieron un 2,8% (luego de contraerse un 10,4%). Este aumento se explicó principalmente por la recuperación de las ventas externas de Argentina y Uruguay, que se habían visto afectadas por una severa sequía el año anterior. Las importaciones fueron impulsadas mayormente por el aumento de las compras de Brasil y, en menor medida de Paraguay, mientras que las de Argentina se contrajeron fuertemente. Aunque ambos flujos se expandieron a un ritmo mayor que el comercio mundial, la participación del MERCOSUR en el intercambio global se mantuvo en niveles bajos y no se lograron recuperar los máximos de 2022.

En cambio, el comercio intra-MERCOSUR mostró un comportamiento inverso al comercio total de bienes en 2024. Las exportaciones intrabloque se ubicaron en US\$ 46.898 millones en 2024, lo que representa una contracción del 2,5% respecto a 2023. Este resultado agregado se debió a la caída en los envíos de Brasil y Paraguay, que contrarrestaron los incrementos de Argentina y Uruguay. La evolución de los flujos intrarregionales estuvo determinada en gran parte por el comercio de soja, que explicó el incremento de 2023 y la contracción de 2024. Como consecuencia de la caída de los flujos intra-MERCOSUR y el crecimiento del comercio total, la participación relativa del intercambio intra-zona se contrajo.

El comercio extrarregional del MERCOSUR se recuperó en 2024, con un incremento del 3,1% en las exportaciones y del 3,6% en las importaciones. Las ventas al resto del mundo impulsaron las

exportaciones totales, con aumentos a todos los destinos principales, excepto a China y al resto de América Latina y el Caribe (ALC). Estados Unidos, el resto de Asia y Medio Oriente explicaron la mayor parte del incremento. Las importaciones extrarregionales crecieron impulsadas principalmente por el aumento de las compras a China y, en menor medida, al resto de Asia. China se mantuvo como el principal socio comercial del MERCOSUR tanto para exportaciones como para importaciones en 2024.

En cuanto al comercio de servicios, las exportaciones del MERCOSUR crecieron un 5,9% en 2024, un ritmo inferior al del comercio mundial y del resto de ALC. Las importaciones de servicios, por el contrario, duplicaron su tasa de expansión de 2023, profundizando el saldo históricamente deficitario de la cuenta de servicios. El comercio del sector está altamente concentrado, Brasil representa dos tercios de las exportaciones y tres cuartos de las importaciones de servicios del bloque. Los servicios empresariales constituyeron la categoría más importante en las exportaciones del MERCOSUR. Las importaciones, por su parte, mostraron una participación similar de las categorías de viajes, transporte y servicios de negocios, destacándose también los cargos por el uso de la propiedad intelectual. Finalmente, el ingreso de capitales en concepto de inversión extranjera directa en el MERCOSUR se contrajo en 2024, en línea con la tendencia global.

EL DESARROLLO DE LA AGENDA INTERNA

El MERCOSUR abordó una extensa agenda interna entre mediados de 2023 y principios de 2025, mostrando progresos en ciertos temas y evidenciando la complejidad del bloque para alcanzar avances significativos en otros. Uno de los aspectos importantes del período fue la continuidad del proceso de revisión arancelaria integral, que convivió con cambios en los derechos de importación aplicados por cada miembro. Aunque el Grupo Ad Hoc para Examinar el Arancel Externo Común (AEC) aún no ha concluido un análisis pormenorizado ni consensuado modalidades y plazos para la implementación de modificaciones arancelarias integrales, los Estados Parte (EE.PP.) continúan trabajando en esta propuesta. La nueva administración argentina manifestó interés en acelerar la apertura comercial del bloque y realizó rebajas sucesivas en su Derecho de Importación Extrazona para diversos bienes. Además, se adoptó una decisión para suspender hasta diciembre de 2025 el límite semestral del 20% para modificar las Listas Nacionales de Excepciones al AEC, otorgando mayor flexibilidad a la política comercial de los países. Entre el segundo semestre de 2023 y finales de 2024, los EE.PP. aprobaron 227 directivas de la Comisión de Comercio para ajustar temporalmente los aranceles, afectando a un total de 360 líneas arancelarias.

Un punto clave en el funcionamiento de la zona de libre comercio fue la puesta en vigor, en julio de 2024, del nuevo régimen de origen del MERCOSUR (ROM), que introduce importantes cambios e innovaciones para potenciar el comercio intrarregional y alinearse con las mejores prácticas internacionales. La modernización busca simplificar las normas, agilizar la verificación y el control, e incorporar nuevas definiciones para mayor seguridad jurídica. Entre los cambios, se amplió la validez de la prueba de origen de 6 a 12 meses y se habilitó la rectificación de errores en el certificado de origen. Se introdujo flexibilidad en los Requisitos Específicos de Origen para el 94% de las líneas arancelarias, permitiendo una mayor incorporación de insumos no originarios sin perder preferencias, lo que beneficia el comercio intrarregional. El nuevo régimen también prorrogó el Trato Especial y Diferenciado para Paraguay, Uruguay y Argentina.

En servicios, se aprobó la Enmienda al Protocolo de Montevideo que incorpora modificaciones en los compromisos asociados a limitaciones al acceso a mercados, al tratamiento nacional o compromisos adicionales en los cuatro modos de suministro. Brasil y Paraguay estuvieron entre los que más actualizaciones realizaron. Todos los países hicieron, además, modificaciones horizontales en el modo 4 (movimiento de personas físicas). Los servicios pendientes de consolidar son más frecuentes en servicios profesionales, financieros y de transporte.

En materia de facilitación del comercio y asuntos aduaneros, se actualizó la lista de puntos de frontera con controles integrados entre Brasil y Uruguay y se realizaron esfuerzos para avanzar en otros pasos. Pese a ello, la implementación de controles integrados aún es limitada; un estudio de 2023 determinó que, de 21 pasos fronterizos, solo 8 operan parcialmente con control integrado. Un análisis más reciente —de 2024— identificó 9 desafíos regionales en la gestión fronteriza, incluyendo control basado en papel, falta de gestión coordinada, procesos migratorios no estandarizados, falta de armonización en la tara de vehículos y horarios divergentes en puntos de control, entre otros. También se reforzaron los trabajos en Reglamentos Técnicos y Requisitos Sanitarios y Fitosanitarios para facilitar el comercio.

Otro tema que registró avances de la agenda interna del período fue la aprobación, en diciembre de 2024, de cuatro nuevos proyectos en el marco del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), incluyendo obras viales en Uruguay y Brasil, y la mejora de un centro de frontera en Paraguay. Desde su creación y hasta fines de 2024, el FOCEM desembolsó US\$ 898 millones en proyectos para los cuatro países, con la mayor parte de los recursos asignados a Paraguay (61,2%) y Uruguay (26,5%). Cabe señalar que la efectivización de una nueva ronda de capitalización del FOCEM sigue pendiente.

La agenda digital del MERCOSUR progresó en temas como protección de datos personales, ciberseguridad e identidad/firma digital, discutiendo mecanismos de cooperación y armonización de normativas.

Otros ámbitos de la agenda regional en los que se registraron ciertos logros durante el período estuvieron relacionados con el desarrollo sostenible, la defensa del consumidor y la propiedad intelectual.

EL DESARROLLO DE LA AGENDA EXTERNA

Entre mediados de 2023 y principios de 2025, el MERCOSUR experimentó una revitalización de su agenda externa, adoptando un enfoque pragmático y diversificado geográficamente. En un contexto global desafiante, las negociaciones externas se consolidaron como un eje central y estratégico.

Los logros más destacados del período incluyen la firma del acuerdo con Singapur en noviembre de 2023 —primer acuerdo con un miembro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático— y la culminación de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea en diciembre de 2024, tras 25 años de negociaciones. Este último acuerdo es particularmente significativo por su amplio alcance comercial, potencial de inversiones e integración de cadenas de valor, además de impulsar la modernización normativa y contribuir a la competitividad regional. Junto con las negociaciones en curso con la Asociación Europea de Libre Comercio y los Emiratos Árabes Unidos, el MERCOSUR podría alcanzar una red de acuerdos que cubriría hasta el 31% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial y el 33% de la población global, incrementando sustancialmente el comercio bajo preferencias arancelarias.

Paralelamente a estos avances, el período se caracterizó por un debate reactivado sobre la flexibilización de la unión aduanera, en parte impulsado por la nueva administración argentina, que

manifestó interés en acelerar la apertura comercial y explorar esquemas de relacionamiento externo más autónomos.

La agenda externa también incluyó la modernización y profundización de acuerdos existentes con países de ALC, como la adhesión de Panamá como Estado Asociado en diciembre de 2024 y los esfuerzos para actualizar los acuerdos con Chile, Perú, Colombia y Ecuador. Simultáneamente, se iniciaron diálogos exploratorios con países como Indonesia y Vietnam, y se reanudó el diálogo con China. Sin embargo, algunas negociaciones como las de República de Corea, Canadá y Líbano no registraron avances.

EL TURISMO EN EL MERCOSUR

El turismo internacional ha experimentado un fuerte desarrollo a nivel global en las últimas décadas, convirtiéndose en uno de los sectores económicos de mayor envergadura y crecimiento, superando el volumen de exportaciones de productos relevantes como el petróleo o los automóviles. Para muchos países y regiones, el turismo representa una oportunidad para el desarrollo, la diversificación productiva y la generación de empleo. Esto ha llevado a la creación de entes públicos o mixtos para favorecer el interés turístico, campañas de marketing, desarrollo de marcas país/región, mecanismos para atraer turistas, e iniciativas para impulsar inversiones en el sector. Se espera que el crecimiento del turismo internacional continúe, especialmente en países con clases medias crecientes y buen desempeño económico.

En línea con las tendencias globales, el arribo de turistas internacionales en los países del MERCOSUR evidenció un fuerte crecimiento a lo largo de las últimas tres décadas, con un sendero ascendente de mediano plazo que solo fue afectado temporalmente por la pandemia de COVID-19. Actualmente, los arribos alcanzan los 17,3 millones de turistas anuales. Brasil ocupa el primer lugar en la región (39,4%), seguido por Argentina (38,4%), Uruguay (16,1%) y Paraguay (6,2%). Comparativamente, el dinamismo del MERCOSUR en la recepción de turistas extranjeros ha sido superior al del mundo en conjunto y a algunos grandes jugadores globales como México o España.

No obstante, el MERCOSUR presenta un saldo deficitario en materia de turismo con el mundo, estimado en alrededor de US\$ 8.800 millones anuales, siendo Brasil el principal responsable de este desequilibrio. Uruguay es el único país del bloque recurrentemente superavitario en el sector. La importancia del turismo en la generación de divisas varía entre los países; mientras que para Uruguay ha sido siempre significativa, en los restantes EE.PP. ocupa un lugar de menor relevancia relativa.

Un aspecto destacable es el turismo intra-MERCOSUR, donde los propios países de la región son las principales fuentes emisoras de turistas para los miembros del bloque. Para los países más pequeños (Paraguay y Uruguay), los vecinos de mayor tamaño explican más de las tres cuartas partes de sus arribos. La relevancia del mercado regional también es significativa para Argentina (47,5%) y Brasil (44,7%). Factores como la geografía, la cultura y los menores costos asociados a la vecindad resultan decisivos en estos flujos. La importancia de los países vecinos como fuente de turistas es sensiblemente mayor que la que se observa en las exportaciones de bienes o servicios empresariales. En el intercambio turístico intrazona, Brasil y Uruguay suelen ser superavitarios, mientras que Paraguay y Argentina tienden a ser deficitarios.

A lo largo de los últimos 30 años, el MERCOSUR ha impulsado algunas iniciativas relacionadas con la agenda del desarrollo, promoción y facilitación del turismo en la región. Entre ellas, normas

para la circulación de vehículos de turistas, particulares y de alquiler, el acuerdo sobre documentos de viaje para países de la región, el régimen de equipajes para turistas, la patente única vehicular, entre otras.

En el ámbito institucional, la creación de la Reunión Especializada de Turismo y la Reunión de Ministros de Turismo, busca coordinar políticas y promover la difusión y el incremento del flujo turístico regional e internacional. Existen ámbitos en los que se podría avanzar para impulsar aún más los intercambios turísticos recíprocos y fortalecer la identidad regional de cara a la atracción de turistas internacionales.

Introducción

La coyuntura global se encuentra atravesada por tensiones geopolíticas, reconfiguraciones en las cadenas globales de valor, resurgimiento de políticas productivas y cambios en las políticas comerciales en los países desarrollados, fenómenos que plantean nuevos desafíos para el MERCOSUR y su inserción internacional. En este contexto, la dinámica del bloque en el período que cubre este informe —segundo semestre 2023 a primer trimestre 2025— ha sido compleja. No obstante, se observaron algunos avances en la agenda de políticas regionales y, en particular, progresos en el ámbito de las negociaciones con el resto del mundo.

En efecto, el rasgo dominante del período es la dinámica observada en el esquema de relacionamiento externo con diferentes países y regiones del planeta. A fines de 2024 se anunció el cierre de las negociaciones con la Unión Europea (UE), incorporando elementos complementarios al Acuerdo en principio firmado en 2019, que lograban balancear y dar sustento a los intereses comunes de ambos bloques. Del lado del MERCOSUR, se aceptó fundamentalmente la formulación de una agenda que profundiza los compromisos del bloque con la sostenibilidad. Y del lado de la UE, se dio lugar a la demanda del MERCOSUR de ciertos ajustes en compras públicas, derechos de exportación, acceso a mercados, un mayor cupo preferencial para ciertos productos de Paraguay, entre otros.

En igual sentido, la dominancia de la agenda externa puede ser visualizada con la firma del Acuerdo con Singapur y las negociaciones en proceso de finalización con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) y con Emiratos Árabes Unidos (EAU). De este modo, el MERCOSUR estaría asociándose de manera integral y de largo plazo con casi todo el continente europeo, al tiempo que pondría por primera vez en la historia un pie en el Este de Asia e incrementaría su presencia comercial en Medio Oriente. La relevancia de la institucionalización de las relaciones con estas últimas regiones se amplía cuando se considera el creciente dinamismo de las ventas externas del MERCOSUR hacia esos destinos.

Estos importantes progresos en la agenda externa desafían y exigen la adaptación de diferentes disciplinas y compromisos hacia el interior del bloque. La reforma del régimen de origen implementada recientemente es de alguna manera una reacción a este proceso. Algo similar puede decirse de la nueva enmienda al Protocolo de Montevideo, que regula el comercio de servicios.

Dicho de otro modo, una agenda externa ambiciosa puede funcionar como catalizadora de reformas internas en los países miembros. Los compromisos asumidos con socios extrarregionales, especialmente de países desarrollados, pueden estimular e impulsar transformaciones y reformas institucionales, normativas y económicas a nivel regional.

De cara al futuro surge el interrogante acerca de si finalmente el MERCOSUR rompe, a partir de estos avances negociadores, con sus históricas dificultades para gestionar acuerdos con terceros países o regiones. Cabe señalar que este ha sido uno de los reclamos históricos de Uruguay y que ha sido puesto bajo la lupa por la nueva administración de Argentina. Así, a lo largo del último año este país presentó no menos de dos propuestas de flexibilización y/o ajuste del modo de negociar en forma conjunta con el resto del mundo.

En definitiva, una mejor gestión de la agenda externa es condición necesaria para la estrategia de desarrollo sostenible e inserción internacional de los países de la región. En efecto, en promedio, el comercio con el resto del mundo explica entre el 85 y el 90% del comercio total del bloque, el cual se realiza sin preferencia arancelaria alguna, exponiendo la relevancia de lograr acuerdos que permitan expandir y mejorar la cantidad y calidad de los bienes y servicios exportados por la región.

En este escenario, la dominancia de la agenda de relacionamiento externo del MERCOSUR durante el período de análisis de este informe, en un mundo crecientemente fragmentado, resulta una señal auspiciosa en el largo camino de construcción de la integración regional y de la mayor y mejor inserción internacional de los países del MERCOSUR. El fortalecimiento del bloque y su mayor integración con el resto del mundo serán fundamentales para traducir los desafíos del escenario internacional en motores de crecimiento económico, integración y desarrollo sostenible.

Luego de esta Introducción, el Capítulo I aborda los principales hechos salientes del desempeño comercial y de inversiones del período, presentando evidencias en cuanto al intercambio intra y extra regional de bienes y servicios, así como de los flujos de capitales entre países de la región y con el resto del mundo.

En el Capítulo II, se desarrollan los avances de la agenda de consolidación del esquema integrador, incluyendo el análisis del arancel externo común y sus excepciones, el nuevo ROM, el estado actual del Fondo de Convergencia Estructural y los nuevos proyectos aprobados en esta etapa, entre otras cuestiones.

En el Capítulo III, se analizan las características fundamentales del Acuerdo MERCOSUR-UE, focalizando en los ajustes que hicieron posible el cierre de las negociaciones a fines de 2024. Se desarrolla, asimismo, el contenido del Acuerdo firmado con Singapur y el estado de situación de las negociaciones con la EFTA y EAU, entre otros ejercicios negociadores y conversaciones mantenidas a lo largo del período bajo análisis.

Finalmente, el informe cierra con un análisis sectorial de largo plazo del turismo en el MERCOSUR, presentando indicadores que permiten aproximar la relevancia de la actividad en el ámbito regional y los esfuerzos que ha venido haciendo el bloque para promoverlo.

CAPÍTULO 1

El desempeño del comercio y la inversión¹

En 2024 el MERCOSUR mostró una recuperación del comercio de bienes tras la contracción de 2023. Por su parte, las exportaciones de servicios continuaron creciendo, aunque a un ritmo moderado, en tanto que el ingreso de capitales en concepto de inversiones extranjeras se contrajo.

El comercio de bienes del MERCOSUR creció en 2024, revirtiendo el desempeño negativo del año previo. El aumento de las exportaciones se explicó por la recuperación de las ventas externas de Argentina y Uruguay, tras la sequía del año previo. El impulso de las ventas extrarregionales compensó la caída en los envíos intrabloque. La aceleración en el ritmo de expansión de los volúmenes despachados estuvo acompañada por una menor contracción de los precios de exportación. Las importaciones estuvieron impulsadas mayormente por el aumento de las compras de Brasil y, en menor medida, de Paraguay.

Por su parte, las exportaciones de servicios del MERCOSUR se expandieron en 2024, aunque a un ritmo notablemente inferior al del año previo, y por debajo del ritmo de crecimiento del comercio mundial. Por el contrario, las importaciones duplicaron la tasa de expansión de 2023, profundizando el saldo históricamente deficitario de la cuenta de servicios.

El ingreso de Inversión Extranjera Directa (IED) en el MERCOSUR se contrajo en 2024, en coincidencia con el comportamiento global y del resto de la región.

A. COMERCIO DE BIENES

El comercio de bienes del MERCOSUR creció en 2024, revirtiendo el desempeño negativo del año previo. Las exportaciones aumentaron 2,4% tras haber caído 3,7% en 2023 y las importaciones se expandieron 2,8% luego de contraerse 10,4% (Cuadro 1). La suba se explicó por la recuperación de las ventas externas de Argentina (19,4%) y Uruguay (11,7%), que habían sido afectados por una severa sequía el año previo. Las compras externas, por el contrario, estuvieron impulsadas mayormente por el aumento de las importaciones brasileñas (9,0%) y, en menor medida, de Paraguay (5,6%), mientras que las de Uruguay se mantuvieron estancadas (0,3%) y las de Argentina se contrajeron fuertemente (-17,5%) en el marco de la recesión económica que atravesó este país durante la primera mitad de dicho año.

En cualquier caso, ambos flujos se expandieron a mayor ritmo que el comercio mundial. Así, las exportaciones se ubicaron en US\$ 437,9 mil millones y las importaciones en US\$ 351,8 mil millones, lo

¹ Este capítulo incluye información actualizada hasta el 31/12/2024.

que dio lugar a un aumento leve de la participación del MERCOSUR en los flujos globales, que aun así se mantienen en niveles considerablemente bajos. A pesar de la expansión de 2024, el comercio del bloque no logró recuperar los máximos de 2022 (Gráfico 1).

El saldo comercial se mantuvo positivo, acumulando 10 años consecutivos de superávit. No obstante, este resultado responde casi exclusivamente a la evolución de la balanza de Brasil, y más recientemente de Argentina, ya que en los casos de Paraguay y Uruguay se registraron déficits.

CUADRO 1. COMERCIO TOTAL DEL MERCOSUR Y DEL MUNDO

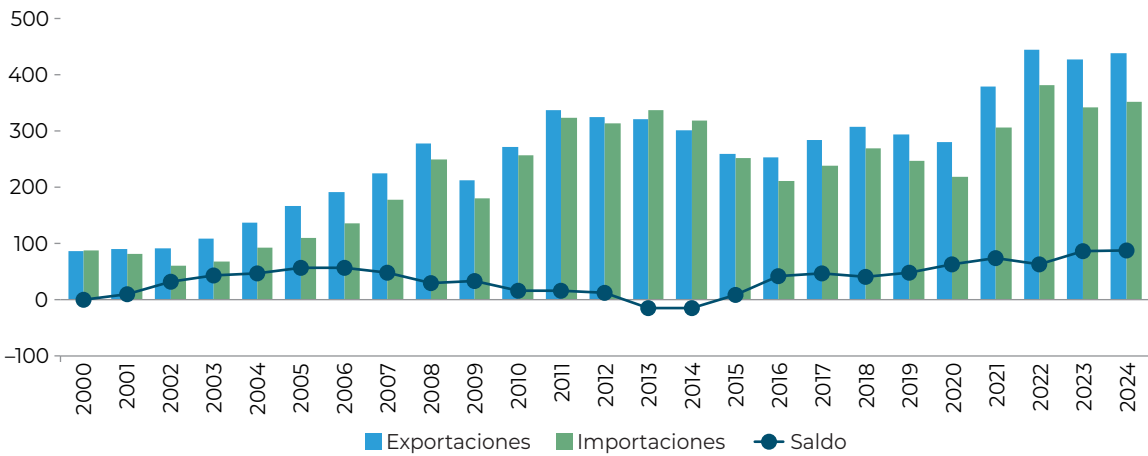
En millones de US\$ y variación anual en %

PAÍSES	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES				BALANZA	
	VALOR		VARIACIÓN		VALOR		VARIACIÓN		VALOR	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Argentina	66.789	79.721	-24,5%	19,4%	73.714	60.822	-9,6%	-17,5%	-6.925	18.899
Brasil	339.673	337.036	1,6%	-0,8%	240.835	262.484	-11,7%	9,0%	98.838	74.552
Paraguay	11.869	10.914	19,3%	-8,0%	15.082	15.933	3,3%	5,6%	-3.213	-5.019
Uruguay	9.205	10.279	-17,7%	11,7%	12.486	12.523	-3,8%	0,3%	-3.281	-2.244
MERCOSUR	427.536	437.949	-3,7%	2,4%	342.116	351.761	-10,4%	2,8%	85.420	86.188
Comercio mundial	22.632.089	22.959.515	-4,5%	1,4%	22.856.535	23.151.299	-5,5%	1,3%		
Participación MERCOSUR en comercio mundial	1,89%	1,91%			1,50%	1,52%				

Fuente: Elaboración propia con base en INTEGRA y CPB.

GRÁFICO 1. COMERCIO EXTERIOR DE BIENES DEL MERCOSUR

En miles de millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

La expansión de las exportaciones en 2024 estuvo explicada por el impulso de las ventas extrarregionales —que crecieron 3,1%— y compensaron la caída de 2,5% en los envíos intrabloque (Cuadro 2). En 2023 el desempeño había sido el inverso: las exportaciones extrazona se contrajeron (–4,7%), mientras que los envíos dentro del MERCOSUR se incrementaron (5,0%), compensando parcialmente la retracción de las ventas externas totales.

Las importaciones también crecieron explicadas por el aumento de las compras extrarregionales (3,6%) en 2024, revirtiendo parcialmente la fuerte caída del año previo (–12,3%). Las originadas en la región, por el contrario, se contrajeron 2,1% en 2024, tras aumentar 3,2% en 2023.

CUADRO 2. CRECIMIENTO DEL COMERCIO DEL MERCOSUR INTRA Y EXTRARREGIONAL

Tasa de variación anual

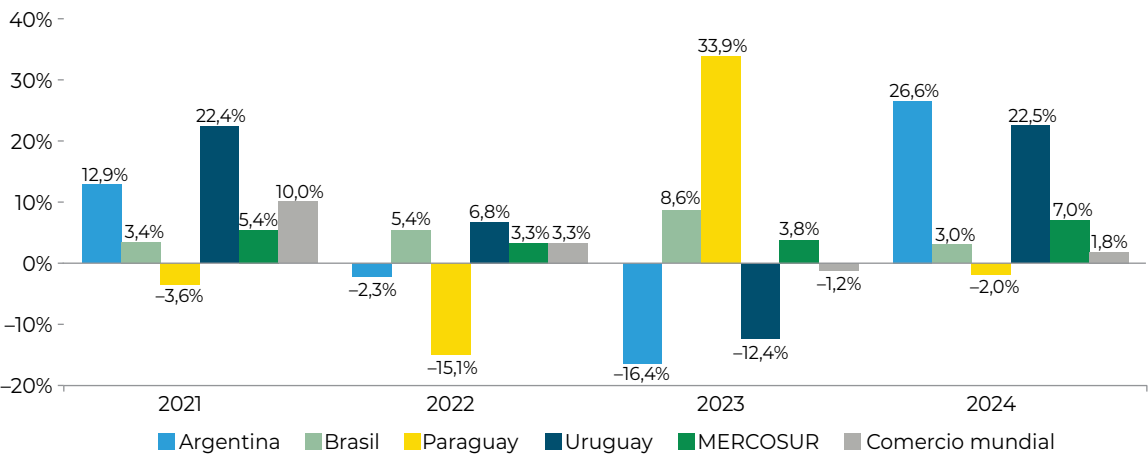
DESTINOS	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	2023	2024	2023	2024
MERCOSUR	5,0%	–2,5%	3,2%	–2,1%
Resto de mundo	–4,7%	3,1%	–12,3%	3,6%
Total	–3,7%	2,4%	–10,4%	2,8%

Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

La recuperación del desempeño exportador del MERCOSUR en 2024 se debió principalmente a la aceleración en el ritmo de expansión de los volúmenes exportados, que pasaron de crecer 3,8% en 2023 a incrementarse 7,0% en 2024 (Gráfico 2), un ritmo casi cuatro veces superior al registrado en el comercio mundial. Esto se explica por la suba de las cantidades despachadas por Argentina y Uruguay, en el marco de la recuperación de las cosechas en ambas economías tras la fuerte sequía sufrida en 2023.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCOSUR Y DEL MUNDO

Tasa de variación anual

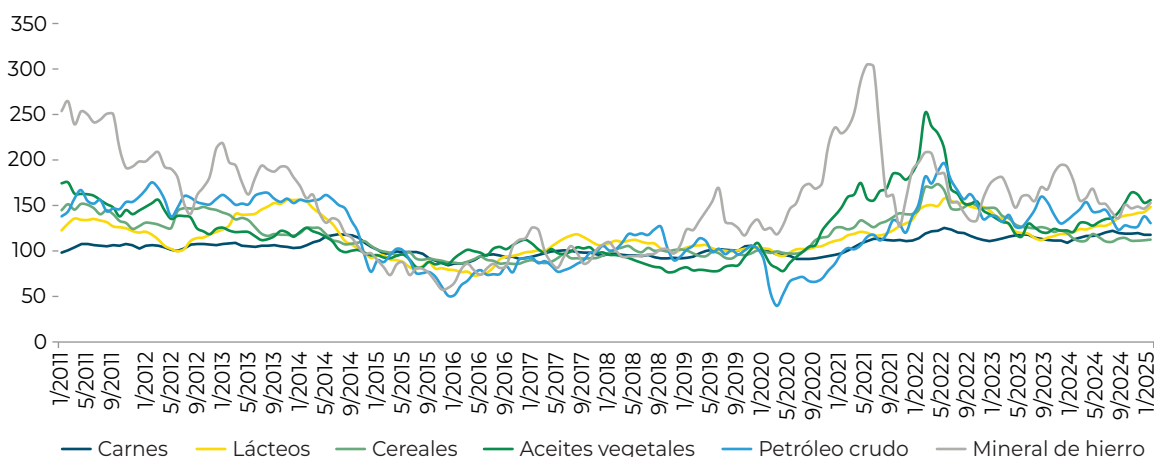


Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes nacionales y CPB.

Simultáneamente, los precios de exportación se continuaron contrayendo, aunque a menor ritmo que el año previo (-4,2% y -7,2%, respectivamente). Esta desaceleración se explicó por la recuperación de las cotizaciones de algunos productos clave de las canastas de exportación de los países del MERCOSUR, como las carnes, los lácteos y los aceites vegetales, mientras que en otros se aminoró la tasa de contracción, como los cereales o el petróleo² (Gráfico 3). La excepción fue el mineral de hierro —producto de gran relevancia en las exportaciones de Brasil—, cuyo precio se contrajo más profundamente en 2024 y explicó, en parte, el magro desempeño de las ventas externas de la mayor economía del bloque.

GRÁFICO 3. PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS BÁSICOS EXPORTADOS POR EL MERCOSUR

Índice 2014–2016=100



Fuente: Elaboración propia con datos de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y FMI.

a. Evolución de los flujos intra-MERCOSUR

Las exportaciones intra-MERCOSUR se ubicaron en US\$ 46.898 millones en 2024, 2,5% menos que en 2023 (Cuadros 3 y 4). La contracción del agregado resultó de incrementos en las ventas externas intrabloque de Argentina y Uruguay, que fueron contrarrestadas por la caída en los envíos de Brasil y Paraguay, revirtiendo en todos los casos el desempeño de 2023.

La evolución de las exportaciones intra-MERCOSUR del último bienio estuvo determinada, en gran parte, por el comercio de oleaginosas (en particular de soja) que explicó el incremento de 2023 y la contracción de 2024 (Cuadro 5). Este capítulo del Sistema Armonizado (SA) fue el tercero más relevante en los flujos intrabloque en 2024 (7,1% del total), después de los vehículos (26,9%) y los combustibles (8,0%) (Gráfico 4). El rol preponderante del comercio de soja se explica por la sequía sufrida por Argentina en 2023, que dio lugar a un excedente de capacidad instalada para el procesamiento de aceite, el cual se cubrió con importaciones de soja desde los restantes socios. En 2024, la caída en el intercambio de este producto fue parcialmente compensada por el incremento en el flujo de vehículos, en particular, entre Argentina y Brasil.

² Se debe aclarar, no obstante, que la caída de los precios de ciertos productos benefició a algunas economías del bloque como, por ejemplo, el caso del petróleo para Paraguay y Uruguay que son importadores netos.

CUADRO 3. EXPORTACIONES INTRA-MERCOSUR

En millones de US\$

	ARG		BRA		PRY		URY		MERCOSUR	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Exportadores	ARG		11.857	13.608	1.205	1.437	1.740	1.782	14.802	16.827
	BRA	16.716	13.778		3.672	3.753	3.179	2.708	23.567	20.239
	PRY	4.053	3.392	2.993	3.536		250	167	7.296	7.095
	URY	441	547	1.882	2.067	121	123		2.444	2.737
	MERCOSUR	21.209	17.717	16.731	19.212	4.999	5.312	5.169	46.657	48.108

Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

CUADRO 4. EXPORTACIONES INTRA-MERCOSUR

Tasa de variación anual

	ARG		BRA		PRY		URY		MERCOSUR	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Exportadores	ARG		-6,2%	14,8%	-8,8%	19,2%	10,8%	2,4%	-4,7%	13,7%
	BRA	8,9%	-17,6%		4,4%	2,2%	9,6%	-14,8%	8,3%	-14,1%
	PRY	112,1%	-16,3%	-18,4%	18,1%		23,4%	-33,2%	26,2%	-2,8%
	URY	-51,3%	24,1%	12,3%	9,9%	-16,1%	1,0%		-10,3%	12,0%
	MERCOSUR	16,8%	-16,5%	-6,9%	14,8%	0,3%	6,3%	10,6%	-9,9%	5,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

CUADRO 5. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES INTRA-MERCOSUR, SEGÚN CAPÍTULOS DEL SISTEMA ARMONIZADO

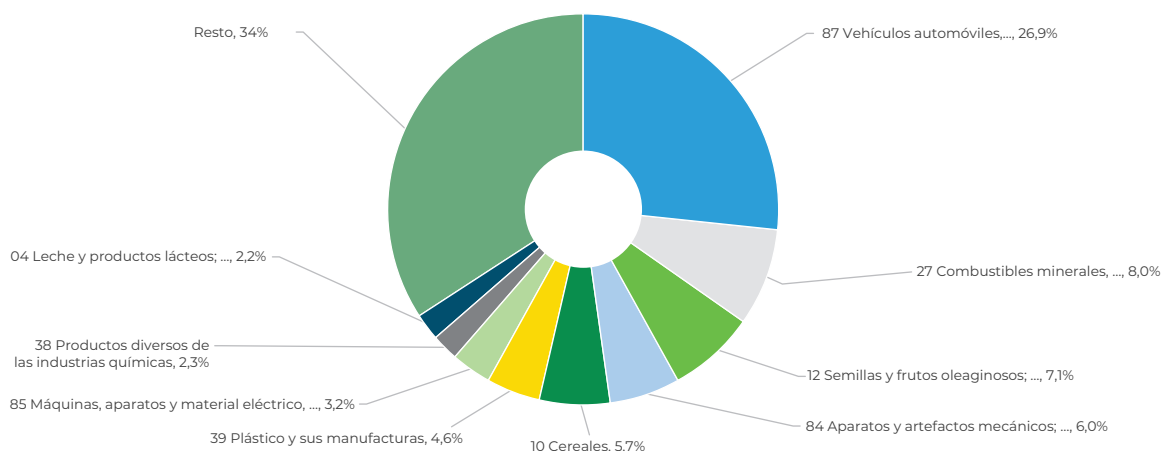
En puntos porcentuales

CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	2023	2024
12	Semillas y frutos oleaginosos...	8,2%	-4,5%
04	Leche y productos lácteos...	0,8%	-0,1%
27	Combustibles minerales...	0,6%	-1,8%
26	Minerales metalíferos...	0,4%	-0,3%
87	Vehículos automóviles...	0,3%	3,9%
73	Manufacturas de fundición, hierro o acero.	0,3%	-0,5%
72	Fundición, hierro y acero.	-0,2%	-1,0%
15	Grasas y aceites animales o vegetales...	-0,5%	0,3%
39	Plástico y sus manufacturas.	-1,2%	0,4%
10	Cereales.	-1,4%	0,9%
	Resto	-2,2%	0,2%
	Total	5,0%	-2,5%

Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

GRÁFICO 4. PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS ENTRE LOS SOCIOS DEL MERCOSUR EN 2024, SEGÚN CAPÍTULOS DEL SISTEMA ARMONIZADO

En porcentaje

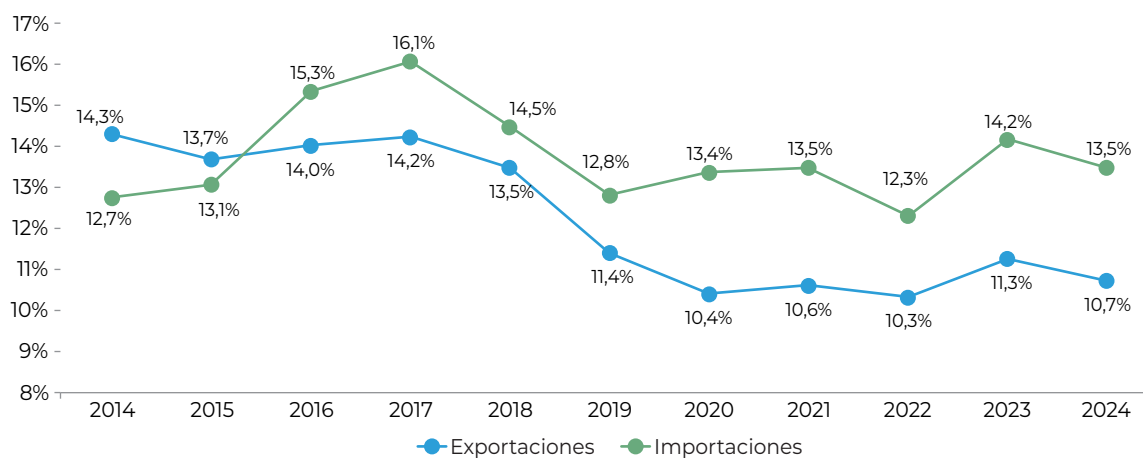


Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

Como consecuencia de la contracción de los flujos intra-MERCOSUR en un contexto de crecimiento del comercio total, la participación del bloque se redujo tanto en las exportaciones como en las importaciones totales (Gráfico 5). Esta caída, no obstante, responde a la pérdida de relevancia como destino de las exportaciones de Argentina y Brasil, mientras que para Uruguay y, en especial para Paraguay, el bloque viene ganando preponderancia significativa en los últimos años (Gráfico 6).

GRÁFICO 5. PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO INTRAZONA EN EL COMERCIO TOTAL DEL MERCOSUR

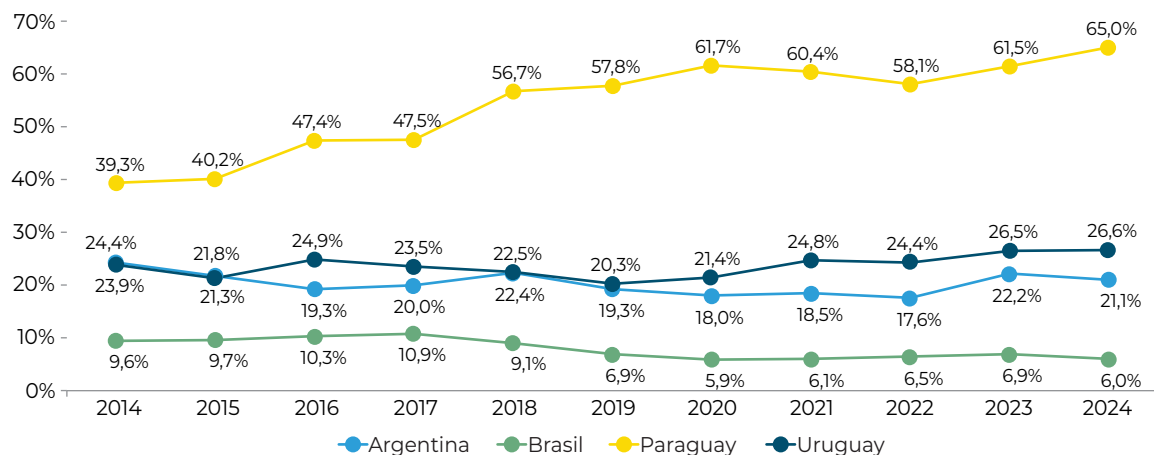
En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

GRÁFICO 6. RELEVANCIA DEL MERCOSUR COMO DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE SUS SOCIOS

Como % de las exportaciones totales de cada país



Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

b. Comportamiento del intercambio con el resto del mundo

El comercio extrarregional del MERCOSUR se recuperó en 2024 tras la caída sufrida en 2023. Las exportaciones se incrementaron 3,1% y alcanzaron US\$ 391,1 miles de millones en 2024, mientras que las importaciones se ubicaron en US\$ 304,4 miles de millones, un monto 3,6% superior al de 2023. Sin embargo, ambos flujos se encuentran aún por debajo del máximo previo de 2022 (Cuadro 6).

CUADRO 6. COMERCIO DEL MERCOSUR CON EL RESTO DEL MUNDO

En millones de US\$ y variación anual en %

SOCIOS	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	VALOR		VARIACIÓN		VALOR		VARIACIÓN	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Extrazona	379.428	391.052	-4,7%	3,1%	293.654	304.337	-12,3%	3,6%
Estados Unidos	43.454	48.085	-3,4%	10,7%	48.809	48.614	-24,9%	-0,4%
Unión Europea	57.792	60.862	-13,5%	5,3%	62.202	62.344	1,4%	0,2%
China	111.056	101.804	11,0%	-8,3%	75.154	83.192	-11,4%	10,7%
Resto de Asia	56.099	60.723	-12,2%	8,2%	36.654	38.624	-10,3%	5,4%
Resto de ALC	48.681	46.174	-4,7%	-5,1%	23.429	23.529	-6,5%	0,4%
Medio Oriente	18.009	22.345	-18,9%	24,1%	9.773	8.707	-40,6%	-10,9%
África	17.041	20.354	-13,0%	19,4%	9.149	10.245	-15,9%	12,0%
Resto del mundo	27.295	30.705	-7,7%	12,5%	28.484	29.082	-6,5%	2,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

Las ventas extrarregionales impulsaron las exportaciones del MERCOSUR en 2024. Con excepción de las destinadas a China y al resto de ALC, crecieron los envíos a todos los restantes destinos. Estados Unidos, el resto de Asia y Medio Oriente explicaron la mayor parte del incremento (Cuadro 7). En 2023 el desempeño había sido el inverso, con todos los principales socios contribuyendo negativamente, mientras que los envíos a China crecían —en particular por los despachos de soja y maíz de Brasil—.

CUADRO 7. CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL COMERCIO EXTRA-MERCOSUR CON SOCIOS SELECCIONADOS

En puntos porcentuales

DESTINOS	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	2023	2024	2023	2024
Extrazona	-4,7%	3,1%	-12,3%	3,6%
Estados Unidos	-0,4%	1,2%	-4,8%	-0,1%
Unión Europea	-2,3%	0,8%	0,3%	0,0%
China	2,8%	-2,4%	-2,9%	2,7%
Resto de Asia	-2,0%	1,2%	-1,3%	0,7%
Resto de ALC	-0,6%	-0,7%	-0,5%	0,0%
Medio Oriente	-1,1%	1,1%	-2,0%	-0,4%
África	-0,6%	0,9%	-0,5%	0,4%
Resto del mundo	-0,6%	0,9%	-0,6%	0,2%

Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

Las importaciones, por su parte, crecieron explicadas casi totalmente por el aumento de las compras a China y, en menor medida, al resto de Asia. Sin embargo, se debe destacar el freno de la contracción con relación a las caídas registradas en 2023 en las importaciones desde la mayoría de los principales socios.

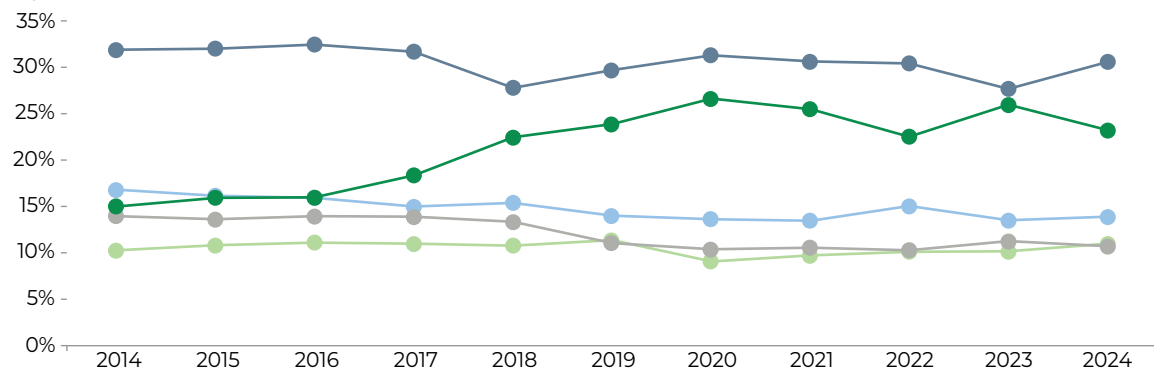
A pesar de la caída en las exportaciones a China en el último año, este país se mantiene como el principal destino de las ventas externas del MERCOSUR, posición que ocupa desde 2016 cuando superó a la UE (Gráfico 7). Cabe aclarar, no obstante, que la ganancia en el peso de China también se dio como contrapartida a la pérdida de participación del propio bloque. En 2024 esta economía absorbió el 23,2% de los envíos totales del MERCOSUR. Por el lado de las importaciones, China también es el principal socio, ubicación a la que ascendió por encima de la UE en 2018. La caída en la participación del propio MERCOSUR y Estados Unidos reflejaron una importante porción de la ganancia del peso de China, que en 2024 fue origen de 23,7% de las compras totales del bloque.

En cuanto a la composición del comercio extrarregional, la canasta de exportaciones se encuentra comparativamente más concentrada en materias primas: los primeros 5 capítulos del SA explicaron la mitad de las ventas externas fuera del bloque en 2024 (Gráfico 8). La recuperación de las exportaciones extrarregionales en 2024 estuvo impulsada, en particular por café, combustibles, azúcar, carne, pasta de madera y algodón, entre otros (Cuadro 8).

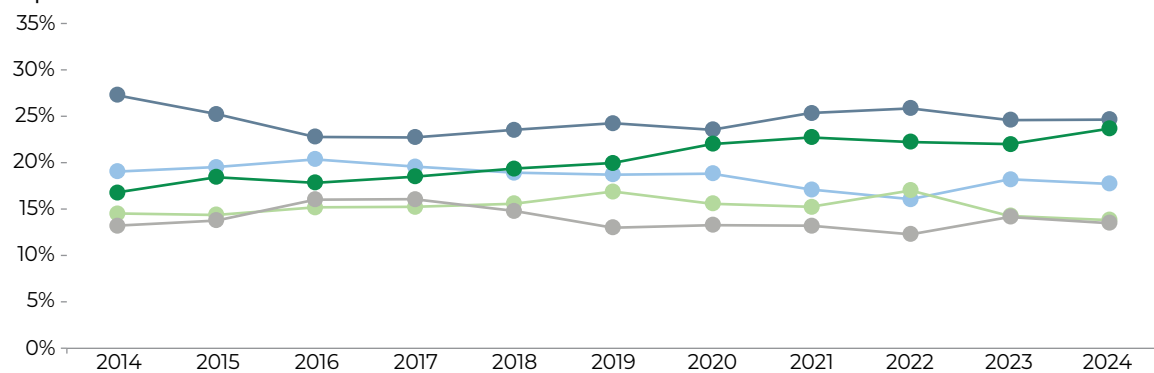
GRÁFICO 7. PRINCIPALES SOCIOS DEL MERCOSUR

En porcentaje del total

Exportaciones



Importaciones

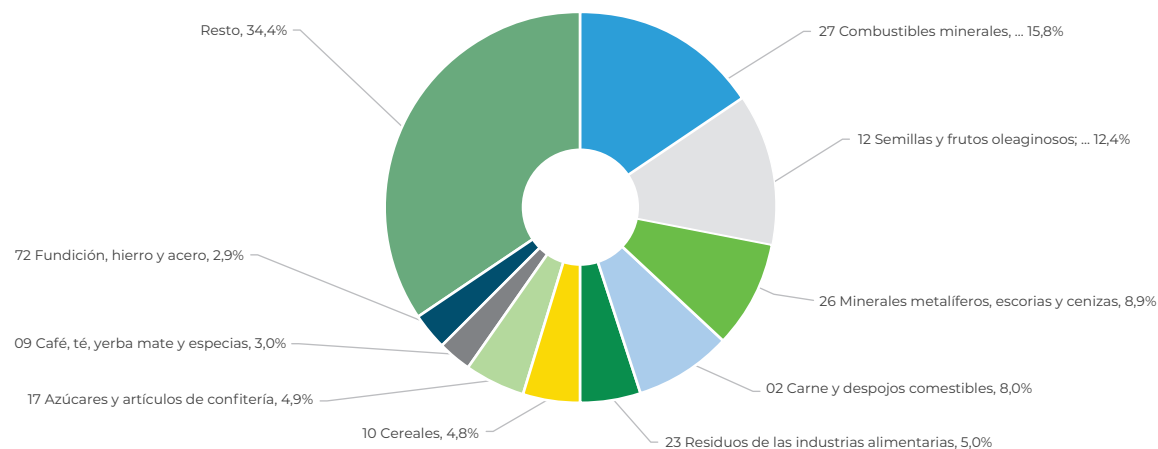


● China ● UE ● MERCOSUR ● Estados Unidos ● Resto del mundo

Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

GRÁFICO 8. PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS EXTRA-MERCOSUR EN 2024, SEGÚN CAPÍTULOS DEL SISTEMA ARMONIZADO

En porcentaje



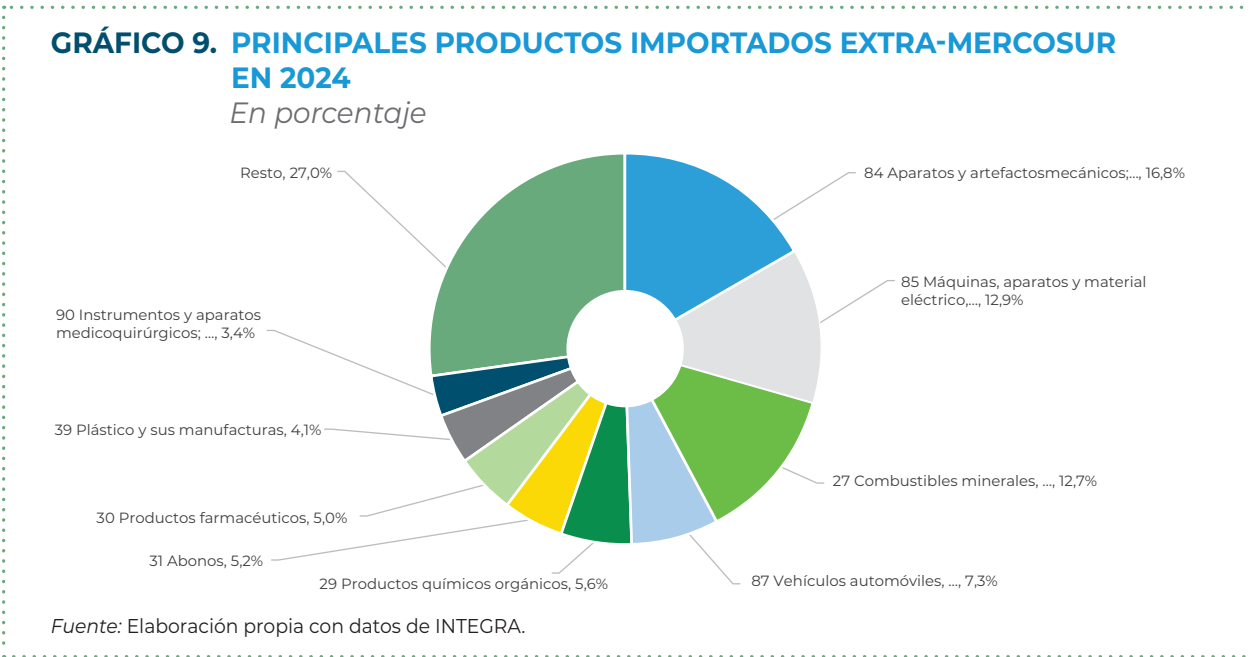
Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

CUADRO 8. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES EXTRA-MERCOSUR, SEGÚN CAPÍTULOS DEL SISTEMA ARMONIZADO
En puntos porcentuales

CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	2023	2024
09	Café, té, yerba mate y especias.	-0,3%	1,1%
27	Combustibles minerales,...	-0,6%	1,0%
17	Azúcares y artículos de confitería.	1,2%	0,8%
02	Carne y despojos comestibles.	-0,9%	0,8%
47	Pasta de madera ...	-0,1%	0,7%
52	Algodón.	-0,2%	0,6%
15	Grasas y aceites animales o vegetales;...	-1,0%	0,2%
26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas.	0,6%	0,1%
72	Fundición, hierro y acero.	-0,5%	-0,6%
87	Vehículos automóviles, ...	0,1%	-0,6%
10	Cereales.	-1,2%	-1,1%
12	Semillas y frutos oleaginosos; ...	0,4%	-1,7%
	Resto	-2,3%	1,9%
	Total	-4,7%	3,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

Las importaciones del MERCOSUR desde socios extrarregionales, por el contrario, está mayormente compuesta por manufacturas como aparatos mecánicos, material eléctrico, vehículos y productos químicos. Se debe destacar, no obstante, el importante rol del combustible en las compras fuera del bloque (Gráfico 9). Los capítulos que más aportaron al crecimiento de las importaciones en 2024 fueron los aparatos mecánicos, los vehículos, los plásticos y los productos farmacéuticos, mientras que en 2023 la caída había estado determinada en gran parte por los combustibles (Cuadro 9).



**CUADRO 9. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LAS IMPORTACIONES
EXTRA-MERCOSUR, SEGÚN CAPÍTULOS DEL SISTEMA ARMONIZADO**
En puntos porcentuales

CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	2023	2024
52	Aparatos y artefactos mecánicos; ...	0,2%	1,8%
87	Vehículos automóviles, ...	0,7%	1,2%
26	Plástico y sus manufacturas.	-0,4%	0,5%
02	Productos farmacéuticos.	0,2%	0,4%
12	Instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos; ...	0,2%	0,3%
72	Productos de las industrias químicas.	-0,8%	0,2%
09	Manufacturas de fundición, hierro o acero.	0,2%	0,0%
47	Máquinas, aparatos y material eléctrico,	-0,8%	0,0%
15	Productos químicos orgánicos.	-1,7%	0,0%
27	Abonos.	-3,5%	-0,3%
10	Combustibles minerales, ...	-5,5%	-1,9%
	Resto	-1,0%	1,5%
	Total	-12,3%	3,6%

Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA.

B. COMERCIO DE SERVICIOS

a. Dinámica de los servicios

Las exportaciones de servicios del MERCOSUR en 2024 alcanzaron US\$ 74.525 millones, reflejando un crecimiento de 5,9% respecto del año anterior (Cuadro 10), y observando un menor dinamismo relativo respecto de los años previos. Además, este incremento de las ventas externas de servicios se ubicó por debajo del crecimiento³ del comercio mundial (9,0%) y del registrado por ALC (8,9%). Todos los socios del bloque tuvieron un desempeño positivo, aunque más modesto que el de 2023. Las importaciones aumentaron 15,3%, duplicando la tasa del año previo. Brasil explicó dos tercios de las exportaciones del bloque y tres cuartos de las importaciones de 2024.

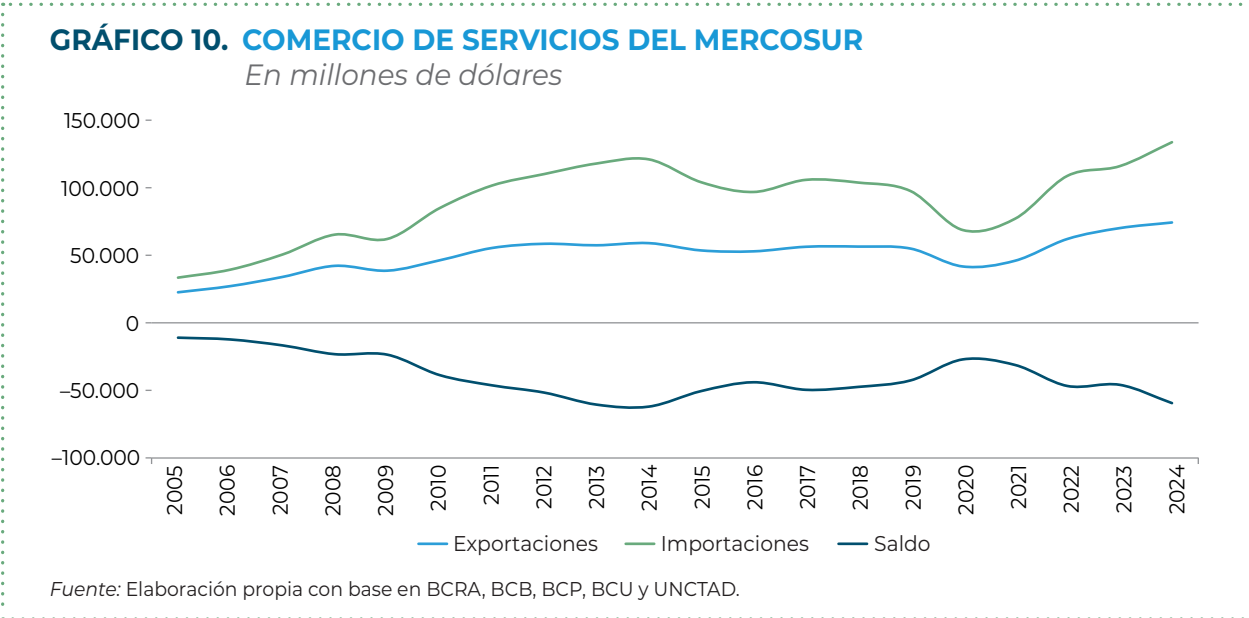
CUADRO 10. COMERCIO DE SERVICIOS DEL MERCOSUR
En millones de dólares y tasa de variación

	EXPORTACIONES					IMPORTACIONES					SALDO			
	VALOR EN MILLONES DE DÓLARES				VARIACIÓN	VALOR EN MILLONES DE DÓLARES				VARIACIÓN	VALOR EN MILLONES DE DÓLARES			
	2021	2022	2023	2024	2024	2021	2022	2023	2024	2024	2021	2022	2023	2024
ARGENTINA	9.589	14.414	16.111	17.101	6,1%	13.289	21.237	22.526	22.593	0,3%	-3.700	-6.823	-6.416	-5.492
BRASIL	31.482	40.291	45.373	48.378	6,6%	58.439	79.909	85.234	103.031	20,9%	-26.957	-39.618	-39.862	-54.653
PARAGUAY	1.080	1.612	1.990	2.098	5,4%	1.218	1.879	2.040	1.985	-2,7%	-138	-268	-50	113
URUGUAY	4.032	5.995	6.883	6.948	1,0%	4.237	5.874	6.278	6.206	-1,2%	-204	121	605	743
MERCOSUR	46.183	62.312	70.357	74.525	5,9%	77.182	108.899	116.079	133.814	15,3%	-30.999	-46.587	-45.722	-59.290

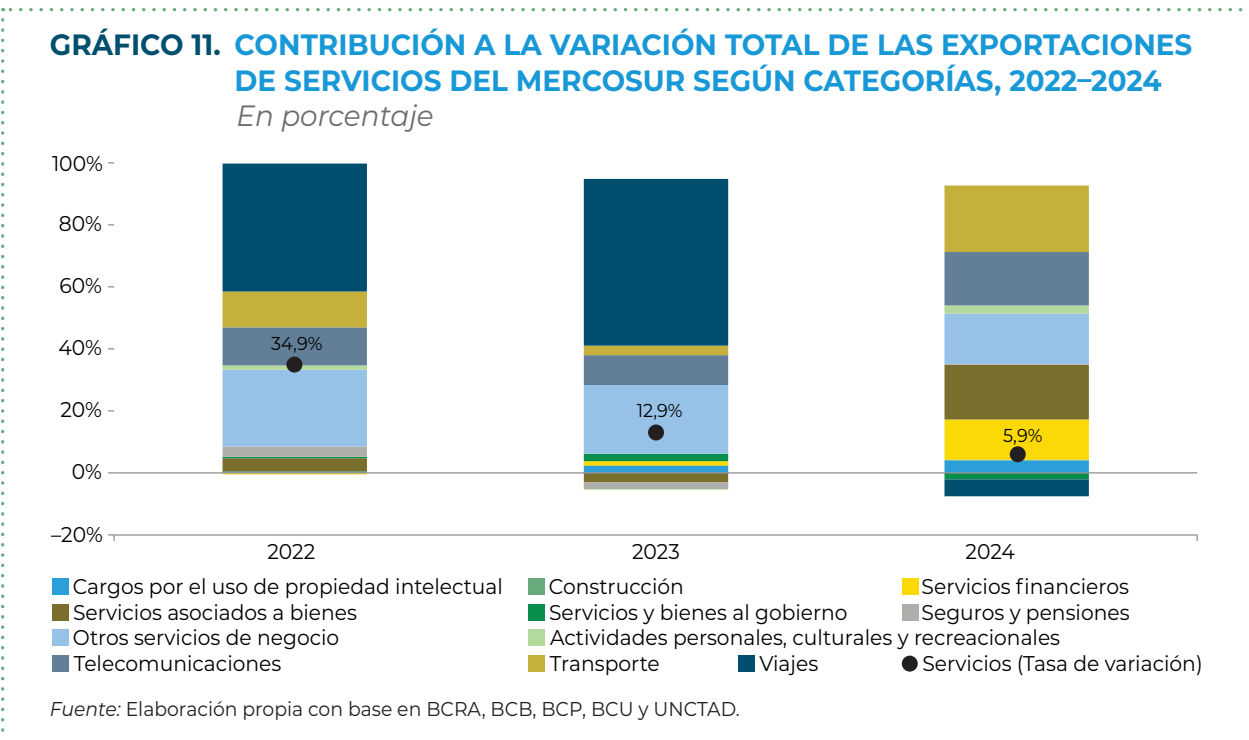
Fuente: Elaboración propia con base en fuentes nacionales y UNCTAD.

³ De acuerdo con las estimaciones de UNCTAD al 16 de abril de 2025 con datos trimestrales.

El saldo comercial en servicios es históricamente deficitario y dicho comportamiento tendió a profundizarse desde 2021, con la recuperación post pandemia (Gráfico 10).



Durante 2024 se observó una marcada evolución positiva de la mayoría de las categorías de exportación de servicios, destacándose los de transporte, telecomunicaciones, servicios relacionados a bienes, otros servicios empresariales y financieros (Gráfico 11). Por su parte, el rubro viajes cambió su trayectoria, pasando de incidir con más del 60% del crecimiento de 2023 a contraerse en 2024. Esta categoría, junto con la de servicios al gobierno, fueron las únicas que mostraron una contracción en 2024.

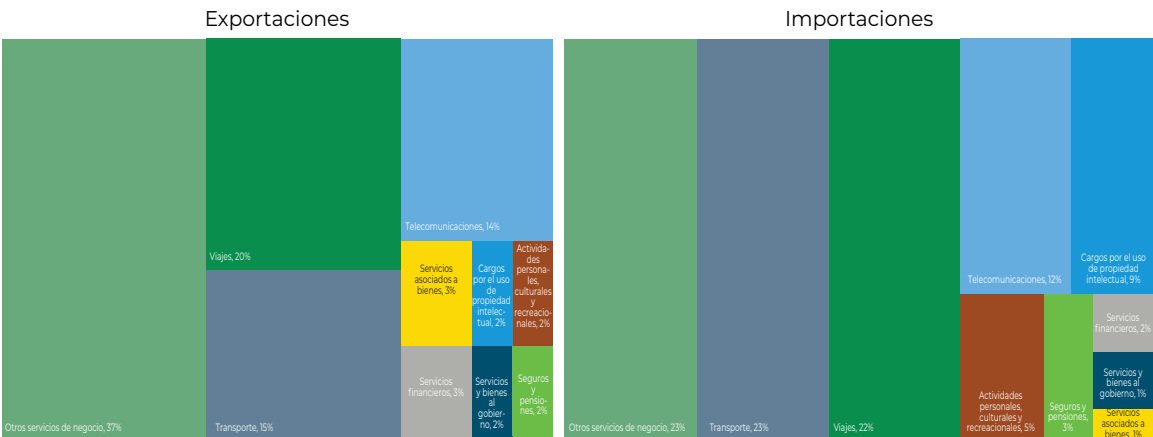


b. Patrón comercial por socios y categorías

Los servicios empresariales constituyen la categoría más importante en las exportaciones del MERCOSUR, superando a los viajes y servicios de transporte (Gráfico 12). En 2024, tanto para Brasil como para Argentina estos servicios lideraron el ranking de exportaciones, mientras que en el caso de Uruguay fueron los segundos en importancia (después de viajes). En Paraguay, los servicios relacionados a bienes encabezaron las ventas externas.

GRÁFICO 12. ESTRUCTURA DEL COMERCIO DE SERVICIOS DEL MERCOSUR POR CATEGORÍAS, 2024

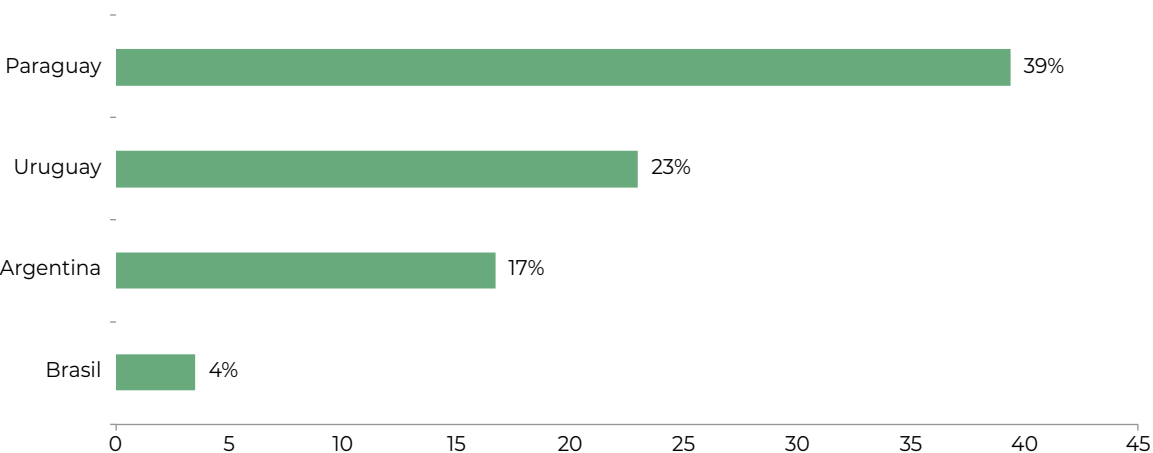
En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en BCRA, BCB, BCP, BCU y UNCTAD.

GRÁFICO 13. PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE SERVICIOS DE CADA PAÍS SOCIO, 2023

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en BATIS-OMC. Batís es una base experimental que estima los flujos bilaterales de comercio de servicios para 202 economías en las 12 categorías de la balanza de pagos. Por ello, esta información debe ser tomada con cautela, ya que con frecuencia existen discrepancias notorias con los datos primarios reportados por las fuentes oficiales.

Hacia el interior de servicios empresariales se destaca, en el caso brasileño, las ventas de servicios técnicos, comerciales y empresariales. En Argentina y Uruguay, los de consultoría profesional y gerencial. Por su parte, las importaciones de servicios muestran una participación similar en las categorías de viajes, transporte y servicios de negocios. También se destacan los cargos por el uso de la propiedad intelectual y los servicios personales, culturales y recreacionales.

Al igual que sucede con las exportaciones bienes, el mercado intrarregional reviste una especial importancia como destino para las exportaciones de servicios de Paraguay. En el caso de las ventas externas de Uruguay y Argentina, la importancia relativa del mercado intrabloque es media, en tanto que, para Brasil, es baja (Gráfico 13).

C. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

a. Evolución de las inversiones

En un marco de ajuste de los flujos internacionales de IED, durante 2024 la llegada de capitales al MERCOSUR se contrajo en todos los socios —excepto Brasil—, en coincidencia con la caída estimada tanto a nivel global como en ALC (8 y 9%, respectivamente). En 2023 la dinámica mostró una evolución similar, con la excepción de Argentina, que registró un incremento en el ingreso de inversiones directas (Cuadro 11).

CUADRO 11. FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA ENTRANTE

En millones de dólares y tasa de variación anual

	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Argentina	6.658	15.201	23.866	11.431	128%	57%	-52%
Brasil	46.441	74.606	62.442	71.070	61%	-16%	14%
Paraguay	358	745	576	399	108%	-23%	-31%
Uruguay	2.977	3.386	2.284	(1.735)	14%	-33%	-176%
MERCOSUR	56.434	93.938	89.168	81.165	66%	-5%	-9%

Fuente: Elaboración propia con base en BCRA, BCB, BCP, Uruguay XXI y UNCTAD.

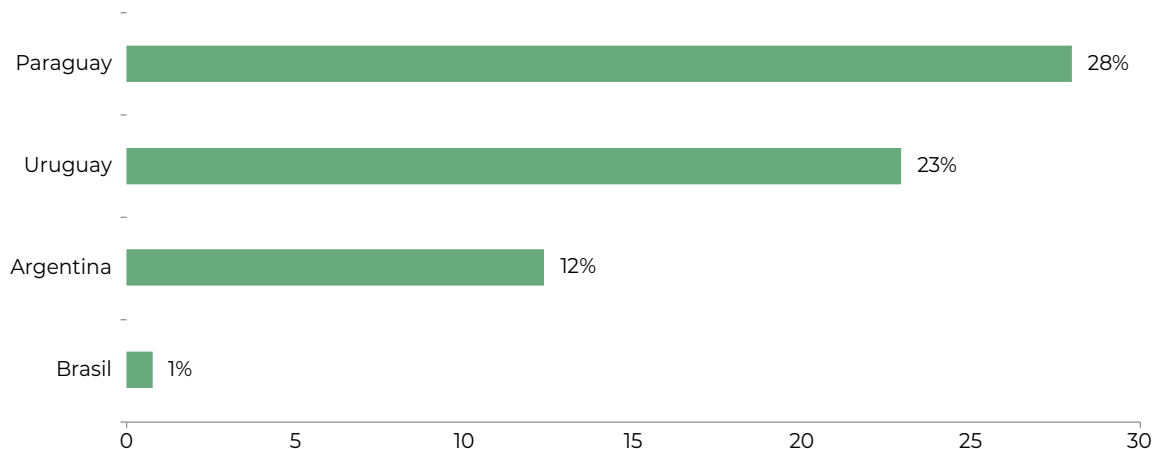
b. El stock de inversiones intra-MERCOSUR

La participación de los capitales del MERCOSUR en el stock total de IED de los países socios adquiere cierta relevancia para Paraguay y Uruguay, representando 28% y 23%, respectivamente (Gráfico 14). Para Argentina, la participación de dichos capitales se ubica en 12%, mientras que para Brasil es de apenas 1%. Brasil fue el cuarto origen de IED más importante de Argentina en 2023, mientras que Uruguay ocupó el puesto 6. Para Brasil, Uruguay ocupa el puesto 23 y Argentina el 37 del ranking de principales inversores. En cambio, para Uruguay, los inversores de Argentina y Brasil ocupan el tercer y cuarto puesto, respectivamente; y para Paraguay, los 3 socios del MERCOSUR se ubicaron en el top 8 de principales inversores.

Entre los primeros puestos del ranking de inversores extrarregionales en el MERCOSUR se encuentran Estados Unidos y algunos países de la UE; principalmente España, Países Bajos, Luxemburgo, Suiza y Francia.

GRÁFICO 14. PARTICIPACIÓN DEL BLOQUE EN LOS STOCKS ENTRANTES DE IED, 2023

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de INTEGRA con base en BCRA, BCB, BCP y BCU. Para Paraguay corresponde a saldos netos para 2023.

En términos sectoriales, las inversiones mundiales en Argentina se concentran en sectores como manufacturas, explotación de minas y canteras y comercio al por mayor y menor (71% del stock bruto total de IED)^{4,5}. En Brasil, buena parte de la IED total se localiza en servicios financieros y auxiliares, productos químicos, comercio⁶. En Uruguay, el stock de IED total se concentra en actividades financieras y de seguros e industria manufacturera (58%) y en Paraguay se destacaron las inversiones en actividades de comercio, intermediación financiera, elaboración de aceites y transportes (54%).

⁴ Los datos de Argentina corresponden al tercer trimestre de 2024.

⁵ Las inversiones brasileñas en Argentina tienen fuerte concentración en la industria manufacturera (74%), principalmente en el complejo automotor y productos químicos. Por su parte, la IED de Uruguay en Argentina se encuentra distribuida en la industria manufacturera, la explotación de minas y canteras y otros intermediarios financieros (72%). En el caso de las inversiones paraguayas en Argentina, se concentran en servicios de transporte y almacenamiento (61%) (BCRA, 2025).

⁶ Para los casos de Brasil, Paraguay y Uruguay el análisis se basa en los últimos datos disponibles que corresponden a 2023 y no se cuenta con datos desagregados, simultáneamente, por origen y sector. Datos de INTEGRA con base en BCB, BCP y BCU, respectivamente.

CAPÍTULO 2

El desarrollo de la agenda interna

La dinámica del bloque en el período que cubre este informe —desde el segundo semestre 2023 al primer trimestre 2025— ha sido compleja, no obstante, se observaron algunos progresos en la agenda de políticas regionales en temas tales como la modernización de la normativa comercial, la facilitación aduanera y la aprobación de nuevos proyectos FOCEM, entre otros.

Un punto importante del período —fundamental para el funcionamiento de la zona de libre comercio—, fue la puesta en vigor del nuevo régimen de origen del MERCOSUR, el cual introdujo cambios e innovaciones que lo alinean con las mejores prácticas internacionales. En este sentido, el bloque también realizó importantes avances en materia de facilitación de comercio, en la implementación de Reglamentos Técnicos y de Requisitos Sanitarios y Fitosanitarios.

Otro de los temas de la agenda comercial del MERCOSUR de esta etapa fue la revisión arancelaria integral emprendida por las áreas técnicas, que convivió con cambios en derechos de importación aplicados por diferentes países miembro. Asimismo, los Estados continuaron aplicando medidas puntuales de modificación temporal de aranceles por razones de abastecimiento o dificultades coyunturales.

Con respecto al comercio automotor, el bloque se encuentra negociando un proyecto de acuerdo para la incorporación del sector a la unión aduanera. Las negociaciones se reactivaron durante el segundo semestre de 2024, con eje en la determinación del AEC, las cuotas diferenciadas a nuevos modelos y vehículos con motorización alternativa, entre otros temas.

Con relación al comercio de servicios, a finales de 2023 se aprobó la Enmienda al Protocolo de Montevideo. Otros temas de la agenda interna del período fueron la aprobación de proyectos FOCEM y ciertos avances en la agenda digital y de desarrollo sostenible. También se registraron progresos en ámbitos como la defensa del consumidor y la propiedad intelectual, entre otros.

A. FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN ADUANERA EN MATERIA DE BIENES Y SERVICIOS

a. Aspectos arancelarios

i. *Negociaciones relativas a la modificación del Arancel Externo Común*

Luego de la modificación del arancel externo común (AEC) plasmada en la Decisión del CMC (DEC. CMC) N° 7⁷ —orientada hacia una mayor apertura—⁸ los países continuaron trabajando en una propuesta de revisión arancelaria integral⁹ que se adapte a las necesidades de los sectores productivos y a los desafíos que plantea el contexto internacional. En el ámbito del Grupo Ad Hoc para Examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común (GAHAEC)¹⁰ se avanza en el análisis por menorizado del AEC, y en la discusión sobre las modalidades y plazos para la implementación de las modificaciones. Habida cuenta las dificultades para concretar la tarea propuesta, el Grupo Mercado Común (GMC) acordó en diciembre de 2024 renovar el mandato del grupo hasta fines del primer semestre de 2025.

Por otra parte, durante el período estudiado en este informe, la DEC. CMC N°58/10¹¹ —que habilita a los Estado Parte (EE.PP.) a disponer de una Lista Nacional de Excepciones (LNE) al AEC— concentró una parte importante de las discusiones en el marco del GAHAEC.

En una primera instancia, hacia finales noviembre de 2023 y con el objetivo de dotar a la política arancelaria de cada EE.PP. de mayor flexibilidad, la delegación de Brasil presentó un proyecto de decisión para suspender hasta el 31 de diciembre de 2025 el Artículo 3 de dicha norma, que establece que los socios “podrán modificar, cada seis meses, hasta un 20% de los códigos NCM incluidos en las listas de excepciones...”. La posibilidad de contar con un mayor margen de maniobra para ajustar su política arancelaria con rapidez en un contexto de mayor volatilidad de los flujos de comercio internacionales inclinó a las demás delegaciones a consensuar los cambios introducidos, y en diciembre de 2023 la modificación fue adoptada.

Por otro lado, en diciembre de 2024 la delegación argentina trajo a la mesa de negociación una propuesta de decisión para modificar el inciso a) del Artículo 1 de la DEC. CMC N° 58/10, buscando ampliar hasta el 31 de diciembre de 2028 en 50 códigos NCM su LNE, que hasta el momento prevé hasta 100 posiciones arancelarias (Recuadro 1). En respuesta, Paraguay y Uruguay manifestaron que estaban en condiciones de acompañar la propuesta argentina, siempre y cuando dicha ampliación se extienda a las respectivas listas nacionales de todos los EE.PP. Si bien Brasil no se expidió al respecto

⁷ Consistió en una reducción del 10% de los gravámenes para todos aquellos productos con AEC igual o inferior al 14%, mientras que en el caso de que la alícuota fuera del 2%, se dispuso una rebaja al 0%. A su vez, otorgó a los EP la posibilidad de definir una lista propia de productos con una rebaja de 10%, mayormente conformados por bienes con aranceles superiores al 14%. Dicha normativa, habilita a los EP a introducir nuevas excepciones al AEC para aproximadamente 2.800 posiciones arancelarias, y a diferencia de otros regímenes de excepción, las listas nacionales presentadas no tienen fecha de caducidad (BID, 2023).

⁸ Dio lugar a una rebaja en el gravamen promedio que enfrentan terceros países, al pasar de 11,4% a 10,3% (BID, 2023).

⁹ Resulta importante mencionar que los trabajos de revisión del AEC se retrotraen a 2001, con mayor o menor ímpetu según la agenda de los gobiernos de turno, aunque sin resultados concretos (BID, 2023).

¹⁰ Dicho grupo de trabajo fue constituido en diciembre de 2018, en reemplazo del Grupo de Alto Nivel para Examinar la Consistencia y Dispersión del AEC (GANAEC) cuyo que se encontró operativo entre 2001 y 2007.

¹¹ La aplicación de esta norma fue prorrogada hasta el 21 de diciembre de 2028.

en esa oportunidad, la ampliación de las LNEs fue aprobada posteriormente, según informaron los Cancilleres en abril 2025¹².

RECUADRO 1. ARGENTINA AVANZA EN LA REDUCCIÓN DE SUS DERECHOS DE IMPORTACIÓN EXTRAZONA

La nueva administración del gobierno argentino, enfocada en consolidar su proceso de estabilización macroeconómica y simplificación de las regulaciones vinculadas al comercio exterior, manifestó su interés por acelerar el proceso de apertura comercial del bloque y bajar las barreras arancelarias frente a terceras partes. Ante este escenario, el país avanzó durante 2024 y el primer trimestre de 2025 en sucesivas rebajas de sus derechos de importación extrazona (DIE)^a en diversos bienes de capital, insumos intermedios y bienes de consumo^b.

En particular, se destaca el descenso de aranceles aplicados —para los cuales anteriormente regía el AEC— en productos de la cadena textil como, por ejemplo, hilados, tejidos, confecciones y en calzado. Así, los niveles arancelarios de dichas mercancías se redujeron de 35% a 20% en indumentaria y calzado, los tejidos de 26% a 18%, y distintos tipos de hilados de 18% a 12, 14 y 16%. En términos de alcance, las posiciones afectadas representan aproximadamente 9% del universo arancelario y 2% de las importaciones extrazona que realizó Argentina en 2024^c.

^a Los DIE son los aranceles efectivamente aplicados a las mercaderías que se importan. Pueden ser menores o mayores a los definidos en el arancel externo común ya que existen regímenes de excepciones al mismo.

^b Las rebajas están plasmadas en los decretos 384/2024, 908/2024 y 236/2025.

^c El comunicado oficial del Ministerio de Economía de Argentina justificó la rectificación de estos aranceles sobre la base de que, tras más de 18 años de su entrada en vigor, la Comisión de Comercio del MERCOSUR nunca efectuó los estudios de evaluación de impacto que encomendó la norma.

Analizando los derechos de importación extrazona (DIE) que imponen los EE.PP., y contemplando el conjunto de excepciones al AEC vigente, se puede observar que el DIE promedio presenta cierto grado de variabilidad entre los países socios, que va desde el 7,3% en el caso de Paraguay al 10,1% de Brasil (Cuadro 12). Vale la pena destacar que la diferencia entre estos valores es menor que la

CUADRO 12. DERECHO DE IMPORTACIÓN EXTRAZONA VS. ARANCEL EXTERNO COMÚN

Promedio simple en % y diferencia en p.p.

	JUN-23	MAR-25	DIFERENCIA (EN P.P)	
AEC	10,30%	10,30%	=	0,0
DIE Argentina	11%	9,10%	↓	-1,9
DIE Brasil	9,4%	10,1%	↑	0,7
DIE Paraguay	7,3%	7,2%	↓	-0,1
DIE Uruguay	7,7%	7,8%	↑	0,1
Dif. DIE Max – Min (en p.p.)	3,7	1,9		

Fuente: Elaboración propia con base en BID (2023), normativa MERCOSUR y Boletines Oficiales de los EE.PP.

Notas: Listas vigentes: Argentina (marzo 2025); Brasil (enero 2025); Paraguay (septiembre 2024); Uruguay (enero 2025). No se contempla el régimen de reducciones temporarias.

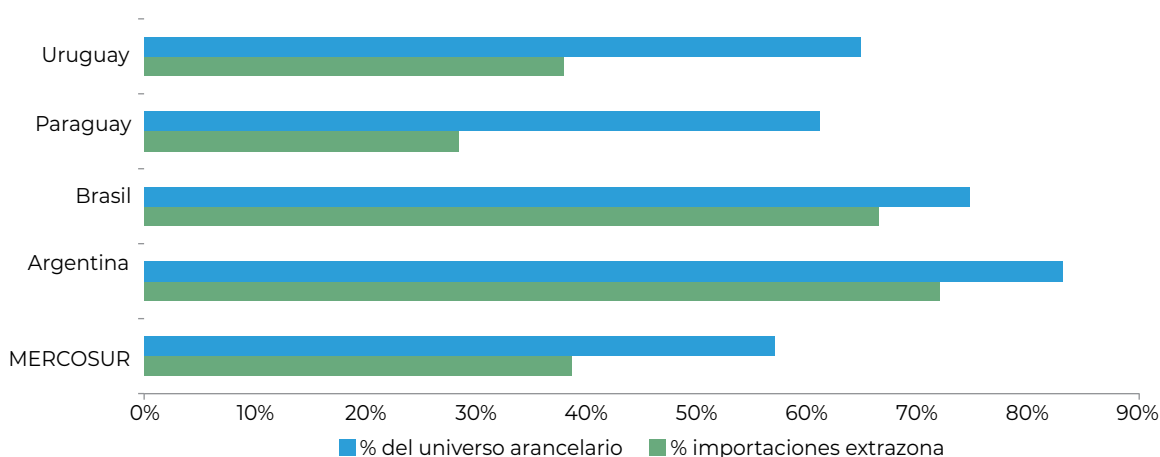
¹² MERCOSUR. “Comunicado conjunto de Cancilleres del MERCOSUR.” Publicado el 11 de abril de 2025. <https://www.mercosur.int/comunicado-conjunto-de-cancilleres-del-MERCOSUR>. Consultado 26 de marzo de 2025.

registrada en junio de 2023 (BID, 2023), lo que denota un menor desvío entre los aranceles nacionales aplicados. Por otro lado, resulta significativa la caída en el DIE de Argentina, lo que se encuentra estrechamente asociado a la orientación del programa económico en curso.

Si se calcula la aplicación del AEC según su alcance en términos de posiciones arancelarias e importaciones extrazona, se concluye que el AEC se aplica de manera conjunta al 57% del universo arancelario que —en términos de importaciones extrazona— equivale al 39% del total en 2024. Por otro lado, al analizar ambos indicadores según los países socios, dichos porcentajes aumentan de forma considerable. Argentina aplica el AEC para el 83% del universo de productos¹³ y el 72% de sus importaciones extrazona, mientras que, en el otro extremo, Paraguay aplica el AEC al 61% de las posiciones arancelarias equivalente al 29% de sus compras desde el resto del mundo (Gráfico 15).

GRÁFICO 15. ARANCEL EXTERNO COMÚN APLICADO, 2024

Alcance del AEC como porcentaje de las importaciones extrazona y del universo arancelario



Fuente: Elaboración propia con base en INTEGRA, normativa MERCOSUR y Boletines Oficiales de los EE.PP.

Nota: El alcance para cada uno de los países miembros se calcula como promedio simple. En el caso del MERCOSUR en su conjunto, los porcentajes reflejan únicamente aquellos casos en los que los cuatro países miembros aplican conjuntamente el AEC.

ii. Medidas puntuales en el ámbito arancelario

En el MERCOSUR existen procedimientos que permiten a los EE.PP. aplicar acciones puntuales en el ámbito arancelario, ya sea por razones de abastecimiento como por desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional. En el primer caso, la Resolución del Grupo Mercado Común (RES. GMC) N° 49/19 permite a los EE.PP. solicitar a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) la reducción temporaria del AEC hasta un mínimo de 2% ó 0% para la importación de un producto, por cantidad y plazo determinados¹⁴. Por su parte, la DEC. CMC N° 27/15 permite aumentar las alícuotas del impuesto de importación por encima del AEC para importaciones originarias de extrazona.

¹³ Resulta importante tener en consideración que si bien Argentina internalizó la Dec. 08/22 mediante los decretos 557/23 y 384/2024, a la fecha no presentó el Anexo II con su lista nacional.

¹⁴ Para solicitudes de Paraguay la alícuota será del 0%.

Tal como se reportó en el Informe MERCOSUR N° 26 (BID, 2023), mientras que en años anteriores se registraban aproximadamente 70 casos anuales, en 2021 y 2022 hubo 133 y 168 medidas adoptadas respectivamente; y entre el segundo semestre de 2023 y finales de 2024, los países del MERCOSUR aprobaron 227 directivas en el ámbito de la CCM con dicho objetivo.

Del total, 216 directivas plantearon reducciones al AEC, 139 tuvieron como finalidad el aumento del AEC y 5 modificaban los límites cuantitativos¹⁵. Estas directivas afectaron un total de 360 líneas arancelarias (LA).

Argentina solicitó el aumento del AEC en 76 LA, y la reducción en 27 LA (Cuadro 13). Mientras que Brasil, el país con mayor número de modificaciones, registró aumentos en 63 LA, reducción en 152 y modificación del límite cuantitativo en 4. Finalmente, Paraguay y Uruguay, realizaron escasos cambios: Paraguay hizo reducciones del AEC en 5 LA, y Uruguay en 32, además de modificar el límite cuantitativo para 1 línea adicional.

CUADRO 13. NÚMERO DE LÍNEAS ARANCELARIAS AFECTADAS POR LAS DIRECTIVAS, SEGÚN PAÍS Y OBJETIVO, 2S 2023–2024

NRO. DE LÍNEAS ARANCELARIAS	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR
Aumento	76	63	0	0	139
Modificación de límite cuantitativo	0	4	0	1	5
Reducción	27	152	5	32	216
Total	103	219	5	33	360

Fuente: Elaboración propia con base en las directivas del CCM.
Notas: si una LA fue objeto de más de una directiva, entonces se contabiliza el número de veces que sufrió modificaciones.

En el caso de Argentina, las 76 LA sobre las que se aplicaron aumentos al AEC representaron en promedio 3,9% de las importaciones totales extrazona de este país entre 2020–2023. Este subconjunto de productos había registrado un aumento de las importaciones entre 2020 y 2023 de 48% en términos de valor y de 37% en volumen. En cuanto a los tipos de productos afectados, el mayor número de LA con incrementos se concentró en las secciones XX del SA (muebles, juguetes y manufacturas diversas) y VI (productos de las industrias químicas) (18 y 12 LA, respectivamente). Sin embargo, en el primer caso el AEC promedio ya era relativamente alto (19% en promedio) y se llevó a niveles cercanos a los máximos consolidados (32% en promedio), mientras que en el segundo grupo el AEC promedio inicial era comparativamente más bajo (6%) que el aplicado tras el aumento (23% en promedio). En 47 de las 76 LA (es decir en 62% de los casos), el arancel se llevó al máximo consolidado en la OMC (35%). En las restantes LA, los aranceles se llevaron a niveles de entre 12,6% y 31,5%.

En cuanto a las solicitudes de Argentina para reducir el AEC, éstas fueron sobre 27¹⁶ LA que representaron apenas 0,7% de las importaciones totales extrazona de Argentina en 2020–2023. Más de la mitad corresponden a las industrias químicas y en casi todas las LA la alícuota se llevó a 2%.

¹⁵ Las solicitudes de reducción del AEC se realizan con límites cuantitativos, es decir, que se limita la cantidad del producto que se permite importar con el arancel reducido. Cuando el límite ha sido alcanzado, algunos países realizan nuevas solicitudes para ampliar el cupo de importación bajo la excepción.
¹⁶ Se debe notar que algunas LA se repiten y, por lo tanto, se vuelven a contabilizar. Hay 5 LA sobre las cuales se realizó más de un pedido de reducción del AEC.

Por su parte, Brasil solicitó aumentos en 63 LA entre el segundo semestre de 2023 y 2024. Este subconjunto representó 2,1% de las importaciones totales promedio realizadas entre 2020 y 2023. Este subconjunto de productos había registrado un aumento de las importaciones entre 2020 y 2023 de 156% en términos de valor y de 128% en volumen. Los productos más frecuentes correspondieron a las secciones XV (metales comunes) y VI (productos de las industrias químicas) del SA, 19 LA en cada caso. Los aumentos fueron menores en comparación con el caso argentino, y los máximos aplicados se ubicaron en 25%. Incluso en promedio, las alícuotas más altas se aplicaron en la sección XV, justamente en el límite mencionado.

En cuanto a las solicitudes de Brasil para reducir el AEC, se registraron 152 LA¹⁷, que representaron en promedio 2,4% de las importaciones extrazona totales entre 2020 y 2023. Más de dos tercios de los productos corresponden a la Sección VI del SA (productos de las industrias químicas), los restantes se concentran en su mayoría en la Sección IV (productos de las industrias alimentarias, bebidas y líquidos alcohólicos, tabaco). La alícuota se redujo al 0% en casi la totalidad de las LA, excepto en 5 casos en los que se fijó en 2%. El promedio del AEC previo era de 13,9%.

Además, Brasil también registró 4 solicitudes de modificación del límite cuantitativo; es decir cuotas, para LA en las que se había reducido el AEC en directivas previas en los ítems 3906.90.49, 2810.00.10, 2930.90.61 y 8544.60.00.

Paraguay realizó reducciones en 5 LA¹⁸, todos medicamentos, que representaron, en promedio, 0,5% de las importaciones extrazona en el período 2020–2023. En todos los casos la alícuota se redujo a 0% desde 7,2%. Las importaciones extrazona de estos productos aumentaron 14,6% en 2024 con relación al año previo, casi el doble que las compras extrazona totales (8,4%).

Uruguay realizó reducciones en 32 LA que representaron, en promedio, 1,5% de las importaciones extrazona en el período 2020–2023. En todos los casos la alícuota se redujo a 0%. Del total de 32 solicitudes de reducción arancelaria, 27 corresponden a la Sección VI del SA (productos de las industrias químicas) y, en particular, todos corresponden a productos farmacéuticos. Adicionalmente, Uruguay solicitó la expansión del límite cuantitativo para un producto para el que se había reducido la alícuota previamente (ítem 3004.90.69).

b. Régimen de origen del MERCOSUR

En julio de 2024 entró en vigor el nuevo régimen de origen del MERCOSUR (ROM) conforme a lo establecido en la DEC. CMC N° 05/23, la cual introduce importantes cambios e innovaciones con relación a las normas y procedimientos plasmados en la DEC. CMC N° 09/01. El nuevo ROM persigue un doble objetivo: por un lado, potenciar el comercio intrarregional a partir de la facilitación del comercio; por el otro, alinear el ROM con las mejores prácticas internacionales inspiradas en lo negociado por el bloque en acuerdos comerciales con terceros mercados¹⁹. De este modo, la modernización contempla la simplificación de las normas vigentes, la puesta en marcha de un mecanismo de verificación y control más ágil, y la incorporación de nuevas definiciones que otorgan mayor seguridad jurídica a los operadores comerciales. El Cuadro 14 resume los principales cambios introducidos.

¹⁷ En rigor son 86 líneas arancelarias, pero en 21 casos se realizó más de un pedido de aumento y por esa razón se contabilizan nuevamente.

¹⁸ Dos de ellas en dos ocasiones.

¹⁹ En cuanto a este último punto, el nuevo ROM se elaboró teniendo como referencia principal las disposiciones y REOs acordados con la UE.

CUADRO 14. PRINCIPALES CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE ORIGEN DEL MERCOSUR

DISPOSICIONES	ANTES	AHORA
	DEC. CMC N° 01/09	DEC. CMC N° 05/23
Reglas de origen	Regla general y REOs para 40% del universo arancelario ^a	Listado de REOs que abarca la totalidad del universo arancelario ^a
	Cálculo de la fórmula origen en base a la medición del porcentaje de valor de contenido regional (VCR)	Cálculo de la fórmula de origen en base a la medición del porcentaje del VMNO
	VCR exigible del 60% (equivalente a un VMNO del 40%)	VMNO exigible del 45% ^b
	Salto de partida como criterio alternativo de origen para algunos productos	Salto de subpartida como criterio alternativo de origen para algunos productos
	<i>De minimis</i> aplica únicamente a los productos sujetos a la regla general	<i>De minimis</i> se extiende a todos los productos que estén sujetos a una regla de cambio de clasificación arancelaria ^c
Certificación de origen	n/a	Introduce definiciones para el tratamiento y calificación de origen de materiales fungibles, juegos y surtidos ^d y envases
	Certificación a través de entidades gubernamentales con posibilidad de delegación en entidades de segundo grado	Sistema de certificación mixto: certificado de origen emitido por la autoridad gubernamental competente con posibilidad de delegación en entidades de segundo grado o declaración de origen (auto-certificación) realizada por el exportador o productor
	Validez de la prueba de origen de 6 meses a partir de la fecha de su emisión	Validez de la prueba de origen de 12 meses a partir de la fecha de su emisión
Verificación y control de origen	n/a	Incluye en el certificado de origen nuevos campos y elimina otros para facilitar la operatoria comercial ^e
	Establece que las aduanas de los países importadores, en caso de tener alguna duda con la certificación de origen de un producto importado, deban notificar al gobierno del país exportador, este a su vez solicite una aclaración a la entidad autorizada, la cual finalmente notifica al exportador	Permite a las aduanas de los países importadores hacer consultas directamente a los productores/ exportadores y/o a las entidades certificadoras, cuando se considere necesario, sin necesidad de abrir un procedimiento formal de investigación de origen
	No permite rectificar errores en el certificado de origen	Habilita la rectificación de errores de datos en el certificado de origen mediante una aclaración o la presentación de una nueva prueba de origen que sustituya la anterior

Fuente: Elaboración propia en base a normativa MERCOSUR.

Notas:

^a Aplican a todos aquellos productos que no sean totalmente obtenidos o totalmente originarios.

^b Al igual que en la DEC. CMC N° 01/09, además de las reglas de valor los REOs contemplan diversos formatos, por ejemplo: reglas alternativas de salto de partida/subpartida arancelaria o valor y procesos productivos, entre otras. Para 91 de los 96 capítulos de la NCM, este VMNO es del 45%, mientras que para los cinco restantes (capítulos 1, 2, 15, 17 y 18 del SA) es del 40% (BID, 2023).

^c Bajo el *de minimis* se considera que un producto cumple con el requisito de cambio de clasificación arancelaria, siempre que el valor de todos los insumos no originarios que mantengan la misma clasificación arancelaria que el producto final, no exceda el 10% del valor FOB del producto exportado. Excluye a algunos productos pertenecientes al sector de confecciones y textiles.

^d Otorga mayor flexibilidad a los operadores al permitir que los juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor que contengan productos no originarios sean considerados originarios siempre que el valor CIF de estos últimos no supere el 15% del valor FOB del juego o surtido.

^e Elimina tres campos: «consignatario», «país de destino de los productos»; «medio de transporte previo». Incorpora «Nro. y fecha de declaración jurada».

Haciendo foco en los Requisitos Específicos de Origen (REOs), es importante destacar que la flexibilidad introducida alcanzó al 94% de las líneas arancelarias, y en su mayor medida (51% del total de los códigos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR —NCM— flexibilizados), significó el paso de un requisito de “Cambio de Partida (CP) o valor máximo de materiales no originarios (VMNO) de 40%” a uno de “CP o VMNO de 45%”, como sucede, por ejemplo, en el caso de los sectores agrícola/agroindustrial, textil e indumentaria y metalúrgico, entre otros. Otra modificación de relevancia (15% de los códigos NCM flexibilizados), corresponde a la aplicación de una regla alternativa para el sector químico de “Cambio de Subpartida (CSP) o VMNO de 45% o Reacción química o Separación Isomérica o Proceso biotecnológico”, la cual se contrapone al antiguo ROM que exigía la “Modificación molecular y la creación de una nueva identidad química”.

Por otro lado, el tratamiento para el 6% de las líneas arancelarias restantes no sufrió modificaciones con relación a los requisitos pautados en la DEC. CMC N° 01/09. Entre las reglas que permanecieron inalteradas, se destaca: (i) la de “CP o VMNO de 40%” para una porción de bienes agrícolas/agroindustriales (38% del total de códigos NCM inalterados); (ii) las de proceso productivo (26% del total de códigos NCM inalterados) para algunos productos oficina, informática, radio y telefonía, entre otros; y (iii) las correspondientes al sector siderúrgico que mantienen el requisito de colado y moldeado en la región²⁰ (14% del total de códigos NCM sin cambios).

Es importante mencionar que la DEC. CMC N° 06/23 prorrogó el trato especial y diferenciado (TED) de forma transitoria para Paraguay, Uruguay y Argentina²¹, aplicable aproximadamente a 6.000 posiciones arancelarias. De este modo, establece que para Paraguay el VMNO sea de 60% hasta el 31 de diciembre de 2028, para Uruguay de 50% hasta el 31 de diciembre de 2032, y para las exportaciones argentinas a Uruguay de 50% hasta el 31 de diciembre de 2032 (BID, 2023).

En cuanto al alcance de las modificaciones adoptadas en los REOs con relación al comercio intrarregional, este equivale al 92% del valor de comercio transado entre los miembros del MERCOSUR, mientras que para el 8% de los flujos restantes los REOs no sufrieron alteraciones (Gráfico 16).

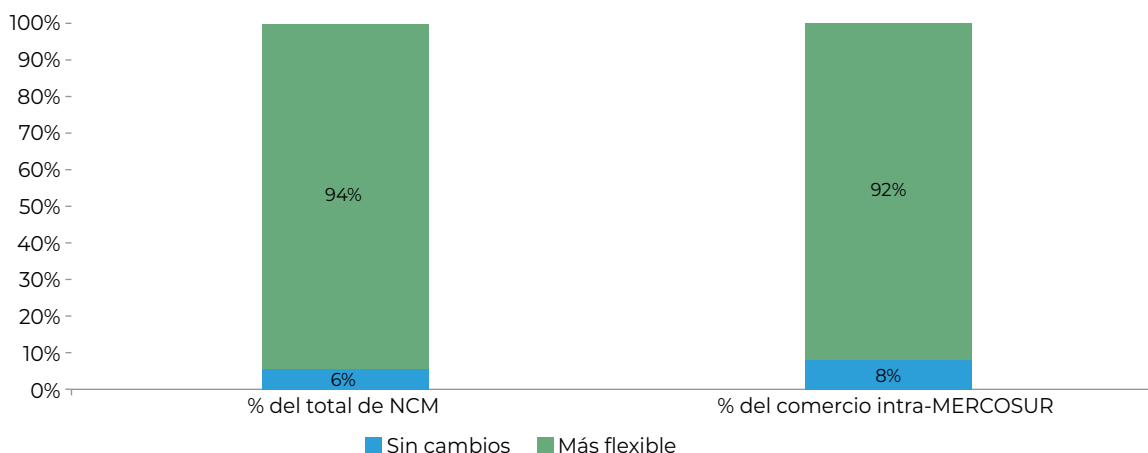
Si se analizan los REOs vigentes por sector en comparación con la DEC. CMC N° 01/09 y se mide su alcance como porcentaje del comercio intrarregional (Cuadro 15), salta a la vista que los flujos sectoriales intrarregionales gozan ahora de REOs más flexibles, lo que les permite a los socios del MERCOSUR incorporar una mayor cantidad de insumos importados de extrazona sin perder las preferencias arancelarias que otorga el bloque al comercio intrarregional. Sin embargo, y en línea con lo desarrollado más arriba, existen algunas excepciones. A pesar de la baja incidencia de algunos productos sobre los intercambios totales hacia dentro del MERCOSUR, se observa que el comercio sectorial intrarregional de maquinaria de oficina e informática, siderurgia, bienes para la radio y la telefonía, productos agrícolas/agroindustriales, no exhiben flexibilizaciones para el 95%, 52%, 26% y 24% de lo transado sectorialmente.

²⁰ Si bien el requisito fue formulado de otro modo, su alcance equivale al de colado y moldeado en la región.

²¹ Este último caso aplicable únicamente a las exportaciones argentinas hacia Uruguay.

GRÁFICO 16. ALCANCE DE LOS REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ORIGEN (DEC. CMC N° 05/23)

Como porcentaje del total de NCM y del comercio intrarregional*, según tratamiento vigente en comparación con DEC. CMC N° 01/09



Fuente: Elaboración propia en base a normativa MERCOSUR y Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR (SECEM).

Nota: *se tomó como base del cálculo el promedio de comercio intrarregional correspondientes a los años 2019, 2021 y 2022.

CUADRO 15. REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ORIGEN (DEC. CMC N° 05/23), POR SECTOR

Como porcentaje del comercio intrarregional según tratamiento vigente en comparación con DEC. CMC N° 01/09

PRODUCTOS	MISMO TRATAMIENTO	MÁS FLEXIBLE	TOTAL
Abonos y agroquímicos	0%	100%	100%
Agrícolas / Agroindustriales	24%	76%	100%
Artículos y aparatos para el hogar	0%	100%	100%
Autopartes	3%	97%	100%
Bicicletas y motos	0%	100%	100%
Calzado	0%	100%	100%
Caucho y sus manufacturas	0%	100%	100%
Celulosa, papel y editorial	0%	100%	100%
Cosmética y perfumería	0%	100%	100%
Indumentaria de cuero y marroquinería	0%	100%	100%
Equipamiento y aparatos médicos, óptica	1%	99%	100%
Farmoquímicos y medicamentos	0%	100%	100%
Juegos y juguetes	0%	100%	100%
Maderas y manufacturas	0%	100%	100%
Manufacturas industriales varias	8%	92%	100%
Maquinaria de oficina e informática	95%	5%	100%

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 15. REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ORIGEN (DEC. CMC N° 05/23), POR SECTOR

Como porcentaje del comercio intrarregional según tratamiento vigente en comparación con DEC. CMC N° 01/09 (continuación)

PRODUCTOS	MISMO TRATAMIENTO	MÁS FLEXIBLE	TOTAL
Maquina herramientas y herramientas manuales	0%	100%	100%
Maquinaria mecánica y eléctrica	0%	100%	100%
Material fotográfico y cinematográfico	0%	100%	100%
Metalurgia	0%	100%	100%
Minerales y combustibles	0%	100%	100%
Motores y transformadores	0%	100%	100%
Muebles	0%	100%	100%
Objetos de arte, colección y antigüedades	0%	100%	100%
Piedras, metales preciosos y sus manufacturas	0%	100%	100%
Plásticos y sus manufacturas	0%	100%	100%
Químicos	0%	100%	100%
Radio TV y telefonía	26%	74%	100%
Siderurgia	52%	48%	100%
Textil e indumentaria	0%	100%	100%
Vehículos de navegación naval, aérea y ferroviarias (incl. Partes)	0%	100%	100%
Vehículos terminados	0%	100%	100%
Vidrio, cerámica y manufacturas	0%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a normativa MERCOSUR y SECEM.

*Nota: se tomó como base del cálculo el promedio de comercio intrarregional correspondientes a los años 2019, 2021 y 2022.

c. Asuntos aduaneros y facilitación del comercio

Las Áreas de Control Integrado (ACI) son territorios fronterizos de dos países limítrofes donde las autoridades competentes realizan controles conjuntos referentes a la entrada y salida de personas, mercancías y medios de transporte. Los controles colaborativos entre agencias constan de verificaciones, procedimientos administrativos y operativos compatibles y en forma secuencial (simultánea en la medida de lo posible). De esta manera, las ACIs son un elemento clave de la integración física y comercial entre los países integrados, ya que agilizan los trámites de exportación e importación, reducen los tiempos en que las mercancías cruzan las fronteras y, por ende, los costos de transporte (Castrillo Morales y Méndez, 2023).

A través del Acuerdo de Recife de 1994²², el MERCOSUR decidió avanzar en controles integrados en sus pasos fronterizos, designando países sede y limítrofes, posibilitando que las agencias de un país puedan operar en el territorio del vecino. Adicionalmente, en 2019, el bloque aprobó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que incorpora los lineamientos generales del acuerdo de la OMC²³.

²² DEC. CMC 4/2000.

²³ DEC. CMC 29/2019.

En julio de 2024, el GMC sancionó la RES. N° 16/2024, titulada «Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Parte», actualizando la lista de puntos de frontera con controles integrados en el MERCOSUR, correspondiente a la frontera entre Brasil y Uruguay. Puntualmente, se modifica la localización de la cabecera para el control de cargas del transporte automotor, que se localizará en el Chuí en Brasil, cuando antes se localizaba en Chuy en Uruguay. Para el control de tránsito vecinal y turístico, la cabecera continúa siendo la de Chuy, Uruguay.

Por su parte, Argentina ha mostrado interés en ampliar y modernizar las ACIs en sus fronteras²⁴, con el objetivo de reducir costos administrativos y mejorar la eficiencia en el tránsito de personas y mercancías. En octubre de 2024, el gobierno argentino lanzó una convocatoria²⁵ para recibir propuestas privadas orientadas a la concesión, uso, explotación, administración y modernización del Centro de Fronteras «Paso de los Libres» en la provincia de Corrientes, que además del ACI incluye el Complejo Terminal de Cargas. Este proyecto busca optimizar uno de los pasos fronterizos más relevantes entre Argentina y Brasil, mejorando la eficiencia de los procesos logísticos y reduciendo costos administrativos.

Pese a estos avances, la implementación de controles integrados en el MERCOSUR aún es limitada. El Comité Técnico (CT) N° 2 “Asuntos Aduaneros” viene realizando esfuerzos por diagnosticar los retrasos en la implementación de las ACIs y abordar la integración de los pasos de frontera. Un estudio de 2023²⁶ determinó que, de los 21 pasos fronterizos existentes, en 18 ya se había designado el país sede para el control integrado; sin embargo, solo 8 ya operaban y de manera parcial. A raíz de dicho informe, la Comisión de Comercio creó el Comité *Ad Hoc* sobre las Áreas de Control Integrado, con el objetivo de encontrar soluciones a las dificultades señaladas en el informe.

Más recientemente, en agosto de 2024, dicho análisis se profundizó para 10 puntos de frontera, combinando la participación del sector público y privado, en el informe técnico denominado “Sistematización de la visión holística de la Gestión Coordinada de Fronteras en los países del MERCOSUR”, elaborado por el Instituto Procomex de Brasil con apoyo del Banco Mundial (PROCOMEX, 2024). El mismo, aborda los desafíos actuales existentes en la gestión fronteriza a nivel MERCOSUR y a nivel nacional de los 4 miembros del bloque e identifica oportunidades de mejora para facilitar el tránsito y fortalecer la cooperación entre los EE.PP.²⁷. El Cuadro 16 resume los 9 desafíos identificados a nivel regional con raíces en infraestructura deficiente, normativas desactualizadas, sistemas ineficientes y falta de personal capacitado.

²⁴ “Áreas de Control Integrado,” *Argentina.gob.ar*, Ministerio del Interior. Consultado el 30 de mayo de 2025, <https://www.argentina.gob.ar/interior/asuntos-tecnicos-de-fronteras/areas-de-control-integrado>.

²⁵ Resolución 112/2024 Boletín Oficial de la República Argentina, publicado el 9 de octubre de 2024, consultado el 30 de mayo de 2025, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315348/20241009>.

²⁶ Comité Técnico N°2 (2023). Informe especial a la CCM relativo al estudio técnico sobre el estado y situación del nivel de integración de las ACIs del MERCOSUR. MERCOSUR/CCM/CXVIII CT N°2/DI N° 1/2023.

²⁷ Los desafíos, soluciones y acciones para todos los niveles están disponibles en la herramienta de PROCOMEX. “Gestión Coordinada de Fronteras”, consultado el 30 de mayo de 2025, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYjYzOGMyMTctOGUzYy00ZDdhLTg0NzctNjUxZDlmNDQ5MjMzIiwidCI6ImE4NzgxM2Y0LWEzN2MtNGJmYi05NzVILWE4NzNhZjA2NjhOSj9>.

CUADRO 16. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN FRONTERIZA EN EL MERCOSUR

CLASIFICACIÓN	DESAFÍO
Procedimiento/Infraestructura	1. Control basado en documentos en papel. Digitalizar procesos (Conocimiento de Transporte Rodoviario y Manifiesto Internacional de Carga / Declaración de Tránsito Aduanero) y adoptar plataformas integradas.
	2. Falta de gestión coordinada de fronteras en ACIs establecidas en el Acuerdo de Recibe. En los ACIs analizados, se identificaron procedimientos que no se adecuando a lo establecido en el acuerdo.
	3. Falta de un proceso migratorio estandarizado en las fronteras del MERCOSUR causa inseguridad en los países involucrados, facilita actividades ilícitas (como contrabando, contaminación de cargas y el tráfico de personas).
Procedimiento/Normativa/Infraestructura	4. Falta de armonización en el entendimiento sobre la tara de vehículo ("peso muerto") a nivel nacional y del MERCOSUR, que genera discrepancias significativas en pesajes.
	5. Limitación en la aplicación de los beneficios del Operador Económico Autorizado y Operador Económico confiable en la frontera, impiden que los beneficiarios aprovechen los beneficios, por falta de infraestructura adecuada, falta de coordinación de los organismos de control e insuficiencia del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo.
Procedimiento	6. Horarios divergentes en el MERCOSUR. A pesar de que la RES. GMC 77/1999 establece un horario uniforme de 7 am a 7 pm de lunes a viernes en todas las ACIs. Los desajustes horarios provocan tiempos de espera innecesarios, incrementan costos operativos, generan congestión en las fronteras y reducen eficiencia logística.
Sistema	7. Sistemas Sistema de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros y Sistema de Información y Notificación de Tránsito Internacional Aduanero infrautilizados, obstaculizando el aprovechamiento de información anticipada.
Sistema/Infraestructura	8. Falta de un sistema unificado y electrónico de migraciones para transportistas de carga. Crear sistemas interconectados para datos migratorios y de transporte.
Sistema/Infraestructura/Normativa	9. Desafíos en la armonización de sistemas de escáner y software.

Fuente: Elaboración propia con base a PROCOMEX (2024).

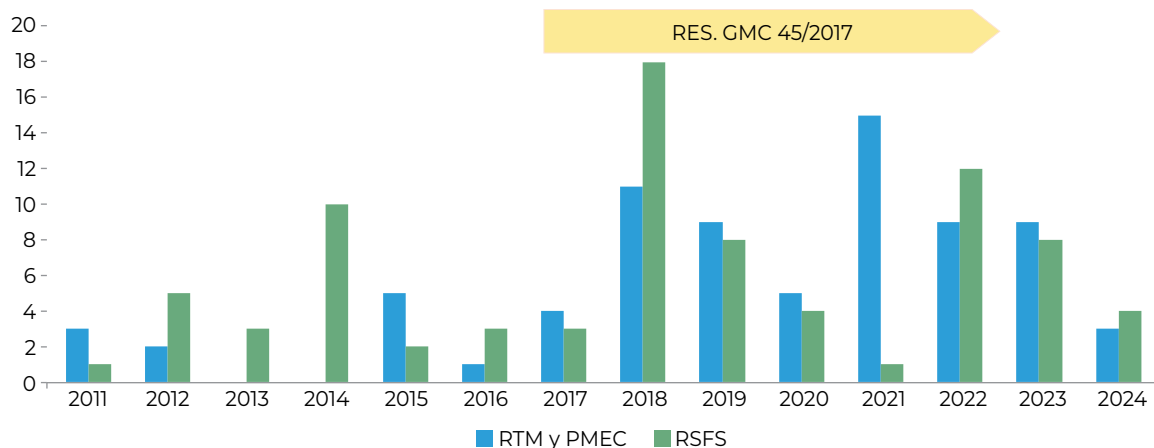
d. Reglamentos técnicos y requisitos sanitarios y fitosanitarios

Tal como se explicó en el Informe MERCOSUR N° 26 (BID, 2023), en 2017 el bloque adoptó una metodología más ágil para diseñar los Reglamentos Técnicos del MERCOSUR (RTM) y los Procedimientos de Evaluación de la Conformidad (PMEC). Esta nueva norma estableció plazos máximos para cada etapa del proceso y exigió fundamentos técnicos cuando un país miembro se opusiera a la elaboración, revisión o derogación de estas medidas. En esa misma línea de facilitar el comercio, se reforzaron los trabajos sobre requisitos sanitarios y fitosanitarios (RSFS).

Gracias a esta nueva metodología, a partir de 2018 se incrementó notablemente la cantidad de resoluciones aprobadas, superando demoras anteriores. Sin embargo, el número de resoluciones aprobadas en 2024 volvió a niveles previos al cambio en la metodología (Gráfico 17). Mientras que en 2023 se habían aprobado 8 RSFS, en 2024 se aprobaron apenas 4²⁸; y con relación a los RTM el número de aprobaciones bajó de 9 a 3.

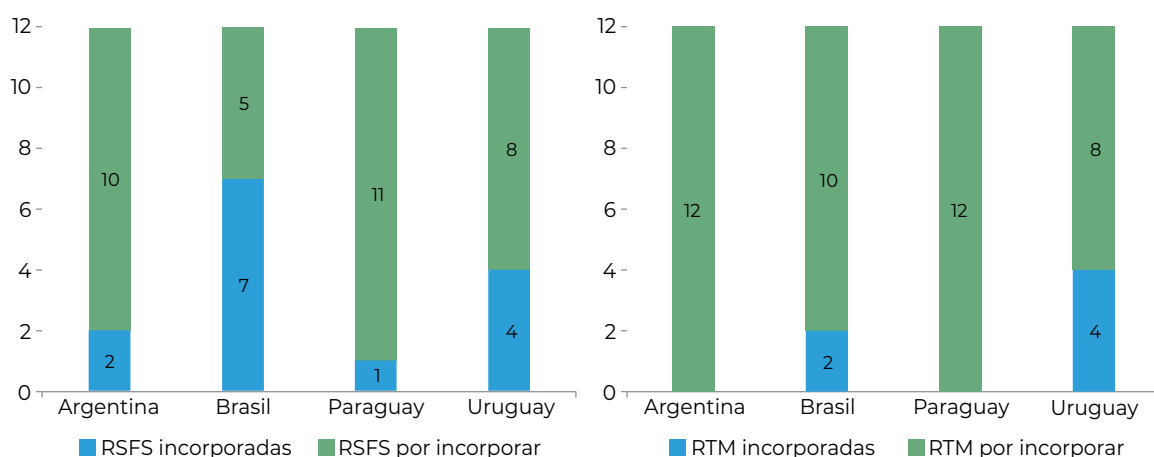
²⁸ Las resoluciones aprobadas en 2023 se refirieron a RSFS sobre bananas, frutilla, maní, palta, aves y aditivos alimentarios, mientras que las de 2024 se concentraron en cítricos, semen bovino y caninos y felinos domésticos. Por su parte los RTM de 2023 regulaban productos como frutillas, pimientos, leche, quesos, aditivos alimentarios, productos de higiene personal, envases y utensilios y aerosoles; y los de 2024 productos médicos y plásticos.

GRÁFICO 17. NORMAS APROBADAS VINCULADAS CON RTM, PMEC Y RSFS



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría del MERCOSUR e Informe MERCOSUR N°26 (BID, 2023).

GRÁFICO 18. NÚMERO DE RESOLUCIONES SOBRE RTM Y RSFS INCORPORADAS EN CADA PAÍS, 2023 Y 2024



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría del MERCOSUR.

Además, se observa que la incorporación de estas medidas en las legislaciones nacionales entre 2023 y 2024 ha sido más ágil en el caso de los RSFS que en el de los RTM (Gráfico 18); asimismo, Brasil y Uruguay han sido los países que más han incorporado a su legislación este tipo de resoluciones.

e. Sector automotor

Desde la conformación del MERCOSUR, el sector automotor ha desempeñado un papel central en el comercio intrarregional. Entre 2022 y 2024, tanto las exportaciones como las importaciones

correspondientes al capítulo 87 de la NCM representaron aproximadamente el 25% del comercio bilateral dentro del bloque (Cuadros 17 y 18)²⁹.

CUADRO 17. EXPORTACIONES DEL MERCOSUR, CAPÍTULO 87

En millones de US\$ y porcentaje, 2022–24

PAÍS	INTRAZONA				EXTRAZONA				MUNDO			
	PROM. 2022/23		SEP. 2024		PROM. 2022/23		SEP. 2024		PROM. 2022/23		SEP. 2024	
	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.
Argentina	5.353	50%	4.322	50%	2.283	23%	1.105	20%	7.636	37%	5.427	38%
Brasil	4.932	46%	3.934	46%	7.575	77%	4.469	80%	12.506	61%	8.403	59%
Paraguay	3	0%	7	0%	6	0%	1	0%	9	0%	8	0%
Uruguay	397	4%	358	4%	36	0%	6	0%	433	2%	365	3%
Mercosur Cap. 87	10.685	23%	8.622	25%	9.899	3%	5.582	2%	20.584	5%	14.203	4%
Total	47.182		34.749		388.614		296.279		435.796		331.028	

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

CUADRO 18. IMPORTACIONES DEL MERCOSUR, CAPÍTULO 87

En millones de US\$ y porcentaje, 2022–24

PAÍS	INTRAZONA				EXTRAZONA				MUNDO			
	PROM. 2022/23		SEP. 2024		PROM. 2022/23		SEP. 2024		PROM. 2022/23		SEP. 2024	
	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.	US\$ MILL	PART.
Argentina	4.141	38%	3.360	38%	3.903	21%	2.657	15%	8.043	27%	6.017	23%
Brasil	5.462	50%	4.461	51%	12.956	70%	13.528	77%	18.418	63%	17.989	68%
Paraguay	526	5%	412	5%	763	4%	721	4%	1.288	4%	1.134	4%
Uruguay	752	7%	559	6%	774	4%	696	4%	1.526	5%	1.256	5%
Mercosur Cap. 87	10.881	22%	8.793	25%	18.395	6%	17.602	7%	29.276	8%	26.395	10%
Total	48.938		35.449		329.965		237.450		378.904		272.898	

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

La densidad del comercio automotriz se ha alcanzado a pesar de que —hasta el momento— el sector se encuentra excluido del marco normativo del MERCOSUR. En efecto, la industria se rige por

²⁹ Además, una proporción significativa del comercio intrarregional está compuesta por partes y componentes de uso dual, es decir, aquellos insumos que son utilizados tanto por la industria automotriz como por otros sectores productivos; y que, por su clasificación arancelaria, se encuentran fuera del capítulo 87. Un caso ilustrativo es la partida 8544, que incluye hilos y cables eléctricos aislados, dentro de la cual el producto 8544.30 —cables utilizados en medios de transporte— ha adquirido una relevancia estratégica en el comercio del bloque y mundial, ya que son cada vez más utilizados en vehículos híbridos y eléctricos. En particular, este producto ha ocupado el segundo lugar en el ranking de manufacturas exportadas por Paraguay a sus socios del MERCOSUR y se ha posicionado entre el cuarto y quinto puesto entre las exportaciones totales del país. En promedio 2023–24, su participación en las exportaciones paraguayas alcanzó el 4% del total, ubicándose detrás de productos clave como la soja, la energía eléctrica y el arroz.

una red de acuerdos bilaterales específicos (Cuadro 19), que regulan los intercambios tanto de vehículos terminados como de partes y componentes³⁰.

CUADRO 19. RED DE ACUERDOS BILATERALES AUTOMOTRICES INTRA-MERCOSUR

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Argentina		ACE° 14	ACE° 13	ACE° 57
Brasil	ACE° 14		ACE° 74	ACE° 76
Paraguay	ACE° 13	ACE° 74		Pendiente
Uruguay	ACE° 57	ACE° 76	Pendiente	

Fuente: Elaboración propia en base a Asociación Latinoamericana de Integración.

Desde 2021 el Comité Automotor del MERCOSUR (CAM) se encuentra negociando un Proyecto de Acuerdo para la incorporación del sector a la unión aduanera. Durante 2023 las negociaciones estuvieron estancadas a raíz de los cambios de gestión, primero de Brasil y luego de Argentina; y se volvieron a reactivar durante el segundo semestre de 2024, cuando tuvieron lugar 3 reuniones del CAM. El proyecto incluye regulaciones sobre el libre comercio intrazona, la aplicación del AEC para productos automotores de extrazona (vehículos y autopartes), la determinación de las reglas de origen aplicables, cuotas con reglas de origen diferenciadas, el tratamiento de regímenes especiales tales como el *draw back*, admisión temporaria, zonas francas y vehículos usados, entre otras.

Las mayores diferencias se encuentran en los aspectos institucionales, en las reglas de origen y en la aplicación del AEC para el sector. Con relación al primer punto, los EE.PP. discrepan entre mantener anexos bilaterales bajo el nuevo protocolo o en unificarlos en el articulado común del nuevo acuerdo. En cuanto a las reglas de origen, las últimas negociaciones realizaron modificaciones para hacerlas compatibles con las definiciones establecidas en el ROM^{31,32}, proceso en el que seguirá trabajando la CAM.

Uno de los principales puntos de controversia en las negociaciones del nuevo protocolo es la determinación del nivel del AEC. Actualmente, al encontrarse el sector fuera de la unión aduanera, los países fijan su DIE en función de lo establecido por cada acuerdo automotor bilateral. Ello genera fuertes diferencias entre los EE.PP., ya que Argentina y Brasil establecen sus DIEs a niveles mucho más elevados (35%) que Paraguay y Uruguay (menores a 23%, dependiendo el ítem arancelario).

En consecuencia, el desafío negociador radica en la búsqueda de una fórmula para que los aranceles nacionales de cada EE.PP. converjan en un nivel común que sea adecuado para cada miembro del

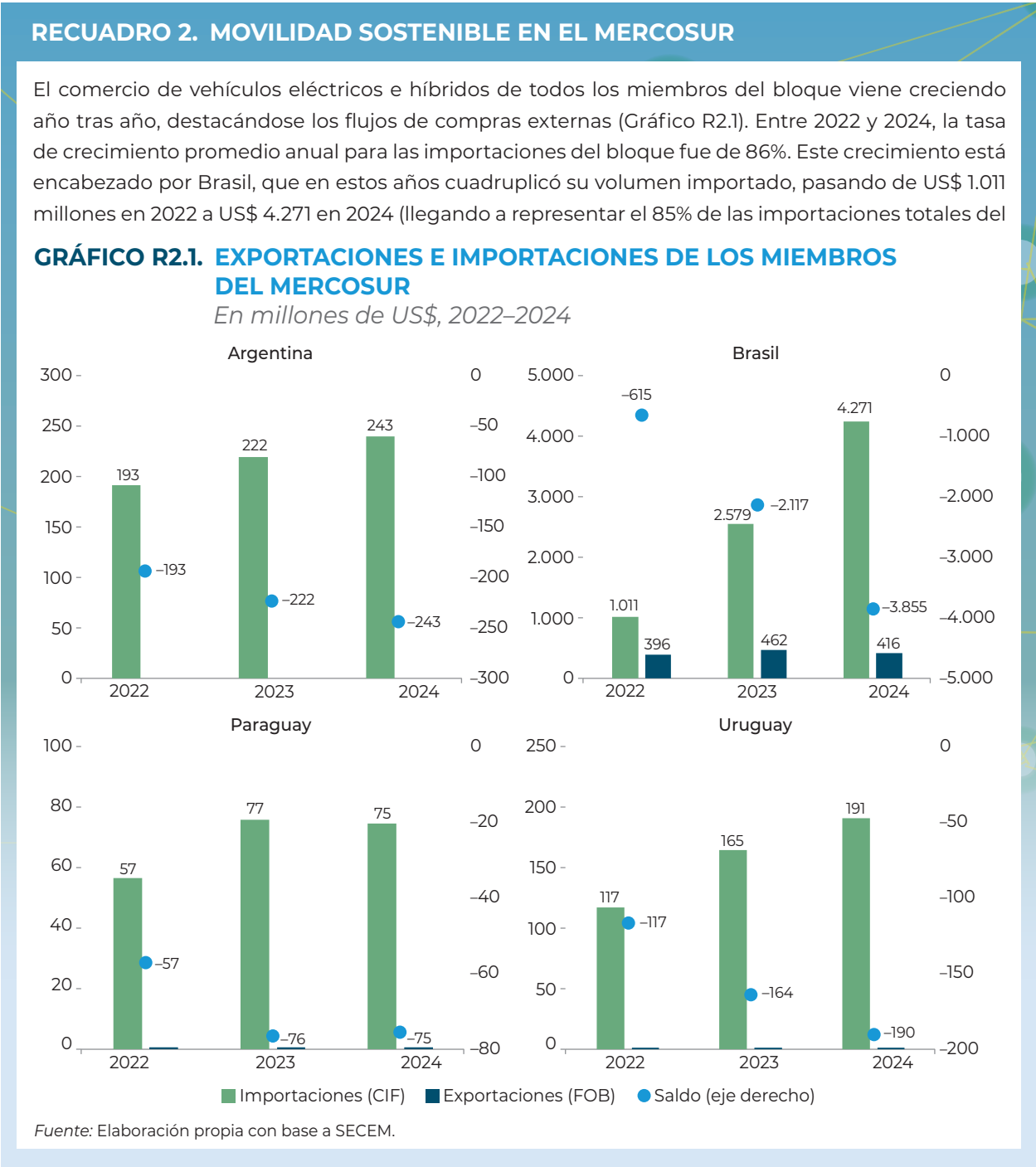
³⁰ Cabe señalar que la única relación bilateral dentro del sector que no está regulada por un acuerdo comercial específico es la que vincula a Paraguay y Uruguay, por lo que el comercio entre ellos se rige por el DIE nacional. De todos modos, el volumen de comercio entre estos miembros del bloque representó en 2023 menos del 0,01% del comercio automotriz intrazona.

³¹ Se modificó el Índice de Contenido Regional (ICR) para transformarlo en un artículo de Contenido Máximo de Materiales Importados (MaxMNO); también se modificaron las definiciones de Valor de los materiales no originarios y Programas de integración progresiva (PIPs), así como las cuotas consignadas con reglas diferenciadas para vehículos nuevos y vehículos con motorizaciones alternativas, que ahora se expresan por la diferencia (65% de MaxMNO). Aún persisten diferencias respecto a si las importaciones deben valorar en aduana o a valor CIF. Estos son cambios de forma y no de sustancia de las reglas pre establecidas en los acuerdos actualmente existentes.

³² El nuevo ROM (en su apéndice de REOs, nota 7) estableció que los productos automotores seguirán teniendo un tratamiento excepcional y se mantendrán regidos por los acuerdos específicos o, en su ausencia, por legislación interna, hasta que se finalice la adecuación del sector al régimen general. Es decir, que sus disposiciones para el sector no son aún aplicables.

bloque, asegurando al mismo tiempo la coherencia con los objetivos de integración del MERCOSUR³³. El estado actual de las negociaciones indica la complejidad para consensuar esta fórmula.

Otros aspectos contemplados en los acuerdos bilaterales que continúan siendo objeto de diferencias entre los EE.PP. son las cuotas con reglas de origen diferenciadas aplicadas a nuevos modelos y vehículos con motorización alternativa (Recuadro 2) y las aplicadas a los Programas de Integración



(continúa en la página siguiente)

³³ Si bien no rige hasta que no se defina una política común automotriz del MERCOSUR, la NCM establece un AEC para todos los productos automotores: para vehículos terminados del 20%, para las autopartes de alrededor de 16% y, para casos que no hay producción regional se les aplica un 2%.

RECUADRO 2. MOVILIDAD SOSTENIBLE EN EL MERCOSUR
(continuación)

bloque). Muy por detrás le siguen Argentina, Uruguay y Paraguay, con una participación de 7%, 5% y 2%; respectivamente. Las exportaciones también son lideradas por Brasil, aunque su crecimiento ha sido constante (2% anual).

Este desempeño comercial podría cambiar en el mediano plazo, habida cuenta las inversiones que está recibiendo Brasil y eventuales futuros proyectos que se instalen en Argentina o demás países del bloque. En Brasil, desde 2015 regía una exención arancelaria para la importación de vehículos eléctricos e híbridos^a. No obstante, en 2024, la nueva administración inició un proceso gradual de restitución de estos aranceles con el objetivo de promover la industria automotriz nacional. En el caso de los vehículos eléctricos, la tarifa arancelaria se elevó al 10% en enero de 2024, al 18% en julio y se restablecerá en su totalidad al 35% para 2026. De manera análoga, los aranceles a los vehículos híbridos se incrementaron al 15% y 25% en dichos períodos y convergerán con la tasa de los eléctricos en 2026 (OBELA, 2024). La combinación de esta política comercial junto con la implementación en 2024 del “Programa de Movilidad Verde e Innovación (Mover)”^b, configura un esquema integral de incentivos orientado a promover la producción nacional de vehículos eléctricos. Esta estrategia ha impulsado una oleada de anuncios de inversión (Cuadro R2.2).

CUADRO R2.2. ANUNCIOS DE INVERSIÓN EN BRASIL, SEGÚN TERMINALES AUTOMOTRICES

En millones de US\$, 2023–2025

EMPRESA	MILLONES DE US\$	UBICACIÓN DE LA PLANTA (CIUDAD, ESTADO)	HORIZONTE TEMPORAL
Stellantis	6.000	- Betim, Belo Horizonte, Minas Gerais - Porto Real en Río de Janeiro - Goiana en Pernambuco	2030
Volkswagen	3.200	Resende, Río de Janeiro	2028
Toyota	2.200	Sorocaba, São Paulo	
GWM	2.000	Ex planta de Mercedes Benz en Iracemápolis, São Paulo	2032
General Motors	1.420		2028
Hyundai	1.100	Piracicaba, São Paulo	2032
Renault	1.000	São José dos Pinhais, estado de Paraná	
Caoa	908		
Chery	900		
BYD	620	Camaçari	2028
Nissan	565		2025
Volvo	181	Curitiba	
BMW	100	Plan de Electrificación de la planta de Araquari, Santa Catarina	
Jaguar Land Rover	En negociación	Itatiaia, Río de Janeiro	2027
Total anuncios	20.194		

Fuente: Elaboración propia con base a anuncios de inversión en prensa: [Portal Movilidad](#), [Motor1](#), [Obela](#), [Renault](#), [Swissinfo](#), [Nissan](#), [InsideEVs](#), [Bloomberg](#), [The Wall Street Journal](#), [Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores](#).

Nota: no todos los anuncios recientes son para manufacturar vehículos eléctricos o híbridos. Renault producirá el nuevo SUV Kardian con motor a combustión interna, en su planta de São José dos Pinhais. Nissan renovará su modelo KICKS y se prepara para el lanzamiento de su nueva generación en 2025.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2. MOVILIDAD SOSTENIBLE EN EL MERCOSUR (continuación)

Entre las inversiones más relevantes, se destacan las realizadas por las empresas Build Your Dreams (BYD) y Great Wall Motor (GWM), que representan el 50% del mercado brasileiro de híbridos y el 80% de autos eléctricos^c; y el anuncio del grupo Stellantis^d de invertir US\$ 6.000 millones entre 2025 y 2030 para lanzar nuevos modelos y desarrollar tecnologías Bio-Hybrid, combinando motores híbridos con biocombustibles.

^a Una política similar existe en los demás países del bloque, para facilitar las importaciones de vehículos con nuevas motorizaciones.

^b El programa introduce un régimen de incentivos fiscales con beneficios que se extenderán por un período de cuatro años. En promedio, las empresas que destinen capital a la descarbonización del sector entre 2024 y 2028 podrán acceder a un promedio de US\$ 800 millones en beneficios fiscales. Al finalizar el programa en 2028, se espera haber otorgado un total de US\$ 2.000 millones en créditos fiscales, los cuales podrán ser aplicados a inversiones en investigación, desarrollo y producción dentro del país. “Programa Mover,” Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina, consultado el 26 de mayo de 2025, <https://www.programa-mover.com/>.

^c Según datos de la Asociación Brasileña del Vehículo Eléctrico (ABVE).

^d Que agrupa a varias marcas de autos, entre ellas Peugeot, Citroën, Opel, Vauxhall, Fiat, Alfa Romeo, Jeep y Chrysler.

Progresiva; comercio de vehículos usados y la eliminación de barreras no arancelarias (tasas consulares, licencias de importación y otros documentos requeridos para el ingreso de estos bienes).

f. Servicios

El Protocolo de Montevideo firmado en 1998 (puesto en vigor en diciembre de 2005) establece el marco regulatorio para el comercio de servicios del bloque y los compromisos iniciales de apertura. En el mismo, los EE.PP. se comprometían a llevar a cabo sucesivas rondas de negociaciones para completar —en un plazo máximo de 10 años desde su entrada en vigor— el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios. A tales efectos, en 2008 se aprobó el Plan de Acción para la Profundización del Programa con el objetivo de concluir la liberalización en 2015.

En el marco de la VIII Ronda de Negociaciones de Compromisos Específicos iniciada en 2020 se actualizó la lista de compromisos sustituyendo los consignados en la VII Ronda de Negociación. El 6 de diciembre de 2023, se aprobó la Enmienda al Protocolo de Montevideo, en adelante “La Enmienda” (DEC. CMC N° 18/23)³⁴. En ella, se adoptó una actualización del clasificador de servicios de telecomunicaciones donde se incluyeron nuevas categorías (servicios telefónicos móviles, *trunking*, radio búsqueda de personas y servicios satelitales globales).

Asimismo, los cuatro países incorporaron en sus respectivos anexos modificaciones en los compromisos asociados a limitaciones al acceso a mercados, al tratamiento nacional o compromisos adicionales en los cuatro modos de suministro (Cuadro 20). Brasil y Paraguay estuvieron entre los que más actualizaciones realizaron, aplicando modificaciones en varias categorías de servicios profesionales y servicios empresariales. El sector de comunicaciones (incluyendo telecomunicaciones) también

³⁴ La Enmienda entrará en vigor treinta días después del depósito del instrumento de ratificación por el tercer Estado Parte del MERCOSUR. Argentina promulgó la Ley 27.769 el 1 de octubre de 2024 declarando vigente la Enmienda (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27769-405424>). Uruguay suscribió la aprobación el 23 de septiembre de 2024 con la Ley 20370 (<https://www.gub.uy/presidencia/institucional/normativa/ley-n-20370-fecha-23092024-se-aprueba-enmienda-protocolo-montevideo-sobre>). Paraguay lo incorporó al ordenamiento jurídico con el Decreto 3710/2025 (<https://impuestospy.com/impuestos/decreto-n-3710-2025/>). En Brasil se encuentra en proceso de tratamiento (<https://www.camara.leg.br/noticias/1138529-projeto-aprova-ajustes-em-acordo-do-mercosul-sobre-servicos-financeiros/>).

CUADRO 20. LISTA DE SECTORES QUE INCLUYERON MODIFICACIONES EN LA ENMIENDA RESPECTO DE LOS ANEXOS PREVIOS

SECTOR CON MODIFICACIONES	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Modificaciones horizontales en el modo 4	Aplicación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR			
1. A. Servicios profesionales				
1.A.a. Servicios jurídicos				
1.A.b. Servicios de contabilidad, auditoría y tenduría de libros				
1.A.c. Servicios de asesoramiento tributario				
1.A.d. Servicios de arquitectura				
1.A.e. Servicios de ingeniería				
1.A.f. Servicios integrados de ingeniería				
1.A.g. Servicios de planificación urbana y de arquitectura paisajista				
1.A.k. Otros. Servicios de farmacia				
1.B. Servicios de informática y servicios conexos	texto			
1.C. Servicios relacionados a la Investigación y Desarrollo				
1.F. Otros servicios empresariales				
1.F.c. Servicios de consultores en administración				
1.F.e. Servicios de ensayos y análisis técnicos				
1.F.i. Servicios de publicidad				
1.F.g. Servicios relativos a la pesca				
1.F.h. Servicios relacionados con la minería				
1.F.j. Servicios relacionados con la distribución de energía				
1.F.m. Servicios conexos de consultores en ciencia y tecnología				
1.F.n. Servicios de mantenimiento y reparación de equipo				
1.F.o. Servicios de limpieza de edificios				
2.A. Servicios postales				
2.C. Servicios de telecomunicaciones	texto	texto	texto	texto
2.D. Servicios audiovisuales				
3. Servicios de construcción y de ingeniería conexos				
6. Servicios relacionados al medio ambiente				
7. Servicios financieros				texto
8.B. Otros servicios de salud				
8.C. Servicios sociales				
8.D. Otros				
9.A. Hoteles y restaurantes				
9.C. Guías de turismo				
10. D. Servicios deportivos y otros servicios recreativos		texto		
11. Servicios de transporte				
11.A. Servicios de transporte marítimo	texto			

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 20. LISTA DE SECTORES QUE INCLUYERON MODIFICACIONES EN LA ENMIENDA RESPECTO DE LOS ANEXOS PREVIOS (continuación)

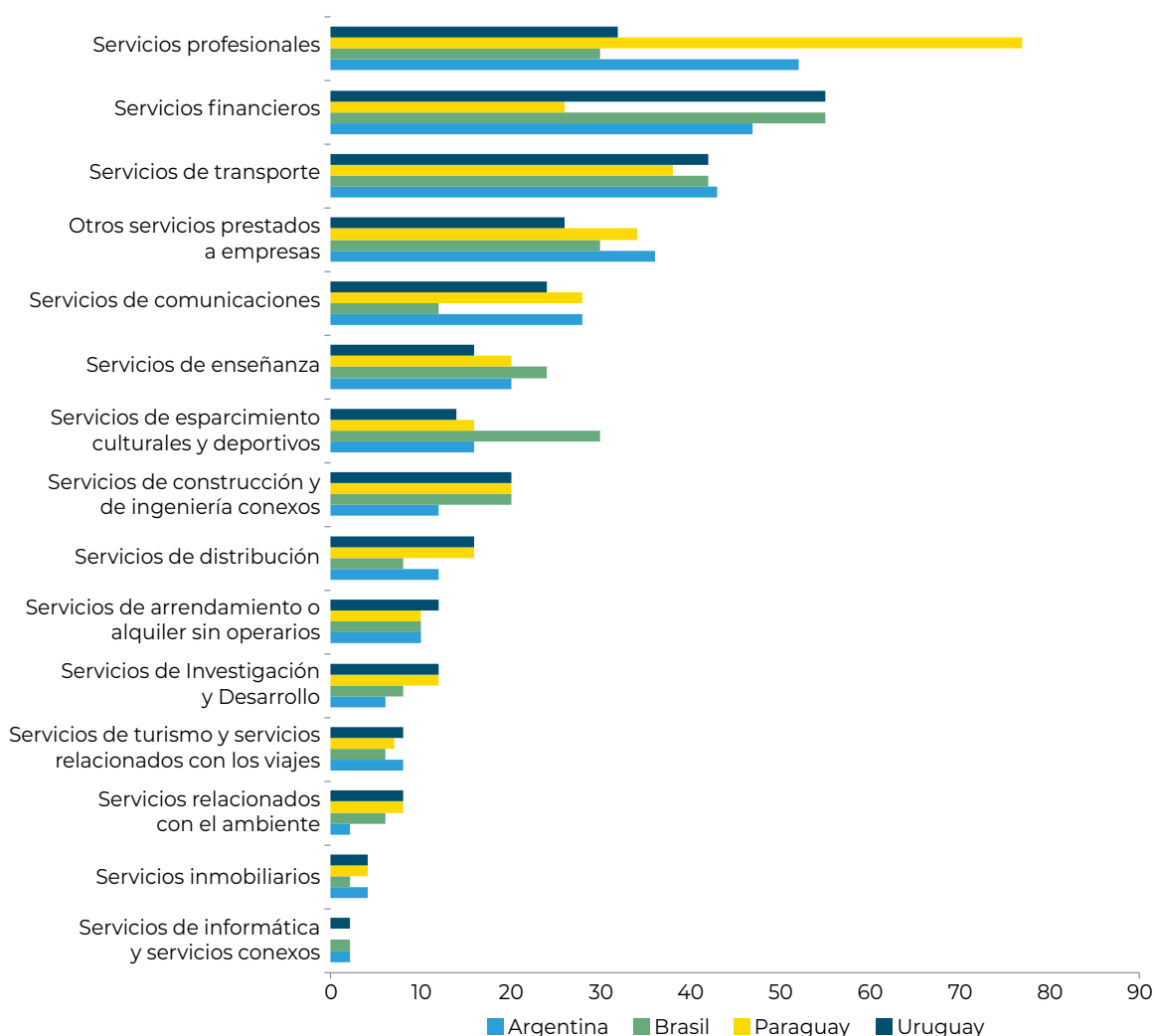
SECTOR CON MODIFICACIONES	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
11.B. Servicios de transporte por vías navegables interiores	texto			
11. C. Servicios de transporte aéreo				
11.G. Servicios de transporte por tuberías				
11.H. Servicios auxiliares con relación a todos los medios de transporte				
12. Otros servicios				

Fuente: Elaboración propia en base a los Anexos de la Enmienda 2023 al Protocolo de Servicios.

Nota: se comparan los anexos de la Enmienda previa (DEC. CMC N° 21/09) y la actual (DEC. CMC N° 18/23). Se pinta en verde cuando la Enmienda actual incorpora al menos una categoría de servicios sin limitaciones al acceso a mercado o al trato nacional. Se pinta en naranja cuando la modificación es variada y heterogénea dentro de la categoría, pudiendo incluir cambios en el texto, nuevos requisitos o limitaciones y/o eliminación de estos. Se pinta de azul, cuando se realizaron cambios en los textos o nuevas aclaraciones. Las letras y números de las categorías corresponden a las utilizadas en los anexos oficiales.

GRÁFICO 19. SERVICIOS PENDIENTES DE ARMONIZACIÓN

Frecuencia de los "no consolidados" en las categorías de servicios



Fuente: Elaboración propia en base a los anexos de la Enmienda 2023 al Protocolo de Servicios.

fue actualizado por parte de los cuatro EE.PP. Los servicios financieros, postales y el sector de servicios de transporte registraron modificaciones en tres de los cuatro EE.PP. Por su parte, Uruguay fue el país que menor cantidad de revisiones implementó.

Todos los países hicieron, además, modificaciones horizontales en el modo 4 (movimiento de personas físicas) vinculadas con la aplicación del Acuerdo de Residencia para la permanencia en caso de prestación de servicios que implican movimiento de personas físicas. Si no aplica el acuerdo a las categorías de personal transferido dentro de la empresa o los prestadores de servicios no recurren al Acuerdo de Residencia MERCOSUR, rigen las reglas generales de cada país, que pueden variar según el servicio o categoría del personal. Cabe destacar que, el modo 4 representa el de mayor frecuencia de “no consolidado” dentro de los compromisos específicos o donde permanecen restricciones al acceso a mercado o trato nacional. El modo 4 corresponde solo al 1,2% del comercio mundial de servicios³⁵.

Por último, persiste en los anexos una serie de servicios en algunos modos de suministro “no consolidados”; esto es aún no abordados o sujetos a consulta interna o revisión de normativa vigente. Los servicios pendientes de consolidar son más frecuentes en servicios profesionales, financieros y de transporte (Gráfico 19).

B. OTROS TEMAS DE LA AGENDA INTERNA

a. Fondo de Convergencia Estructural

Desde su constitución en 2006³⁶ hasta finales de 2024, el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) ha desembolsado US\$ 898 millones para el financiamiento de proyectos —equivalente al 77% de la capitalización realizada por los EE.PP.— y US\$ 18 millones destinados a solventar los gastos operativos de la Unidad Técnica FOCEM. La disponibilidad del Fondo al mes de noviembre de 2024 totalizó US\$ 275 millones, de los cuales US\$ 185 millones (67%) están afectados a desembolsos de proyectos aprobados o en etapa de aprobación, gastos operativos y reservas de contingencia; correspondiendo el porcentaje restante a recursos disponibles para afrontar nuevos proyectos (CRPM, 2024).

De acuerdo con un informe de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), la cartera del FOCEM está conformada por 51 proyectos³⁷, cuyo valor total asciende a US\$ 1.529 millones, de los cuales US\$ 995 millones (65%) corresponden a recursos no reembolsables del Fondo. En cuanto, a la distribución de estos últimos, se destaca que 61,2% de los recursos son dirigidos a proyectos en Paraguay, mientras que 26,5% corresponden a Uruguay. De este modo, ambos países concentran 87,7% de la totalidad de los montos asignados en el período 2007–2024 (Gráfico 20). Si se distribuye el dinero adjudicado a proyectos pluriestatales según país integrante, Paraguay y Uruguay pasan a centralizar casi 90% de los fondos disponibles del FOCEM, aspecto que se encuentra en línea con su objetivo fundacional de reducir las asimetrías estructurales de los países del bloque.

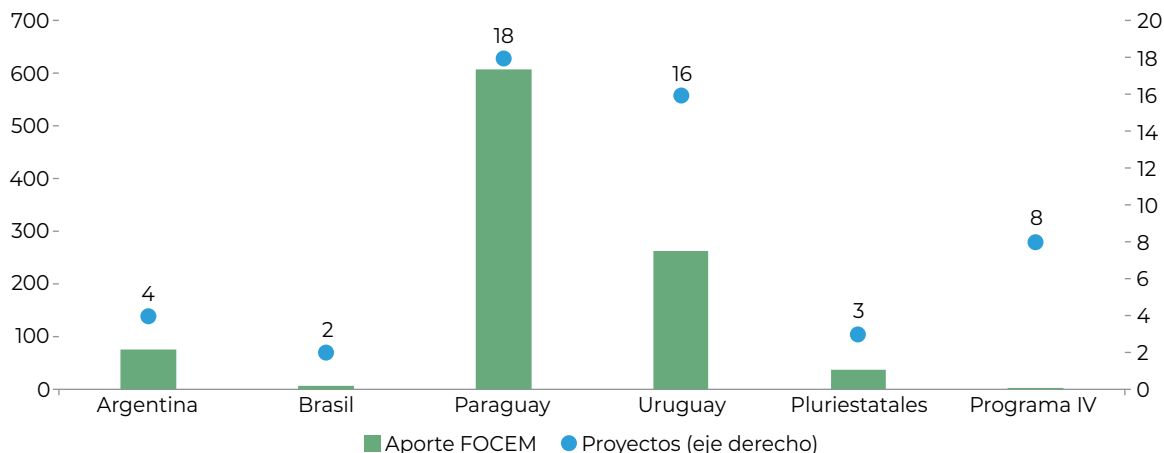
³⁵ De acuerdo con *The Trade in Services by Mode of Supply (TISMOS)* de la Organización Mundial del Comercio con datos para 2022.

³⁶ DEC. CMC N° 18/05.

³⁷ Contempla únicamente los proyectos en ejecución y los finalizados. Excluye aquellos rescindidos y los que aún no han culminado su proceso de aprobación formal. Los proyectos responden a los objetivos de financiamiento de los programas identificados en la DEC. CMC N° 18/05, estos son: (i) Programa de Convergencia Estructural; (ii) Programa de Desarrollo de la Competitividad; (iii) Programa de Cohesión Social; (iv) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

GRÁFICO 20. DISTRIBUCIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS APROBADOS SEGÚN BENEFICIARIO, 2007-2024^a

Número de proyectos y aportes FOCEM por país, en millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos de la CRPM.

Notas: ^a Los datos de los proyectos correspondientes a 2024 llegan hasta el mes de noviembre. El Programa IV del FOCEM, tiene como objetivo el fortalecimiento de la estructura institucional (capacidad de gestión y coordinación), así como profundizar la integración regional.

En relación con el grado de avance en la ejecución de la cartera de proyectos, se observa un total de 38 proyectos concluidos (74,5% de la cartera) por una inversión de US\$ 884,3 millones, de los cuales US\$ 600 millones fueron ejecutados con aportes no reembolsables del FOCEM. En este sentido, en 2023 se finalizaron 4 obras por un total de US\$ 23,7 millones, cuyo propósito estuvo orientado a mejorar la infraestructura vial en Uruguay. Por su parte, en 2024 se dieron por terminados 3 proyectos, uno en Uruguay (US\$ 70,5 millones) y dos en Paraguay (US\$ 17,2 millones). El primero, destinado al mantenimiento de la vía férrea uruguaya, y los dos subsiguientes, a la construcción de viviendas para poblaciones vulnerables y al fortalecimiento del sistema de calidad e innovación en Paraguay.

Durante la Cumbre de diciembre de 2024 se aprobaron cuatro nuevos proyectos con financiamiento no reembolsable proveniente del FOCEM por un monto total de US\$ 49,2 millones: la “Rehabilitación Ruta 6 — Tramo I y II” de Uruguay³⁸; la “Circunvalación del Municipio de Amabai” en Brasil³⁹; y el “Mejoramiento del Centro de Frontera de Puerto Falcón” en Paraguay⁴⁰.

Por último, resulta importante mencionar que la efectivización de una nueva ronda de capitalización del FOCEM 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”, la cual hasta noviembre de 2024 había sido internalizada únicamente por Paraguay y Uruguay.

b. Agenda digital

En el ámbito del Grupo Agenda Digital del MERCOSUR, entre el segundo semestre de 2023 y fines de 2024, se definieron como prioritarias las discusiones sobre protección de datos personales, la

³⁸ DEC. CMC N° 11/24 y DEC. N° 12/24.

³⁹ DEC. CMC N° 13/24.

⁴⁰ DEC. CMC N° 14/24.

ciberseguridad, y la identidad/firma digital. Estos temas han generado la presentación de documentos, propuestas de cooperación y la elaboración de proyectos de resolución. En materia de protección de datos personales, se creó una Comisión de trabajo y se ha propuesto un «Proyecto de resolución, Mecanismo de cooperación entre las autoridades de protección de datos personales del MERCOSUR» con el objetivo de establecer mecanismos de asistencia mutua y cooperación técnica, regulatoria y fiscalizadora. Adicionalmente, se han discutido «Recomendaciones» sobre este tema, buscando avanzar en la armonización de normativas y prácticas en la región.

En ciberseguridad se avanzó en la discusión de un Acuerdo de Cooperación y en el mapeo de la cibercriminalidad. En lo que respecta a identidad y firma digitales se presentó una propuesta de Identidad Electrónica e Interoperabilidad. Al mismo tiempo, se han discutido avances sobre la autenticación digital y las firmas electrónicas avanzadas, y se informó sobre la regulación del Acuerdo Interno de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Firma Digital del MERCOSUR. También se presentó un Proyecto de Resolución sobre Cooperación entre las Autoridades de Firma Digital del MERCOSUR.

Otro tema relevante ha sido la conectividad y el desarrollo de la red de fibra óptica en el MERCOSUR. Se presentó el informe final del mapeo de las rutas de conectividad realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), resaltando la importancia de la fibra óptica para la integración regional.

c. Desarrollo sostenible

Durante la Presidencia Pro Témpore (PPT) de Uruguay se prorrogó el mandato del Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, creado en 2022, hasta el final del segundo semestre de 2025, momento en el que debe presentar el informe y sus propuestas y recomendaciones (RES. GMC N°24/24).

El grupo realizó 5 reuniones entre el segundo semestre de 2023 y todo 2024. Los temas tratados fueron, en primer lugar, la necesidad de elaborar un nuevo documento de trabajo sobre las acciones del MERCOSUR en materia de comercio y desarrollo sostenible. Otro tema fueron las medidas y políticas sobre desarrollo sostenible impulsadas por terceros países con impacto comercial en el MERCOSUR. Con relación a la Propuesta sobre Principios en Materia de Comercio y Desarrollo Sostenible, la PPT de Uruguay realizó una presentación proponiendo la redacción de principios para fijar la posición del MERCOSUR, considerando discusiones en otros foros.

Entre otros asuntos tratados se destaca que Argentina alertó sobre negociaciones en la Organización Marítima Internacional (OMI) relacionadas con medidas para la reducción de gases de efecto invernadero. En particular, sobre la propuesta de aplicar un gravamen universal, que podría tener un fuerte impacto en el costo de flete, afectando las exportaciones agropecuarias. En esta línea, Argentina y Paraguay propusieron coordinar posiciones en foros multilaterales como la OMI. Brasil planteó la cooperación entre países del MERCOSUR en proyectos de sostenibilidad. Argentina, por su parte, circuló una propuesta sobre el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible para el acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio.

d. Propiedad intelectual

En 2024 se creó el Grupo Ad hoc sobre Propiedad intelectual (GAHPI), con el objeto de elaborar propuestas y recomendaciones en dicha materia. El grupo realizó una única reunión en la que abordó el

mandato y cronograma de trabajo. También se trató el estado de situación de la aprobación y ratificación en cada EE.PP. del «Acuerdo para la protección mutua de las indicaciones geográficas de origen en los territorios de los Estados Parte del MERCOSUR» y plantearon la posibilidad de que el GAHPI pudiera evaluar los pasos necesarios para su correcta implementación. Se realizó una evaluación de los estándares de propiedad intelectual en el ámbito del MERCOSUR. La PPT de Uruguay se comprometió a remitir un documento explicativo sobre la propuesta de guía y examen de procedimiento de signos distintivos en temas de marcas en el MERCOSUR. Finalmente, se analizaron los derechos de autor en el entorno digital, los derechos de obtentor y las marcas.

e. Defensa del consumidor

El principal avance en este tema a lo largo del período bajo análisis fue la aprobación por parte del GMC de la resolución que crea el Mecanismo de Cooperación para la Fiscalización del Cumplimiento de la Normativa de Defensa del Consumidor (RES. GMC N°23/24). Sin embargo, al cierre de este informe ninguno de los países miembro había incorporado la normativa a su legislación nacional.

Entre el segundo semestre de 2023 y fines de 2024 el CT N°7 “Defensa del Consumidor” realizó 7 reuniones. En dicho ámbito se discutió el estado actual de los Manuales de Buenas Prácticas (Comerciales, Protección de Datos y Consumo Sostenible). Argentina sugirió unificar los tres manuales en uno solo, incorporando capítulos sobre protección de datos y consumo sostenible. Paraguay y Uruguay se mostraron de acuerdo con la propuesta en tanto que Brasil manifestó que realizaría consultas internas.

Un segundo tema de análisis fue la Plataforma Online de Resolución de Conflictos de Consumo Transfronterizo. Brasil confirmó la posibilidad de transferir el código fuente de la plataforma «consumidor.gov.br» en software libre a las agencias del MERCOSUR. Las delegaciones mostraron interés en incorporar este sistema en sus países. Con relación al Plan de Política de Comunicación de Defensa del Consumidor, Argentina y Paraguay presentaron un proyecto enfocado en el Plan de Trabajo, datos estadísticos, Plataforma MERCOSUR de Formación y el calendario del bloque. En particular con relación a la plataforma se trabajó en el desarrollo de cursos de defensa del consumidor.

En los temas de Suministro y Visualización de Datos Estadísticos de Reclamos, la Unidad Técnica de Estadísticas de Comercio Exterior presentó prototipos de visualización. Se acordó realizar revisiones al mismo y se solicitó la creación de usuarios de acceso para cada agencia. Se aprobaron técnicamente los aspectos para la visualización de los datos y se solicitó a la CCM su publicación.

Otro aspecto del trabajo del CT N°7 fue el Diálogo con la UE y con Organismos Internacionales. Uruguay planteó a la UE el interés en iniciar una cooperación técnica en temas como protección del consumidor en transporte aéreo, prevención de fraudes financieros y comercio electrónico. Además, se solicitó instrucción a la CCM para iniciar la solicitud de adhesión del MERCOSUR como observador a la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley. Argentina, por su parte, expresó la necesidad de un análisis exhaustivo de la RES. GMC 37/19 sobre comercio electrónico y se comprometió a elaborar un texto para su consideración. Uruguay informó sobre un proyecto de decreto complementario para plataformas de intermediación. Se identificaron temas para la revisión, como *influencers*, proveedores sin sede en el Estado Parte, intermediación, publicidad no solicitada e inteligencia artificial. Se acordó realizar consultas con otros Subgrupos de Trabajo sobre el uso de dominios de internet.

f. Producción cinematográfica y audiovisual

Bajo la PPT de Paraguay, en julio de 2024, se aprobó el Acuerdo MERCOSUR de Coproducción Cinematográfica y Audiovisual (DEC. CMC 6/24), que tiene como objetivo establecer las condiciones bajo las cuales las obras cinematográficas y audiovisuales serán reconocidas como nacionales cuando sean realizadas bajo régimen de coproducción entre los Estados Parte, contribuyendo a la integración regional en la producción audiovisual.

g. Seguridad regional

Durante el segundo semestre de 2023, en el marco de la PPT de Brasil se aprobó el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional, instrumento que regula el trabajo coordinado de las fuerzas y cuerpos de seguridad y/o policía y órganos de control comprometidos con su ejecución. El Plan tiene como objetivo avanzar con la planificación, incorporación e implementación de nuevas acciones operativas relacionadas con el tráfico ilícito de materiales nucleares y/o radiactivos.

CAPÍTULO 3

El desarrollo de la agenda externa

Entre mediados de 2023 y marzo de 2025, el MERCOSUR experimentó una revitalización de su agenda externa, marcada por un enfoque pragmático, una mayor diversificación geográfica y un reposicionamiento estratégico frente a los nuevos desafíos del comercio global. La firma del acuerdo con Singapur, el cierre de las negociaciones del acuerdo con la Unión Europea y el proceso de finalización del acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio y los Emiratos Árabes Unidos se destacan como hitos claves del período. En paralelo, se han reactivado debates en torno a la necesidad de reinterpretar los márgenes de flexibilidad permitidos por el marco jurídico de la unión aduanera para negociar con terceros países.

En efecto, entre julio de 2023 y marzo de 2025, el MERCOSUR consolidó avances en su agenda de negociaciones comerciales, tanto a nivel regional como extrarregional. Siguiendo las prioridades trazadas por el Grupo de Relacionamiento Externo (GRELEX)⁴¹, el bloque logró cerrar algunos acuerdos significativos y abrir nuevas negociaciones.

Los hitos más relevantes del período incluyen:

- *El cierre de las negociaciones del acuerdo con la Unión Europea (UE) en diciembre de 2024, abriendo el camino para la creación de una de las mayores áreas económicas integradas del mundo, con un mercado de más de 700 millones de personas, que representa el 20% del PIB mundial y más de un tercio del comercio internacional y del stock de Inversión Extranjera Directa (IED).*
- *La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Singapur en noviembre de 2023, primer acuerdo del MERCOSUR con un país de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés).*
- *El inicio de negociaciones con Emiratos Árabes Unidos (EAU) durante el segundo semestre de 2024, con foco en mercados emergentes con alta demanda de productos agroalimentarios que el bloque exporta.*
- *La propuesta de Argentina para flexibilizar el esquema actual de negociaciones externas, regido por la Decisión del Consejo del Mercado Común (DEC. CMC) N° 32/00, marcando un giro en la estrategia de inserción internacional del país.*

⁴¹ Este grupo establece de forma periódica las prioridades en la agenda de negociación en función de los intereses comunes. En los últimos años, se adoptó un enfoque pragmático, priorizando las agendas con oportunidades de obtener resultados concretos, considerando el progreso de los trabajos en curso y la receptividad de las contrapartes. Cada EE.PP. se postula para coordinar la negociación que le interesa persiguiendo su estrategia de internacionalización nacional y el mismo grupo decide conjuntamente qué país conducirá cada negociación.

En paralelo, se continuaron los trabajos técnicos para concluir aspectos pendientes del acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), cuyo texto había sido acordado en principio en 2019. El objetivo principal es la profundización de los lazos con países europeos, aprovechando la escala y la acumulación de origen regional con la UE que el acuerdo normaría.

En cuanto a las posibilidades de abrir nuevos frentes en la estrategia de internacionalización del bloque, se han iniciado diálogos exploratorios con Indonesia, Vietnam, República Dominicana, El Salvador y Panamá. Asimismo, se han realizado acciones orientadas a profundizar y modernizar los acuerdos existentes con Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia.

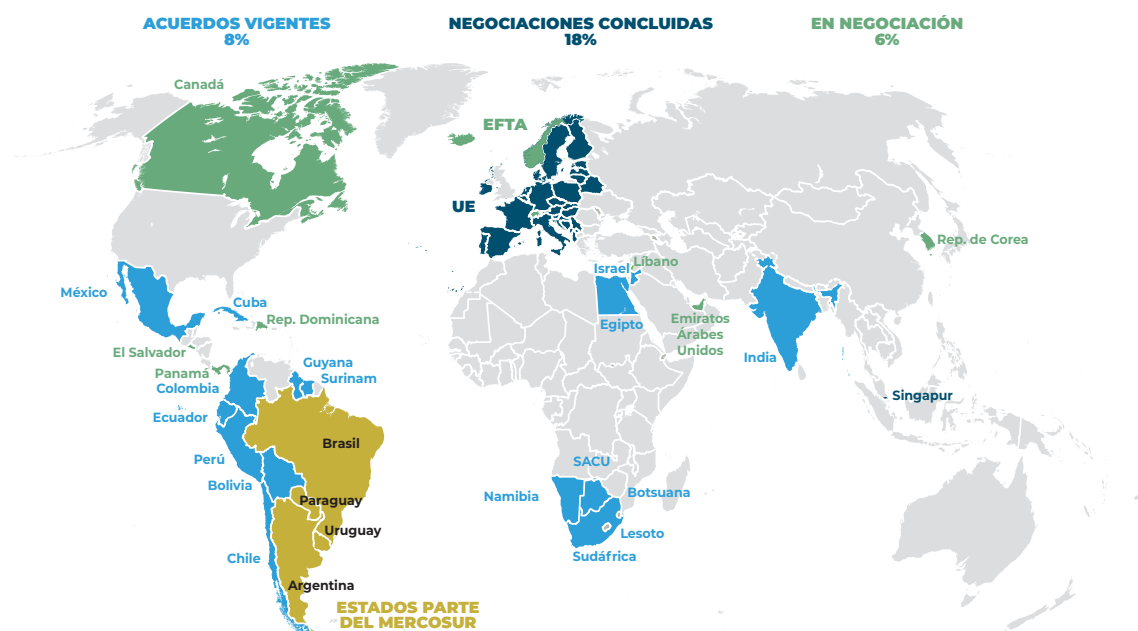
A. LA AGENDA EXTERNA EN CIFRAS

Hasta 2024, los acuerdos comerciales del MERCOSUR se concentraban mayormente en países en desarrollo, que en conjunto representan apenas el 8% del PIB mundial y explican el 24% de la población global. Sin embargo, la conclusión de las negociaciones con la UE cambió la lógica del relacionamiento externo del bloque latinoamericano, al ser el primer acuerdo que el MERCOSUR alcanza con economías desarrolladas.

La UE, por sí sola, representa aproximadamente el 18% del PIB global y el 6% de la población mundial, consolidándose como un socio comercial estratégico de alto ingreso. Si a este acuerdo se le agregan el tratado ya firmado con Singapur y las negociaciones en curso con EFTA, Canadá, República de Corea, Líbano y Panamá, el MERCOSUR podría alcanzar una red de acuerdos en vigor que cubra el 31% del PIB mundial y el 33% de la población global, ampliando sustancialmente el alcance de su inserción internacional (Gráfico 21).

GRÁFICO 21. COBERTURA DE LA AGENDA DE NEGOCIACIONES DEL MERCOSUR, EN TÉRMINOS DEL PIB MUNDIAL

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

Nota: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Guyana y Surinam son estados asociados del MERCOSUR.

Actualmente, el 14% de las exportaciones extrazona del MERCOSUR se beneficia de preferencias arancelarias en virtud de los acuerdos comerciales vigentes⁴². Con la entrada en vigor del acuerdo recientemente concluido con la UE y el tratado ya firmado con Singapur, esa proporción podría incrementarse en 17 puntos porcentuales, alcanzando así una cobertura del 31% del total de las exportaciones extrarregionales del bloque (Cuadro 21). En un escenario en el que se concluyan y entren en vigor todas las negociaciones actualmente en curso, la cobertura preferencial podría ampliarse aún más, llegando a abarcar el 43% de las exportaciones y el 40% de las importaciones extrazona del MERCOSUR.

CUADRO 21. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS Y COMERCIO BILATERAL DEL MERCOSUR CON PRINCIPALES SOCIOS, SEGÚN ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES, 2024

SOCIO COMERCIAL (PAÍS/BLOQUE)	PIB (2024)		POBLACIÓN (2024)		COMERCIO CON EL MERCOSUR			
	US\$ (MIL MILL.)	% DE MUNDO	MILLONES	% DE MUNDO	EXPORT. BILAT. (US\$ MILL.)	% DE EXPORT. EXTRARREG.	IMPORT. BILAT. (US\$ MILL.)	% DE IMPORT. EXTRARREG.
Bolivia ^a	48,4	0,0%	12,3	0,2%	1.860,4	0,5%	2.377,7	0,7%
Chile ^a	330,2	0,3%	20,1	0,3%	14.069,3	3,6%	6.194,1	1,9%
Colombia ^a	418,5	0,4%	52,7	0,7%	4.125,7	1,1%	2.680,7	0,8%
Cuba ^a	107,0	0,1%	10,0	0,1%	361,5	0,1%	7,7	0,0%
Ecuador ^a	121,7	0,1%	107,3	1,4%	1.695,0	0,4%	576,6	0,2%
Egipto	383,1	0,3%	107,3	1,4%	4.492,7	1,2%	1.176,1	0,4%
Guyana ^a	24,7	0,0%	0,8	0,0%	394,6	0,1%	880,9	0,3%
India	3.909,1	3,5%	1.441,7	18,2%	9.375,0	2,4%	9.291,8	2,9%
Israel	540,4	0,5%	10,0	0,1%	1.439,0	0,4%	1.452,4	0,5%
México	1.852,7	1,7%	132,3	1,7%	8.792,9	2,3%	7.882,1	2,4%
Palestina ^a	19,0	0,0%	5,0	0,1%	36,8	0,0%	0,4	0,0%
Perú ^a	289,1	0,3%	34,1	0,4%	5.652,0	1,4%	1.812,2	0,6%
SACU	440,4	0,4%	72,3	0,9%	1.784,5	0,5%	876,1	0,3%
Surinam ^a	4,5	0,0%	0,6	0,0%	63,9	0,0%	1,9	0,0%
Total acuerdos en vigor	8.488,8	7,7%	2.006,4	25,3%	54.143,3	13,9%	35.210,7	10,9%
Unión Europea	19.412,8	17,6%	450,9	5,7%	57.619,7	14,8%	60.712,3	18,9%
Singapur	547,4	0,5%	6,0	0,1%	8.061,7	2,1%	1.390,3	0,4%
Total negociaciones concluidas	19.960,2	18,1%	457,0	5,8%	65.681,4	16,8%	62.102,5	19,3%
EFTA	1.453,9	1,3%	14,9	0,2%	4.836,8	1,2%	5.066,2	1,6%
Rep. de Corea	1.869,7	1,7%	51,8	0,7%	6.775,0	1,7%	6.364,6	2,0%
Canadá	2.241,3	2,0%	41,1	0,5%	7.529,4	1,9%	3.552,9	1,1%

(continúa en la página siguiente)

⁴² Esta participación es la proporción de exportaciones del MERCOSUR hacia países con los que el bloque tiene acuerdos en vigor, sobre las exportaciones totales del MERCOSUR hacia destinos extrarregionales.

CUADRO 21. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS Y COMERCIO BILATERAL DEL MERCOSUR CON PRINCIPALES SOCIOS, SEGÚN ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES, 2024 (continuación)

SOCIO COMERCIAL (PAÍS/BLOQUE)	PIB (2024)		POBLACIÓN (2024)		COMERCIO CON EL MERCOSUR			
	US\$ (MIL MILL.)	% DE MUNDO	MILLONES	% DE MUNDO	EXPORT. BILAT. (US\$ MILL.)	% DE EXPORT. EXTRARREG.	IMPORT. BILAT. (US\$ MILL.)	% DE IMPORT. EXTRARREG.
Emiratos Árabes Unidos	537,1	0,5%	11,0	0,1%	5.191,7	1,3%	1.510,3	0,5%
Líbano	28,3	0,0%	5,4	0,1%	570,3	0,1%	11,7	0,0%
Panamá ^a	87,7	0,1%	4,5	0,1%	1.221,0	0,3%	41,8	0,0%
Total acuerdos en negociación	6.130,3	5,5%	124,2	1,6%	24.903,2	6,4%	16.505,6	5,1%
Vietnam	459,5	0,4%	101,3	1,3%	7.442,4	1,9%	4.975,6	1,5%
Rep. Dominicana	124,6	0,1%	10,8	0,1%	1.452,5	0,4%	44,8	0,0%
Indonesia	1.396,3	1,3%	281,6	3,6%	5.853,1	1,5%	2.516,4	0,8%
El Salvador	35,3	0,0%	6,4	0,1%	315,3	0,1%	12,5	0,0%
Japón	4.026,2	4%	123,9	1,6%	5.977,8	1,5%	7.329,4	2,3%
Total diálogos exploratorios	6.041,9	5,5%	524,0	6,6%	21.041,0	5,4%	14.878,7	4,6%
Total agenda externa	40.621,2	36,8%	3.111,5	39,2%	165.769,0	42,5%	128.697,5	40,0%
Total mundo	110.531,9		7.928,6		437.949,1		372.117,0	

Fuente: Elaboración propia en base a FMI e INTEGRA.

Notas: ^a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Guyana y Surinam son estados asociados del MERCOSUR. Para Palestina y Cuba se utiliza el último dato disponible en FMI. Los estados miembros de la Unión Aduanera de África del Sur (SACU, por sus siglas en inglés) son: Botsuana, Eswatini (antigua Suazilandia), Lesoto, Namibia y Sudáfrica. Los estados miembros de EFTA son Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. El acuerdo con Palestina ha entrado en vigor bilateralmente sólo con Brasil, en 2024.

B. DEBATES SOBRE LA NORMATIVA MERCOSUR DE RELACIONAMIENTO COMERCIAL EXTERNO

Los ritmos de avance de la agenda externa se ven alterados por los reiterados cambios de política exterior de las administraciones que asumen los procesos políticos domésticos. Dicha pendularidad en las orientaciones y prioridades que asume cada gestión de gobierno en materia de relacionamiento externo, suele afectar la dinámica y grado de dificultad que adopta el proceso negociador para alcanzar consensos entre los Estados Parte (EE.PP.). En este sentido, la flexibilización de la unión aduanera y la posibilidad de negociar acuerdos comerciales de forma independiente han sido una constante en el debate hacia dentro de la mesa negociadora del bloque y el origen de tensiones entre los socios.

La asunción del nuevo gobierno en Argentina hacia finales de 2023 dio lugar a una reorientación en las prioridades de política exterior y comercial del país. En ese sentido, la posición sostenida por la actual gestión con relación al funcionamiento y propósito del bloque se reflejó en las participaciones de su Canciller en las reuniones del Consejo del Mercado Común (CMC), así como también en la intervención de su presidente en la Cumbre de Jefes de Estados en diciembre de 2024. En dichas

reuniones, las máximas autoridades argentinas reclamaron por un MERCOSUR más moderno, abierto al mundo y con mayor flexibilidad⁴³ para comerciar con terceros⁴⁴. Cabe señalar que este margen de flexibilidad requerido por Argentina estaba de algún modo relacionado con su interés por negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos⁴⁵.

En ese contexto, Argentina presentó en agosto de 2024 una propuesta que introducía un nuevo esquema de negociación con países o agrupaciones de extrazona. En términos generales, el documento plantea dos innovaciones procesales. En primer lugar, aunque reitera que las negociaciones comerciales deben ser “conjuntas”, menciona que las mismas podrán contemplar: (i) ofertas de desgravación de aranceles comunes, con elementos de diferenciación o, directamente, ofertas nacionales; (ii) cronogramas de desgravación o convergencia diferenciados; y (iii) compromisos diferenciados en las distintas disciplinas y capítulos sobre bienes, servicios e inversiones. En segundo lugar, propone que en caso de que no se alcance un entendimiento entre los EE.PP. en el lapso de dos reuniones ordinarias del Grupo de Mercado Común (GMC), respecto al lanzamiento de negociaciones con terceros países de acuerdo con las modalidades planteadas, los socios podrían iniciar de forma individual o plurilateral negociaciones con aquellos. En definitiva, el proyecto de decisión presentado propone que los socios puedan negociar acuerdos comerciales de forma individual o plurilateral, a diferentes velocidades, sin necesidad de consenso dentro del bloque. A inicios de 2025, Argentina planteó la opción de implementar un nuevo mecanismo simple, basado en la transparencia, con el objetivo de notificar a los socios de las iniciativas comerciales en las que cada uno estuviera involucrado.

C. PRINCIPALES DESARROLLOS DE LA AGENDA EXTERNA

a. Las negociaciones con América Latina y el Caribe

Durante el período bajo análisis de este informe, la agenda de negociaciones en el ámbito regional avanzó en distintos frentes. Durante la LXV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, Panamá oficializó su ingreso como Estado Asociado al bloque regional. Paralelamente, se continuaron los esfuerzos por modernizar y actualizar los acuerdos ya vigentes (Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Colombia), así como por abrir negociaciones para la celebración de nuevos acuerdos (con República Dominicana y El Salvador). Éstas tres dinámicas avanzan simultáneamente, aunque a diferentes velocidades.

La adhesión de Panamá al MERCOSUR se concretó mediante la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 76, en diciembre de 2024⁴⁶. Este Acuerdo establece la liberalización

⁴³ El cambio en la postura de Argentina abrió la posibilidad de una reconfiguración de las alianzas negociadoras internas en torno al debate acerca de la derogación DEC. CMC N° 32/00 sobre relacionamiento externo, la cual compromete a los EE.PP. a llevar adelante negociaciones conjuntas.

⁴⁴ No obstante, como lo señala el Informe MERCOSUR N° 25 (BID, 2022), el bloque ya había mostrado indicios de emprender un camino a la flexibilización *de facto*, cuando en 2019 en el marco de la negociación con la UE, los socios consensuaron la entrada en vigor bilateral una vez que entre en vigor el pilar comercial en la UE. Asimismo, vale la pena destacar la decisión de Argentina de suspender su participación en la negociación de acceso a mercado de bienes con la República de Corea, sin que ello obstaculizara el avance de los otros tres socios.

⁴⁵ A este respecto, Argentina presentó hacia finales de 2024 ante el Grupo de Mercado Común (GMC), una propuesta para ampliar sus excepciones en 50 productos.

⁴⁶ Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). *Acuerdo de Complementación Económica N.º 76 entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Panamá*. Montevideo: ALADI, 10 de diciembre de 2024. https://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/es/ACE76/ACE_076.pdf. Consultado 26 de marzo de 2025.

progresiva del comercio de bienes y servicios, a partir de la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio recíproco. Asimismo, el ACE N° 76 busca facilitar e incentivar inversiones recíprocas, promover la complementación económica y fortalecer la integración física y logística regional. Adicionalmente, Panamá adhirió al “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile”, de 1998, y a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, de 1996. A partir de la firma del Acuerdo, el MERCOSUR inició una negociación con Panamá para un acuerdo de libre comercio más amplio.

En el segundo grupo de dinámicas se encuentran cuatro países de la región con los cuales ya existen acuerdos vigentes en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): Bolivia (ACE N° 36)⁴⁷, Chile (ACE N° 35), Colombia (ACE N° 72), Perú (ACE N° 58) y Ecuador (ACE N° 59). Estos países también tienen el status de Estados Asociados al MERCOSUR. En todos estos casos, se está trabajando para modernizar y actualizar dichos acuerdos a través de las comisiones administradoras correspondientes o mediante relaciones bilaterales llevadas adelante por los EE.PP. del MERCOSUR.

Con la relación a Bolivia, a pesar de la reciente incorporación de este país como Estado Parte del MERCOSUR el 7 de agosto de 2024, el ACE N° 36 sigue vigente y continúa regulando aspectos específicos del comercio bilateral entre este país y los demás miembros del bloque. En este contexto, en octubre de 2024, se aprobaron dos protocolos adicionales (PA) sobre acumulación de origen y el régimen de Admisión Temporal y *Drawback*. El primero (PA N° 33), permite que los insumos originarios de países de la Comunidad Andina (CAN) —de la cual Bolivia también es país miembro— utilizados en la producción de bienes bolivianos, sean considerados como originarios en el marco del ACE N° 36. Esta medida facilita a los exportadores bolivianos cumplir con los requisitos de origen y acceder a las preferencias arancelarias establecidas en el acuerdo. El segundo (PA N° 34) prorroga la vigencia de estos regímenes hasta 2028, permitiendo que los bienes producidos por Bolivia que incorporen insumos importados temporalmente o bajo el régimen de *drawback* cumplan origen y, por lo tanto, continúen beneficiándose de las preferencias arancelarias otorgadas en el Acuerdo.

Desde 2022, el Grupo Técnico de Origen ha trabajado en la actualización del Anexo 13 del ACE N° 35 entre Chile y el MERCOSUR. Este esfuerzo busca modernizar el régimen de origen para facilitar y promover el comercio entre las partes. En agosto de 2023, entró en vigor el PA N° 67, que prórroga hasta el 1 de enero de 2031 la excepción que permite a productos que incorporan insumos importados temporalmente o bajo el régimen de *drawback* acceder a preferencias arancelarias. Posteriormente, en enero de 2024, se implementó el PA N° 68, que extiende la vigencia de un régimen de origen del MERCOSUR (ROM) diferenciado, otorgando Requisitos Específicos de Origen (REO) más flexibles por parte de Chile a Paraguay⁴⁸.

⁴⁷ Hasta que Bolivia no concluya el proceso de incorporación plena de la normativa del MERCOSUR —obligación derivada de su adhesión como Estado Parte—, el comercio bilateral entre Bolivia y los demás miembros del bloque continuará regulándose conforme a las disposiciones del ACE N° 36. *Acuerdo de Complementación Económica N° 36*. Sexagésimo Sexto Protocolo Adicional, <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vACEWEB?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=12#12> Consultado 26 de marzo de 2025.

⁴⁸ Establecidos en el Apéndice N°2 del Anexo 13, vigente hasta ese entonces, en el 63° PA al ACE N° 35. ALADI. “*Régimen de Origen*” del ACE N° 35. Sexagésimo Tercer Protocolo Adicional, suscrito el 31 de agosto de 2018. <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/4d5c18e55622e1040325749000756112/99ca7b4a892a404003258363006b4e5b?OpenDocument>. Consultado 26 de marzo de 2025.

Finalmente, durante la XIX Reunión Ordinaria de la Comisión Administradora del Acuerdo celebrada en noviembre de 2024, se aprobó la modernización del régimen de origen⁴⁹. Esta actualización se centró en simplificar y flexibilizar los criterios generales y específicos para determinar cuándo una mercancía es originaria. Además, se habilitó la posibilidad futura de establecer sistemas de autocertificación de origen de manera bilateral entre Chile y cada EE.PP. del MERCOSUR interesado; y se modificó el procedimiento de verificación y control por parte de las autoridades aduaneras en búsqueda de mayor agilidad y eficiencia. Se espera que el nuevo acuerdo entre en vigor en 2025, tras la finalización de los procedimientos internos de cada país miembro.

Las negociaciones en el ámbito del ACE N° 72 MERCOSUR — Colombia no han registrado mayores avances. Los grupos han estado trabajando en la redacción de un régimen definitivo de solución de controversias y en la designación de puntos focales para la trasposición de la nomenclatura arancelaria del acuerdo. Adicionalmente, el MERCOSUR ha reafirmado su interés para mejorar el acceso de sus productos agrícolas al mercado colombiano, que incluya la revisión de mecanismos como la banda de precios. Sin embargo, aún no se ha abierto dicho diálogo.

Por el contrario, en agosto de 2024, Colombia comunicó su intención de no continuar aplicando aranceles reducidos a los vehículos importados desde Brasil⁵⁰. Este acuerdo, vigente desde 2017, permitía la importación y exportación de vehículos entre ambos países con aranceles preferenciales, para cupos de vehículos elaborados con Valor de Contenido Regional (VCR) del 50% (45 mil unidades para Brasil y 5 mil para Colombia) y con VCR del 35% (45 mil unidades para Colombia y 5 mil para Brasil). Esta medida afecta únicamente a Brasil, que a diciembre de 2024 había logrado exportar el 72% del primer cupo (32.256 unidades) y el 42% del segundo (2.107 unidades⁵¹). Los cupos automotrices entre Argentina y Colombia no se encuentran abarcados por la denuncia⁵².

Por su parte, el MERCOSUR viene trabajando en reanudar las negociaciones con Ecuador con el fin de modernizar y profundizar el acuerdo existente. Hasta el momento, las relaciones entre ambas partes se encuentran enmarcadas en el ACE N° 59, cuyas Partes Signatarias son el MERCOSUR y la CAN. En marzo de 2022, el MERCOSUR le presentó a Ecuador una propuesta para suscribir un nuevo marco normativo que reemplace el instrumento existente. Si bien hubo avances en la discusión, no se han observado resultados concretos.

⁴⁹ Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (SUBREI). “Chile y MERCOSUR Aprueban Modernización de Régimen de Origen del Acuerdo de Complementación Económica.” [subrei.gob.cl](https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2024/11/26/chile-y-MERCOSUR-aprueban-modernizaci%C3%B3n-de-r%C3%A9gimen-de-origen-del-acuerdo-de-complementaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica), 26 de noviembre de 2024. <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2024/11/26/chile-y-MERCOSUR-aprueban-modernizaci%C3%B3n-de-r%C3%A9gimen-de-origen-del-acuerdo-de-complementaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica>. Consultado 26 de marzo de 2025.

⁵⁰ El mismo se encuentra plasmado en el Anexo II, Apéndice 5.1, del ACE N° 72. MERCOSUR y República de Colombia. *Anexo II – Apéndice 5.1: Entendimiento entre los Gobiernos de la República de Colombia y la República Federativa del Brasil sobre el Comercio de Vehículos Automotores*. Acuerdo de Complementación Económica N° 72. <https://www.tlc.gov.co/getattachment/acuerdos/vigente/MERCOSUR/acuerdo-de-complementacion-economica-no-72-colombi/contenido/texto-del-acuerdo/anexo-ii-programa-de-liberacion-comercial/anexo-ii-programa-de-liberacion-comercial-ape-13/15-a-ii-ap-5-1-vehiculos-colombia-brasil.pdf.aspx>. Consultado 26 de marzo de 2025.

⁵¹ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). *Consumo de Cupos de Vehículos – Acuerdo AC72 e Híbridos*. Publicado el 16 de diciembre de 2024. <https://www.dian.gov.co/aduanas/ConsumodeCuposdeVehiculos/Consumo-de-Cupos-de-Vehiculos-Acuerdo-AC72-16122024.pdf>. Consultado 27 de marzo de 2025.

⁵² Los mismos se establecen en el Anexo II, Apéndice 5.2, del ACE N° 72. MERCOSUR y República de Colombia. *Anexo II – Apéndice 5.2: Entendimiento entre los Gobiernos de la República de Argentina y la República de Colombia relativo al sector automotor*. Acuerdo de Complementación Económica N° 72. <https://www.tlc.gov.co/getattachment/acuerdos/vigente/MERCOSUR/acuerdo-de-complementacion-economica-no-72-colombi/contenido/texto-del-acuerdo/anexo-ii-programa-de-liberacion-comercial/anexo-ii-programa-de-liberacion-comercial-ape-14/16-a-ii-ap-5-2-vehiculos-colombia-argentina.pdf.aspx>. Consultado 27 de marzo de 2025.

Las negociaciones entre el MERCOSUR y Perú se han centrado en la profundización del ACE N° 58, con el objetivo de actualizar y ampliar su alcance. Durante el segundo semestre de 2023, el MERCOSUR envió una propuesta a Perú, que incluyó temas como acceso a mercados agrícolas, zonas francas y certificación de origen digital (Secretaría del MERCOSUR, 2024). Esta propuesta aún no habría tenido reacción por parte de Perú. Es importante notar que este país ha estado activamente involucrado en negociaciones bilaterales con países como India, China y los EAU, lo que podría influir en la prioridad de sus negociaciones con MERCOSUR.

Desde 2022, las negociaciones entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico (AP) se han centrado en la propuesta de un Memorándum de Entendimiento (MOU) destinado fortalecer el comercio entre ambos bloques. Sin embargo, estas negociaciones evidencian un cierto estancamiento. Hasta la fecha el MOU no ha sido firmado, aunque ambas partes manifiestan su disposición para concretarlo. En este contexto, durante la XXIV Reunión del GRELEX, se acordó que la Presidencia Pro Tempore (PPT) de Uruguay contactaría a Chile, que ostenta la PPT de la AP, para trabajar en puntos de interés común. El MERCOSUR ha identificado áreas prioritarias como la facilitación del comercio, la acumulación de origen y la eliminación de barreras no arancelarias.

Finalmente, durante el segundo semestre de 2023, el MERCOSUR manifestó su interés en retomar las negociaciones con Cuba, después de ocho años de inactividad, para profundizar los aranceles establecidos en el ACE N° 62.

b. La agenda extrarregional

b.1. Acuerdos suscriptos⁵³

MERCOSUR – SINGAPUR

El Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Singapur, firmado en diciembre de 2023 tras cinco años de negociaciones⁵⁴, representa un paso adelante en la estrategia de apertura del bloque sudamericano hacia Asia⁵⁵. Singapur es reconocido como un destacado centro logístico global y regional, se distingue como puerto de referencia, *hub* financiero, de servicios y por su desarrollo basado en el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, es esperable que los beneficios comerciales de la entrada en vigor del TLC para el MERCOSUR sean limitados, dado que Singapur ya aplica aranceles nulos o muy bajos a la mayoría de los productos importados⁵⁶, y el comercio bilateral con el MERCOSUR es escaso.

Durante 2024, el MERCOSUR exportó US\$ 8 mil millones a Singapur, lo que representa 2% de las exportaciones extrarregionales, e importó US\$ 1,3 mil millones, apenas 0,4% de las compras desde

⁵³ Todos los textos de los acuerdos suscritos por el MERCOSUR, pueden encontrarse en la Dirección de Tratados de Paraguay en su calidad de Depositario de los Tratados, Protocolos y Acuerdos, en el siguiente link: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMERCOSUR.aspx. Consultado 28 de marzo de 2025.

⁵⁴ En julio de 2018, se iniciaron las negociaciones entre el MERCOSUR y Singapur, bajo la coordinación de Paraguay.

⁵⁵ Desde 2011, cuando se firmó el Acuerdo con Palestina, que el bloque sudamericano no suscribía un Acuerdo. Recientemente, en agosto de 2024, Brasil informó que depositó su instrumento de ratificación del mismo (Acta N° 3/24 GRELEX). Con este paso, el Acuerdo con Palestina entró en vigor de manera bilateral el 9 de agosto de 2024. El texto se puede buscar en el siguiente link: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMERCOSUR.aspx. Consultado 28 de marzo de 2025.

⁵⁶ Mas allá de ello, el acuerdo facilita el acceso efectivo de la oferta exportable al mercado, al regular la imposición de otras barreras al comercio (sanitarias, fitosanitarias y no arancelarias), así como otras disciplinas que facilitan los intercambios de bienes, servicios, flujos financieros, entre otros.

extrazona. Los principales productos exportados son combustibles («fuel oil», 45%), petróleo crudo (18%), plataformas de perforación (9%), compresores de gases centrífugos (3%), carne porcina congelada (3%); mientras que el MERCOSUR le compra: «gas oil» (10%), naftas excluidas para la petroquímica (9%), medicamentos (9%), gasolinas excluidas de aviación (6%) y circuitos electrónicos integrados (4%).

El TLC firmado es un tratado amplio y de última generación, que abarca 19 capítulos que, además de enfocarse en el comercio de bienes, incluyen otras áreas de la relación comercial como servicios e inversiones. En acceso a mercados, Singapur ya ofrecía arancel cero para productos no agrícolas (el acuerdo consolida la liberalización total), mientras que el MERCOSUR acordó eliminar —de manera gradual en un máximo de 15 años— aranceles de importación en el 96% de su universo arancelario (90% del valor importado desde Singapur). En reglas de origen, se establecieron requisitos específicos para todos los productos⁵⁷ y se implementó un sistema de certificación híbrido, que permite la auto-certificación o el uso de certificados tradicionales.

El capítulo de servicios incorpora disciplinas sectoriales sobre servicios financieros, profesionales y postales, con el compromiso de futuras negociaciones en telecomunicaciones. Además, las disposiciones del capítulo facilitan el movimiento de personas, promoviendo el acceso de empresarios e inversionistas mediante trámites migratorios más ágiles.

Por su parte, el capítulo de inversiones resulta estratégico, teniendo en consideración que Singapur tiene un papel significativo como inversor global (con US\$ 63 millones en 2023, se posiciona en el puesto 10° a nivel mundial)⁵⁸. En consecuencia, dado que las partes nunca suscribieron tratados bilaterales de inversión, se espera que el acuerdo incentive y facilite inversiones del Estado insular en los países del MERCOSUR. El capítulo de inversiones adoptó un enfoque basado en el modelo brasileño del Acuerdo de Facilitación de Inversiones, estableciendo estructuras de cooperación y reconociendo el derecho de los Estados a regular en pos de objetivos de política pública.

El capítulo de comercio electrónico establece un marco amplio que abarca protección de datos personales, autenticación y facturación electrónica, al tiempo que promueve la cooperación en ciberseguridad.

Asimismo, se incorporan innovaciones en medidas sanitarias y fitosanitarias, destacando el reconocimiento del principio de «*pre-listing*» por parte de Singapur⁵⁹.

Al igual que en otros acuerdos (como UE y EFTA), se prevé la entrada en vigor de manera bilateral; es decir, conforme cada país complete sus procedimientos internos de ratificación parlamentaria del acuerdo y lo notifique.

⁵⁷ Ello resulta imprescindible con este país insular tan integrado a acuerdos con terceros países, ya que es la principal herramienta con la que cuenta el MERCOSUR para evitar la triangulación de productos de países no miembros del acuerdo, a través de Singapur, hacia los países miembros del bloque sudamericano.

⁵⁸ UNCTAD. *World Investment Report 2024: Investing in Sustainable Energy for All*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2024. Disponible en: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2024>.

⁵⁹ El principio de *pre-listing* implica que la autoridad sanitaria de un país (en este caso, Singapur) acepta el listado de establecimientos exportadores habilitados por la autoridad sanitaria del país exportador (uno de los EE.PP. del MERCOSUR), sin necesidad de inspección previa *in situ*. Este procedimiento agiliza el comercio de productos alimenticios y agroindustriales al basarse en la confianza y reconocimiento de los sistemas regulatorios del socio comercial.

b.2. Acuerdos concluidos

MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA

1. Antecedentes

En junio de 2019 el MERCOSUR y la UE concluyeron las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica, dando fin a un proceso negociador que se extendió durante más de 20 años. Se trata de uno de los mayores acuerdos comerciales del mundo en términos de PIB, comercio e inversión. Juntos, UE y MERCOSUR crean un mercado de más de 700 millones de habitantes y representan cerca del 20% del PIB global, y más de un tercio del comercio internacional y del stock de inversiones extranjeras.

En cuanto a su estructura normativa, el acuerdo contiene dos pilares: uno comercial y otro de diálogo político y cooperación⁶⁰. El primero tiene como objetivo potenciar el intercambio de bienes y servicios, y las inversiones entre los bloques. A tales efectos, el texto incluye capítulos sobre aranceles, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas, reglas de origen, servicios, compras públicas, propiedad intelectual, desarrollo sustentable, Pequeñas y Mediana Empresas (PyMEs) y defensa comercial, entre otros.

Con relación al acceso a mercados, prevé la eliminación de aranceles en más del 90% del intercambio bilateral. En cuanto al cronograma de desgravación, el MERCOSUR reducirá gradualmente los aranceles para el 72% del comercio en un plazo de 10 años, que para algunos productos sensibles se amplía hasta 15 años⁶¹. Por su parte, la UE liberalizará 74% de su comercio en forma inmediata, y alcanzará el 92% de sus importaciones desde el MERCOSUR en un período máximo de 10 años.

Luego del acuerdo en principio alcanzado en 2019, las partes reabrieron en 2023 las negociaciones para incorporar disposiciones complementarias al acervo normativo consensuado originalmente, para facilitar el cierre definitivo de las negociaciones, logrado en la 65° Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en diciembre 2024⁶².

Finalizada la revisión jurídica de los textos⁶³ (*legal scrubbing*), el proceso para la entrada en vigor del acuerdo requiere del cumplimiento de una serie de pasos. En primer lugar, la traducción a los 23 idiomas oficiales de la UE y el control de las versiones en español y portugués por parte del MERCOSUR. En segundo lugar, la firma de cada uno de los mandatarios del MERCOSUR y del Presidente de la Comisión Europea.

A partir de entonces, la aprobación interna por parte de cada uno de los miembros del MERCOSUR y la UE sigue diferentes procesos (Grieger, 2024). En el MERCOSUR, la ratificación del acuerdo por parte de los Presidentes requerirá previamente la aprobación por parte de cada uno de los Congresos

⁶⁰ El pilar de diálogo político y cooperación no son abordados en este informe.

⁶¹ En la renegociación de 2024 se incluyeron plazos más extensos para vehículos de motorizaciones alternativas de 18, 25 y hasta 30 años.

⁶² MERCOSUR. “Declaración Conjunta de los Estados Partes Signatarios del MERCOSUR y la Comisión Europea sobre la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación.” Publicado el 6 de diciembre de 2024. <https://www.MERCOSUR.int/declaracion-conjunta-MERCOSUR-union-europea/>. Consultado 28 de marzo de 2025.

⁶³ Diario la R, “La Unión Europea concluyó la revisión legal del acuerdo con el MERCOSUR y avanza hacia su aprobación definitiva,” [bilaterals.org](https://www.bilaterals.org/?la-union-europea-concluyo-la&lang=en), 5 de mayo de 2025, <https://www.bilaterals.org/?la-union-europea-concluyo-la&lang=en>. Consultado 28 de mayo de 2025.

Nacionales de los países socios. El acuerdo contempla la posibilidad de la entrada en vigor de forma bilateral (entre la UE y cada uno de los países miembros del MERCOSUR) a medida que cada EE.PP. avance con la ratificación (y la UE ya la haya realizado).

En la UE, la práctica seguida en los últimos años para evitar las restricciones legales comunitarias y no retrasar la entrada en vigor de los compromisos comerciales, ha consistido en otorgar a los acuerdos una “naturaleza mixta”, separando el pilar comercial de los componentes relativos al diálogo político y la cooperación⁶⁴. Tal división permite distinguir las competencias propias de la UE de aquellas competencias compartidas con los países socios.

En ese caso, el pilar comercial del Acuerdo MERCOSUR-UE sólo requerirá que el Consejo Europeo vote por mayoría calificada para adoptar la decisión de la firma. Esto implica que, en la práctica, se necesita simultáneamente el respaldo del 55% de los Estados miembros (15 de 27) y que dichos estados representen al menos el 65% de la población de la UE. Luego, el Consejo solicita al Parlamento Europeo su consentimiento para la celebración del Acuerdo. El Parlamento vota por mayoría simple. Una vez obtenido dicho consentimiento legislativo, el Consejo puede proceder a la suscripción del acuerdo y el pilar comercial podría entrar en vigor de forma provisional.

Por otro lado, en lo que respecta al pilar de diálogo político y cooperación, su entrada en vigor requiere la aprobación por unanimidad en el Consejo, mayoría del Parlamento Europeo y, adicionalmente, la ratificación por parte de cada uno de los 27 parlamentos nacionales, conforme a sus procedimientos internos⁶⁵. Sólo cuando esta etapa se efectivice, el Acuerdo entraría en vigor de forma completa. Si bien dicho proceso puede extenderse durante varios años, no afecta la aplicación provisional del pilar comercial, que puede operar indefinidamente.

2. Los cambios introducidos en el proceso de renegociación (2020–2024)

Tras del consenso logrado en 2019 ambos bloques se involucraron en un proceso de renegociación como consecuencia de la presentación por parte de la UE de un “instrumento adicional”⁶⁶ (o “*side letter*” por su término en inglés) a comienzos de 2023. Dicho documento se propuso alinear los compromisos del capítulo de Comercio y Desarrollo Sustentable (TSD, por sus siglas en inglés) con lo pautado en el Pacto Verde Europeo, y al mismo tiempo, fortalecer los mecanismos de aplicación de las cláusulas allí contenidas.

Por su parte, el MERCOSUR aprovechó la reapertura de la negociación para solicitar concesiones en materia de compras públicas, derechos de exportación y acceso a mercado, entre otros intereses ofensivos. El acuerdo definitivo alcanzado en diciembre de 2024 incluyó varios ajustes complementarios, sintetizados en el Cuadro 22.

A continuación, se presenta un desarrollo pormenorizado de los principales cambios introducidos en acceso a mercado, derechos de exportación, cambio climático, comercio y desarrollo sostenible, compras públicas y el mecanismo de rebalanceo.

⁶⁴ Esta estrategia ya ha sido aplicada en acuerdos previos como los celebrados con Centroamérica (2012) y Chile (2002, actualizado en 2024).

⁶⁵ Esto introduce un riesgo de «veto» parlamentario, como ocurrió con el acuerdo UE–Canadá (CETA), que fue demorado por la oposición del parlamento regional de Valonia (Bélgica).

⁶⁶ Friends of the Earth Europe. *EU-MERCOSUR Joint Instrument*. Marzo de 2023. <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2023/03/LEAK-joint-instrument-EU-MERCOSUR.pdf>. Consultado 28 de mayo de 2025.

CUADRO 22. PRINCIPALES ELEMENTOS INTRODUCIDOS EN LA RENEGOCIACIÓN DEL ACUERDO MERCOSUR – UE

ELEMENTOS	NUEVOS COMPROMISOS
Acceso a mercado	Autos eléctricos: el período de transición inicial para la liberalización plena pasa de 15 a 18 años, e introduce un mayor recorte arancelario, que coloca a la alícuota en 25% desde el día uno de desgravación (antes 35%). Vehículos de hidrógeno: el plazo de desgravación será de 25 años, con un período de gracia de 6 años. Carne de cerdo: se añaden 1.500 tn a la cuota asignada a Paraguay. Biodiesel: se añaden 50.000 tn asignadas a Paraguay.
Medidas de defensa comercial	Salvaguardias para automóviles: las medidas de salvaguardia pasan a estar sujetas a una activación más flexible en comparación con otras mercancías. A su vez, el plazo de aplicación máximo se extiende a 5 años.
Derechos de exportación	Brasil se reserva la posibilidad de aplicar derechos de exportación a minerales críticos en el caso de considerarlo necesario. De ser así, las exportaciones de dichos productos destinadas a la UE se beneficiarán de una reducción del derecho aplicado como mínimo del 50%, no pudiendo la alícuota preferencial superar el 25%. Se incorporó una cláusula de salvaguardia fiscal, a pedido de Argentina.
Cambio climático	El texto contempla la suspensión del Acuerdo si una Parte abandona el Acuerdo de París y si también deja de serlo "de buena fe".
Comercio y desarrollo sostenible	El capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible incluye un Anexo vinculante, en el que las Partes se comprometen a tomar medidas para frenar la deforestación a partir de 2030 . Asimismo, el anexo contempla compromisos en materia de cooperación para apoyar a los países miembros del MERCOSUR en la aplicación del Reglamento europeo sobre deforestación.
Compras públicas	Brasil excluyó de su oferta las compras públicas realizadas por su Sistema Único de Salud y la UE también descartó la incorporación de los organismos que integran su sistema de salud. Adicionalmente, Brasil garantizó una mayor cobertura de la contratación pública a nivel subfederal. Por su parte, Argentina incorporó algunas exclusiones en las ofertas de su sector sanitario.
Propiedad intelectual	El capítulo incluye un listado de empresas de los países miembros de MERCOSUR, que son autorizadas por el Acuerdo como "usuarios previos" de algunas indicaciones geográficas europeas, como por ejemplo: parmesano, gruyere, fontina, reggianito, entre otros productos.
Mecanismo de rebalanceo	Contempla la posibilidad que, si una de las Partes considera que una medida de la otra, no regulada por el acuerdo, anula o menoscaba sustancialmente las concesiones comerciales negociadas , pueda solicitarle a un grupo especial que determine si hubo incumplimiento de los compromisos asumidos y en qué medida. Sólo en caso de que el panel confirme la anulación o el menoscabo sustancial de los beneficios en virtud del Acuerdo, la parte reclamante deberá ser indemnizada por la parte demandada. De lo contrario, se le habilita a la parte reclamante la posibilidad de adoptar medidas de "rebalanceo" (suspensión de los beneficios previstos en el Acuerdo), con la finalidad de restablecer el equilibrio del Tratado.
Cláusula de revisión	Ofrece a las Partes la posibilidad de negociar modificaciones a las disposiciones del Acuerdo. Contempla la primera revisión tres años después de su entrada en vigor.

Fuente: Elaboración propia con base a European (2024) y países miembros del MERCOSUR.

3. Acceso a mercado

a. Ajustes en los plazos de desgravación para el sector automotor

El texto de 2019 preveía para las importaciones de vehículos terminados del MERCOSUR un cronograma de desgravación arancelaria de 15 años⁶⁷ desde la entrada en vigor del acuerdo, incluyendo

⁶⁷ Canasta identificada en el calendario de eliminación arancelaria del MERCOSUR con la categoría 15.

algunas exclusiones puntuales⁶⁸. En el caso particular de las pick-ups, tractores y vehículos utilitarios livianos, el acceso al mercado del bloque latinoamericano contemplaba un período de adaptación más prolongado, con seis años de gracia a partir de la puesta en marcha del tratado, y el pago de un arancel del 35%. En calidad de compensación durante el plazo del *waiver*, la UE obtenía acceso a una cuota preferencial de 50.000 unidades anuales⁶⁹ con una reducción arancelaria del 50% sobre el arancel base. Luego, a partir del séptimo año, se inicia el proceso de desgravación hasta alcanzar la liberalización plena en el año 15⁷⁰.

Si bien los compromisos alcanzados a finales de 2024 no modifican las condiciones descriptas⁷¹, se introduce un anexo al apéndice del calendario de reducción arancelaria del MERCOSUR con un cronograma de desgravación diferenciado para vehículos con motorizaciones alternativas: híbridos, eléctricos, de hidrógeno y de tecnologías no tradicionales. A los efectos de aprovechar la transición energética para poder desarrollar capacidades productivas y tecnológicas dentro del MERCOSUR, los EE.PP. lograron incorporar un calendario más extenso, que va desde los 18 a 30 años según el tipo de vehículo (ver Cuadro 23).

CUADRO 23. TIEMPOS DE LLEGADA AL ARANCEL 0% EN EL ACUERDO MERCOSUR-UE

CATEGORÍA	TIPO DE VEHÍCULO	CÓDIGO SISTEMA ARMONIZADO 2022	ARANCEL 0% EN EL AÑO	CONDICIONES DE ACCESO A MERCADO
18	Vehículos eléctricos e híbridos (excepto a hidrógeno)	8703.40/50/60/70/80	Año 18	Reducción inicial de 28,6% al entrar en vigor, luego disminuye progresivamente ^a . En el año 18, el arancel llega a 0%.
25	Vehículos a hidrógeno	ex 8703.80	Año 25	Durante los primeros 6 años el arancel no desgrava, se aplica el arancel base de cada socio del MERCOSUR. A partir del 7mo año, se realizan reducciones escalonadas parciales hasta el año 24. Se alcanza el arancel cero en el año 25.
30	Vehículos de nuevas tecnologías ^b	8703.90	Año 30	Sin reducción hasta año 6 (= que hidrógeno). A partir del año 7 hasta el año 17, están sujetos a una reducción del 28,6% del arancel base. A partir del año 18, los aranceles remanentes se eliminan gradualmente, con reducciones pautadas cada 3 años, hasta llegar al arancel 0% en el año 30.

Fuente: Elaboración propia con base en textos oficiales del acuerdo.
Notas: ^a “Anexo: Cambios en el calendario de eliminación de aranceles para MERCOSUR”, en Comisión Europea. “EU-MERCOSUR: Text of the Agreement”. Última actualización el 6 de diciembre de 2024. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/MERCOSUR/eu-MERCOSUR-agreement/text-agreement_en. ^b no clasificadas como eléctricos, híbridos o de combustión interna.

⁶⁸ Trolebuses, vehículos para 10 o más personas con motor diesel, entre otros.
⁶⁹ El acuerdo establece entre los miembros del MERCOSUR la siguiente distribución: 15.500 para Argentina, 32.000 para Brasil, 1.750 Uruguay y 750 Paraguay.
⁷⁰ Canasta de desgravación arancelaria identificada con la categoría 15V.
⁷¹ El texto enmendado actualiza las posiciones arancelarias incluidas en el calendario de eliminación arancelaria para MERCOSUR. En particular, se ajusta la clasificación 8701.90.90 (Otros tractores) de la NCM 2017, que en la nueva versión NCM 2022 se desglosa en cinco subpartidas que pasan a integrar la categoría 15V.

Es importante destacar que en el sector automotor el arancel base difiere entre los países del MERCOSUR. Brasil y Argentina aplican un arancel del 35% para la mayoría de los vehículos, en tanto Paraguay y Uruguay establecen tasas menores (20% y 23%, respectivamente). De esta manera, aunque el cronograma de reducción es común para todos los socios, la base de cálculo varía, resultando en niveles diferentes durante el proceso de liberalización. Sin embargo, todos los países alcanzarán el arancel 0% en el mismo año final estipulado para cada categoría.

b. Ajustes en cuotas de carne y biodiesel para Paraguay

Otra de las novedades que incluye la revisión del acuerdo tiene que ver con la ampliación de los beneficios que la UE le otorga a Paraguay, al reconocer su estatus de economía pequeña dentro del MERCOSUR. Esto se refleja en la ampliación de la cuota preferencial para carne de cerdo paraguaya y la incorporación de un contingente arancelario exclusivo para las exportaciones de biodiesel hacia la UE (Cuadro 24).

CUADRO 24. NUEVAS CONDICIONES DE ACCESO AL MERCADO EUROPEO PARA PARAGUAY

CARNE PORCINA (TRQ-PK)	BIODIÉSEL (TRQ-BD)
Paraguay accede a un contingente exclusivo de 1.500 toneladas métricas libres de arancel ^a , desde la entrada en vigor del acuerdo ^b .	Paraguay obtiene un contingente libre de aranceles para 50.000 toneladas métricas anuales ^c desde la entrada en vigor del acuerdo.
Si Paraguay excede la cuota, se aplica el arancel base vigente.	Para volúmenes por encima de este límite, se establece una reducción progresiva del arancel en 11 etapas anuales iguales, alcanzando un arancel cero en el año 10.

Fuente: Elaboración propia con base en textos oficiales del acuerdo.
Notas: Las siglas en inglés “TRQ-PK” y “TRQ-BD» significan respectivamente: *Tariff Rate Quota – Pork* y *Tariff Rate Quota – Biodiesel*, en español “contingente arancelario”. ^a El contingente arancelario se aplica a los productos identificados con la notación TRQ-PK en el “Apéndice del calendario de eliminación de aranceles para la UE”, mayormente clasificados bajo los códigos de las partidas 0203 y 0210 (frescos, refrigerados, congelados y preparados). ^b El arancel preferencial del 0% intracuota es complementario al derecho arancelario preferencial de 83 EUR, dentro del contingente de 25.000 toneladas métricas que la UE otorga para todo el MERCOSUR. Los miembros deberán luego asignar un mecanismo interno de distribución de los cupos otorgados para todo el bloque. ^c Aplica a productos bajo los códigos 3826.00.10 y 3826.00.90 (ésteres monoalquílicos de ácidos grasos).

c. Derechos de exportación

El capítulo de Comercio de Bienes (Art. 8) compromete a las partes a eliminar y no reintroducir derechos de exportación (DEX) en su comercio recíproco a partir del cuarto año de vigencia del acuerdo. El texto acordado en 2019 incluye una serie de excepciones nacionales listadas únicamente por Argentina y Uruguay. Por su parte, el acuerdo de 2024 introduce dos adendas: un anexo con excepciones nacionales para Brasil y una cláusula de salvaguardia fiscal a pedido de Argentina, que habilita el restablecimiento o incremento temporal de los DEX en situaciones excepcionales (por ejemplo, desequilibrios fiscales graves o devaluaciones abruptas). De este modo, el acuerdo le permite, particularmente a Argentina, Brasil y Uruguay, conservar cierto margen de flexibilidad para la aplicación de DEX en sectores y productos estratégicos para sus estrategias de desarrollo (Cuadro 25).

CUADRO 25. EXCEPCIONES A LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN POR PAÍS Y PRODUCTO

PAÍS	EXCEPCIONES	CATEGORÍA DE DESGRAVACIÓN Y/O CONDICIONES DE APLICACIÓN	PRODUCTOS AFECTADOS	NOVEDADES EN 2024
Argentina	Sí	Canasta Y10: reducción del 18% al 14% entre los años 5 y 10. Se consolida un tope del 18% hasta el primer día del año 5, a partir del primer día del año 7 se reduce 1 punto porcentual anual hasta llegar a 14% en el año 10. Ese 14% es el nivel máximo «consolidado» que se podrá mantener hacia adelante.	Productos sensibles: cadena oleaginosa (granos, harina, aceite), alimentos balanceados, biodiésel, etc.	Sí: se incorpora cláusula de salvaguardia fiscal.
		Canasta Y5: eliminación total en 3 etapas: año 4 (comienza), año 5 (intermedio), año 6 (arancel 0%).	Productos con menor sensibilidad o mayor presión de eliminación: Cueros crudos, ciertos productos industriales.	
		Canasta S («Standstill»): Se permite mantener el DEX vigente al momento de la entrada en vigor del acuerdo. No se puede incrementar, pero tampoco hay obligación de reducirlo.	Productos que se desea proteger sin comprometer eliminación: arte, antigüedades, chatarra, residuos minerales.	
Brasil	Sí	Si Brasil aplica DEX: -Las exportaciones con destino UE tienen que estar sujetas a un DEX preferencial que puede ser superior al 25%. -El DEX preferencial debe representar al menos un 50% menor que el DEX aplicado a terceros países. Si Brasil otorga un trato aún más favorable a otros países, debe: -Notificar a la UE -Hacer sus “mejores esfuerzos” para extender esas condiciones a la UE, previa negociación.	Materias primas críticas para la transición energética: minerales, tierras raras, fertilizantes, metales preciosos, ferroaleaciones, circonio berilio, cromo, hafnio, entre otras.	Sí: se introduce nueva excepción para insumos estratégicos. El acuerdo permite una futura revisión de esta lista de productos por solicitud de Brasil o de la UE.
Uruguay	Sí	Canasta Y5: eliminación total en 3 etapas: año 4 (comienza), año 5 (intermedio), año 6 (arancel 0%).	Cueros.	No: mantiene la excepción que ya existía, no incorpora nuevas excepciones ni cláusula de salvaguardia.
Paraguay	No	No presentó lista de excepciones. Debe eliminar todos los derechos desde el año 4 (aplica norma general).		No: sin excepciones nuevas ni previas.

Fuente: Elaboración propia con base en textos oficiales del acuerdo.

4. Cambio climático, comercio y desarrollo sostenible

La presentación por parte de la UE de una “side letter” a principios de 2023, proponía alinear los compromisos del capítulo de TSD con lo pautado en el Pacto Verde Europeo; y al mismo tiempo, fortalecer los mecanismos de aplicación de las cláusulas allí contenidas.

Las objeciones del MERCOSUR a dicha propuesta se concentraron principalmente en dos elementos: (i) transformar los compromisos climáticos voluntarios de los EE.PP. en obligaciones vinculantes, y (ii) someter al mecanismo de solución de diferencias cualquier incumplimiento de las disciplinas contenidas en el capítulo. Asimismo, las medidas comerciales unilaterales formuladas por la UE, como el Mecanismo de Ajuste en Frontera (CBAM, por sus siglas en inglés) y el Reglamento Europeo sobre Deforestación (EUDR, por sus siglas en inglés), generaron incertidumbre sobre el efectivo aprovechamiento de las preferencias arancelarias otorgadas a las exportaciones del MERCOSUR en el marco del acuerdo.

Luego del debate y el intercambio de perspectivas, las partes convinieron no habilitar el mecanismo de solución de controversias del acuerdo para el incumplimiento de los compromisos allí asumidos. Sin embargo, a los efectos de reforzar el alcance de los compromisos en el ámbito de desarrollo sostenible, ambos bloques convinieron en agregar un anexo al capítulo de TSD y un texto adicional titulado *Paris Agreement as an Essential Element*⁷².

El primero reafirma los compromisos asumidos en el capítulo del TSD con relación al cumplimiento de la legislación doméstica aplicable en materia ambiental y laboral, y a la coherencia de estas con las obligaciones asumidas en el marco de la OMC, los acuerdos multilaterales ambientales y las relativas a los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo para la promoción de los derechos laborales. En cuanto a la deforestación, el texto compromete a las partes a implementar medidas, de conformidad con sus leyes y reglamentos nacionales, para evitar una mayor deforestación e intensificar los esfuerzos para estabilizar o aumentar la cobertura forestal a partir de 2030.

Adicionalmente, incluye varias acciones de cooperación entre las partes en diversas áreas de interés. Entre ellas se destaca la colaboración en iniciativas que impulsen la sostenibilidad y el fortalecimiento de cadenas de valor y mercados interregionales en sectores estratégicos como minería sustentable; procesamiento y transformación de minerales críticos para la transición energética; fuentes de energía que desempeñan un papel crucial en la transición energética (incluido el gas y las energías renovables); movilidad sostenible y las cadenas de valor asociadas (incluyendo baterías de litio, reciclaje de baterías, infraestructura para recarga, producción de autos eléctricos, etc.); biocombustibles sostenibles (incluidos el etanol y biodiesel, combustible sostenible para aviación y combustibles renovables de origen no biológico); y el hidrógeno y sus derivados.

Frente a la aplicación de medidas unilaterales de sustentabilidad que afectan el comercio, el texto hace mención a “la necesidad de facilitar la implementación de acciones para apoyar el cumplimiento de las medidas de sustentabilidad de la otra Parte que afectan el comercio, a fin de que las exportaciones puedan aprovechar plenamente las oportunidades de acceso a los mercados que ofrece el Acuerdo”. Para ello, prevé que el MERCOSUR reciba apoyo a través de recursos financieros, la puesta en marcha de programas de desarrollo de capacidades, asistencia técnica y otras iniciativas conjuntas para promover cadenas de suministro sostenibles⁷³.

⁷² Aún no se conoce como se vinculará formalmente con los demás textos o si será un anexo a alguno de los capítulos del acuerdo.

⁷³ Asimismo, incorpora otros ámbitos de cooperación como la participación de las mujeres en el comercio birregional y la promoción de oportunidades de acceso a mercado para los bienes producidos de forma sustentable por Pymes, cooperativas, pueblos indígenas y comunidades locales.

Por su parte, el texto adicional sobre el Acuerdo de París está integrado por dos artículos: uno sobre cambio climático y otro sobre el cumplimiento de obligaciones. En el primero, las partes se comprometen a ser miembros de buena fe de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Acuerdo de París. El texto identifica dicha obligación como un “elemento esencial” del acuerdo. Complementariamente, el artículo sobre cumplimiento de obligaciones establece que las violaciones de las disposiciones descriptas como “elementos esenciales” en el artículo anterior —y en otros artículos⁷⁴ del acuerdo—, pueden dar lugar al inicio de un proceso de notificación y consultas, mientras que en caso de producirse “violaciones graves y sustantivas de estos elementos esenciales”, se prevé la suspensión parcial o total del Acuerdo.

5. Compras públicas

El capítulo de compras públicas de 2019 establece principios de trato nacional, eficiencia, transparencia y competencia, garantizando que los proveedores del MERCOSUR puedan participar en licitaciones públicas europeas en condiciones de igualdad y de no discriminación con los proveedores europeos, y viceversa. El MERCOSUR obtuvo condiciones preferenciales (no sujetas a estricta reciprocidad) y períodos de transición para adaptarse gradualmente a las obligaciones del capítulo.

Con relación al acuerdo firmado en 2019, la negociación de 2024 mantiene el trato preferencial para MERCOSUR, pero con mayor precisión y ajustes sectoriales (especialmente en el sector de salud). Brasil excluyó de su oferta de compras públicas las adquisiciones realizadas por su Sistema Único de Salud⁷⁵, mientras que la UE replicó el mismo curso de acción al excluir a las entidades que conforman su sistema de salud⁷⁶. En paralelo, Argentina introdujo exclusiones adicionales que no estaban en el texto de 2019, particularmente para compras públicas relacionadas con el sector de salud y desarrollo social⁷⁷.

Un segundo cambio importante respecto a 2019 es el alcance de la cobertura del capítulo. En el texto original para Argentina, Brasil y Uruguay⁷⁸ la cobertura se limitaba a compras del nivel central o federal, con un compromiso de promover la futura adhesión de los gobiernos subnacionales. El nuevo texto establece la ampliación de la oferta a nivel subfederal en Brasil para incluir un mayor número

⁷⁴ Respeto por los principios democráticos, derechos humanos y libertades fundamentales, y artículo sobre armas de destrucción masiva.

⁷⁵ Estas exclusiones están alineadas con la decisión de Brasil, en mayo de 2023, de abandonar las negociaciones para adherirse al Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, iniciadas durante el gobierno de Bolsonaro. <https://www.infobae.com/espana/2023/05/31/brasil-retira-la-oferta-que-hizo-a-la-omc-para-abrir-sus-compras-gubernamentales/#:~:text=Brasil%2C%2030%20may.%20El%20Gobierno%20de%20Brasil,de%20adhesi%C3%B3n%20al%20convenio%2C%20informaron%20fuentes%20oficiales.,> consultado 30 de abril de 2025.

⁷⁶ En términos técnicos, estas exclusiones se incorporaron en los Anexos de Entidades Cubiertas bajo las Notas Generales, aplicando excepciones sectoriales permitidas en el capítulo de compras públicas.

⁷⁷ Estas exclusiones se aplican a: 1) Medicamentos, vacunas, complementos alimenticios y factores biológicos (ej. rituximab, interferón, vacunas humanas, etc., HS 3002 a 3006); 2) Equipamiento médico: esterilizadores, instrumentos quirúrgicos, aparatos de terapia respiratoria, radiología, ortopedia, etc (HS 8419, 9018 a 9025); 3) Bienes de consumo hospitalario: pastas, leche, arroz, productos preparados (HS 0402, 1006, 1902, 2005). Esto supone una protección significativa del gasto público en salud, que se suma a la excepción ya existente para programas destinados a compras a productores familiares y cooperativas. Comisión Europea. *Annex: Argentina Coverage of Government Procurement*. Publicado el 10 de diciembre de 2024. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/d8866931-3dfd-4788-8294-91f78d5ded13/details?download=true>. Consultado 28 de mayo de 2025.

⁷⁸ Paraguay incluye expresamente al nivel subfederal en el anexo firmado. Se listan todas las 17 gobernaciones departamentales como entidades cubiertas bajo el acuerdo. Comisión Europea. *Annex on Government Procurement Paraguay*. Publicado el 10 de diciembre de 2024. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/eaadde4d-d59e-4588-9c7a-28d6b850a403/details?download=true>. Consultado 28 de mayo de 2025.

de entidades subnacionales (estados y municipios). Así, se mejora el acceso de proveedores europeos a un segmento más amplio del mercado brasileño de compras públicas. A su vez, impone mayores obligaciones de transparencia y no discriminación a gobiernos estaduales y municipales en procedimientos cubiertos por el capítulo.

En lo que respecta a la cobertura, se establecen umbrales mínimos altos⁷⁹, denominados en Derechos Especiales de Giro (DEG), para activar las disciplinas del acuerdo, en plazos progresivos. De esta manera el capítulo solo aplicará a contrataciones públicas de envergadura. Es importante destacar que si bien los umbrales son iguales en términos nominales entre la UE y los miembros del MERCOSUR (excepto para Paraguay), el Trato Especial y Diferenciado otorgado al MERCOSUR contempla que los plazos de transición para alcanzar dichos umbrales difieran: mientras que en la UE se activan al entrar en vigencia el acuerdo, el bloque sudamericano presenta plazos más lentos (Cuadro 26).

CUADRO 26. COMPARATIVO DE UMBRALES DE COMPRAS PÚBLICAS

PAÍS	BIENES Y SERVICIOS (MILES DE DEG)	CONSTRUCCIÓN (MILES DE DEG)	NIVEL SUBNACIONAL
Argentina	800 (años 1 a 5) 500 (años 6 a 10) 300 (años 11 a 15) 130 (año 16 en adelante)	8.000 (años 1 a 5) 5.000 (año 6 en adelante)	A definir: debe consultar a provincias y CABA para cubrir 65% del PIB nacional
Paraguay	1.067,568 (años 1 a 10) 850 (años 11 a 15) 650 (años 16 a 18) 580 (año 19 en adelante)	No cubre construcción	Sí cubre: incluye las 17 gobernaciones departamentales
Brasil	1.000 (años 1 a 5) 750 (años 6 a 10) 500 (años 11 a 15) 130 (año 16 en adelante)	8.000 (años 1 a 5) 6.000 (años 6 a 10) 5.000 (años 11 a 15) 5.000 (año 16 en adelante)	Sí cubre: incluye estados y municipios listados en anexo bilateral
Uruguay	1.000 (años 1 a 5) 750 (años 6 a 10) 500 (años 11 a 15) 130 (año 16 en adelante)	8.000 (años 1 a 5) 6.000 (años 6 a 10) 5.000 (años 11 a 15) 5.000 (año 16 en adelante)	No cubre: aplica sólo a nivel central
Unión Europea	130 (desde entrada en vigor, sin transición)	5.000 (desde entrada en vigor, sin transición)	Sí cubre: incluye instituciones de la UE (Consejo de la UE, Comisión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior) y entidades contratantes de Estados miembros

Fuente: Elaboración propia con base en textos oficiales del acuerdo y 5 anexos bilaterales.

En cuanto al tratamiento para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMEs), el texto renegociado en 2024 ratifica las excepciones que Argentina ya había reservado en el acuerdo de 2019: la facultad de mantener —sin límite temporal— una serie de programas de apoyo específico en el marco de las contrataciones públicas cubiertas por el acuerdo⁸⁰. Además, introduce más claridad sobre su aplicabilidad y condiciones de acceso para empresas europeas.

⁷⁹ Todos los umbrales del acuerdo (tanto para UE como para los países del MERCOSUR) están expresados en Derechos Especiales de Giro (DEG), la unidad de cuenta del FMI.

⁸⁰ Estas medidas incluyen: la aplicación de preferencias de precio para bienes nacionales ofertados por MIPYMEs; el derecho a mejora de oferta, conforme a la Ley de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores; y la posibilidad de introducir ventajas comparativas en los pliegos licitatorios, particularmente en esquemas como las Participaciones Público-Privadas.

Otro elemento que se vio inalterado en el nuevo texto es la excepción que Argentina obtuvo para la aplicación de *offsets*⁸¹ en compras gubernamentales. Vale la pena destacar que, en gran parte de sus acuerdos comerciales, la UE suele prohibir los *offsets* salvo excepciones particulares⁸² y el Acuerdo con el MERCOSUR sigue esa misma línea. La excepción para Argentina de aplicar *offsets* significa que el país se encuentra habilitado a exigir compensaciones por un monto máximo equivalente al 50% del valor del contrato hasta el año 10 luego de la entrada en vigor del acuerdo; entre los años 11 y 15 se reduce al 35%, para finalmente ubicarse en 20% a partir del año 16. Dicho *waiver* no aplica a las contrataciones del Ministerio de Seguridad y Defensa⁸³.

6. Mecanismo de rebalanceo

Frente a las políticas comerciales con fines ambientales que surgen del Pacto Verde Europeo (como el CBAM y el EUDR), el MERCOSUR presentó en la mesa de negociación un Mecanismo de Rebalanceo con el fin de garantizar el acceso a mercado y evitar que dichas regulaciones sean utilizadas como restricciones encubiertas al comercio. El mecanismo está inspirado en la noción de la OMC de que una medida, aun siendo legal y legítima, puede tener efectos inesperados o desproporcionados sobre los compromisos comerciales asumidos ("*non-violation complaints*").

Para activarlo se tienen que cumplir ciertas condiciones. Primero una Parte debe alegar que una medida de la otra "anula o menoscaba" (*nullifies or impairs*) los beneficios esperados del acuerdo. A continuación, se procede a realizar consultas bilaterales para resolver la disputa por la vía diplomática; en caso de no llegar a una solución, la Parte afectada puede solicitar la conformación de un panel arbitral, que deberá confirmar si dicha afectación al comercio bilateral ocurrió de forma sustancial. Tras la sentencia final del panel, la Parte reclamante podrá adoptar medidas de reequilibrio (*rebalancing measures*)⁸⁴.

El objetivo de estas medidas está orientado a preservar el balance de derechos y obligaciones del acuerdo, sin socavar la capacidad de regulación soberana de cada Parte. Es decir, las medidas deberán ser proporcionales al impacto comprobado o ajustadas a la afectación comercial y mantenerse solo mientras persista el desequilibrio, sin requerir que la Parte demandada derogue o modifique la política implementada.

Es dable destacar que su implementación no limita el derecho de las Partes a adoptar medidas legítimas de política pública, incluyendo áreas sensibles como ambiente, salud o seguridad.

⁸¹ En el contexto de contratación pública, los *offsets* son exigencias impuestas por un Estado comprador al proveedor extranjero, como condición para la adjudicación de un contrato. Estos compromisos pueden incluir la adquisición de bienes o servicios producidos localmente, la transferencia de tecnología, la realización de inversiones directas, o la celebración de acuerdos de coproducción o contenido local. A modo de ejemplo, un gobierno adjudica la construcción de una línea ferroviaria a una empresa extranjera, pero como parte de los compromisos de *offset*, exige que al menos el 40% de los insumos —como rieles, durmientes y sistemas eléctricos— sean adquiridos a proveedores nacionales, y que parte de la ingeniería y supervisión del proyecto sea realizada en conjunto con empresas locales. Además, se incluye una cláusula de capacitación técnica para personal nacional a fin de fortalecer capacidades internas en diseño y mantenimiento ferroviario.

⁸² Una excepción frecuente es el rubro "defensa y seguridad".

⁸³ Argentina tiene la obligación de notificar a la UE cada 3 años sobre el uso de *offsets*, y debe especificarlos en los avisos y pliegos de licitación.

⁸⁴ Estas medidas tienen que tener una naturaleza "correctiva" y son de carácter comercial. Podrían consistir en la suspensión parcial o total de reducciones arancelarias, la reintroducción de aranceles sobre productos específicos o el retiro de concesiones en servicios, propiedad intelectual, entre otras herramientas.

A diferencia del sistema de solución de controversias por violación⁸⁵, este no cuestiona la legalidad de la medida, sino su impacto comercial no previsto sobre las preferencias otorgadas en el marco del acuerdo.

En definitiva, el nuevo mecanismo de rebalanceo dota al acuerdo de una válvula de ajuste institucional, diseñada para abordar situaciones en las que las medidas regulatorias legítimas generan impactos comerciales no anticipados. Su introducción representa un avance institucional relevante, ya que busca conciliar el respeto por las decisiones soberanas con la necesidad de preservar la previsibilidad y reciprocidad de los beneficios.

b.3. Otros Acuerdos en negociación

MERCOSUR – EFTA

Tras la conclusión del acuerdo renegociado con la UE en 2024, la suscripción del acuerdo comercial con EFTA⁸⁶ se ha convertido en un objetivo prioritario para el MERCOSUR. Aunque las negociaciones concluyeron formalmente en agosto de 2019, quedaban pendientes asuntos clave como reglas de origen, acceso a mercados de bienes, compras públicas, servicios e inversiones (Secretaría del MERCOSUR, 2023). Entre 2020 y 2023 las negociaciones se ralentizaron a la espera de definiciones en la reapertura de las negociaciones con la UE y las nuevas incorporaciones relacionadas con desarrollo sostenible. En marzo de 2024, se acordó el relanzamiento de las negociaciones siguiendo una hoja de ruta propuesta por Argentina. Como resultado, en abril de 2024⁸⁷ se llevó a cabo la XI Ronda de Negociaciones, donde se abordaron temas diversos, entre los que se destacan: acceso a mercados de bienes, reglas de origen, facilitación del comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, desarrollo sostenible, pymes, obstáculos técnicos al comercio y aspectos legales e institucionales. Al año siguiente, en marzo de 2025⁸⁸, se celebró la XII Ronda de Negociaciones, donde se lograron avances concretos. En este marco, ambas partes manifestaron su compromiso de concluir el acuerdo durante el primer semestre de 2025.

El comercio bilateral entre el MERCOSUR y EFTA exhibe cierto equilibrio. En 2024 las ventas externas del bloque sudamericano al europeo totalizaron US\$ 4,8 mil millones y las compras US\$ 5,1 mil millones, representando entre 1% y 1,5% de los flujos totales del bloque. Entre los productos más exportados por el primero se encuentran oro para uso no monetario (51%), alúmina calcinada (23%), porotos de soja excluidos para siembra (3%), artículos de grifería (3%) y “fuel oil” (3%). Las importaciones están más diversificadas y se distribuyen entre medicamentos y maquinarias: productos inmunológicos

⁸⁵ Como en la OMC o en otros capítulos del acuerdo, parte de la base de que: “La Parte A incumplió una obligación concreta del tratado (ej. no respetó una regla de origen o introdujo un arancel indebido), y debe corregirla.” En cambio, el mecanismo de rebalanceo se aplica cuando “La Parte B adoptó una medida legal, pero que tuvo un impacto comercial negativo no anticipado sobre los beneficios de la Parte A, sin necesariamente haber violado ninguna cláusula del tratado.” El sistema de solución de controversias del Acuerdo actúa como remedio por violación del derecho y el mecanismo de rebalanceo se aplica como compensación por pérdida inesperada de beneficios, aunque no haya infracción.

⁸⁶ Este bloque constituye una zona de libre comercio entre Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, motivo por el cual las ofertas se negocian de forma bilateral, entre el MERCOSUR y cada uno de sus miembros. Este bloque representa un mercado de 14 millones de habitantes con un alto poder adquisitivo, lo que lo convierte en un socio estratégico para el MERCOSUR.

⁸⁷ MERCOSUR. “Concluyó en Buenos Aires la Semana de Negociaciones MERCOSUR–EFTA.” Publicado el 19 de abril de 2024. <https://www.MERCOSUR.int/concluyo-en-buenos-aires-semana-de-negociaciones-MERCOSUR-efta/>. Consultado 26 de marzo de 2025.

⁸⁸ MERCOSUR. “MERCOSUR y EFTA celebraron en Buenos Aires la XII Ronda de Negociaciones.” Publicado el 16 de abril de 2024. <https://www.MERCOSUR.int/MERCOSUR-y-efta-celebraron-en-buenos-aires-la-xii-ronda-de-negociaciones/>. Consultado 26 de marzo de 2025.

(14%), bombas volumétricas (6%), derivados orgánicos (6%), medicamentos (5%) y otros compuestos heterocíclicos (4%).

MERCOSUR – EMIRATOS ÁRABES UNIDOS

Desde la expresión de interés por parte de los EAU⁸⁹ en el primer semestre de 2022, las negociaciones han evolucionado rápidamente hasta el punto de que recientemente, los EE.PP. han manifestado su intención de concluir un Acuerdo de Asociación Económica Integral (CEPA, por sus siglas en inglés) en el primer semestre de 2025⁹⁰.

En efecto, entre 2023 y el primer trimestre de 2024 se realizaron los diálogos exploratorios⁹¹ que culminaron con la firma de los Términos de Referencia (TDR) para la negociación y la decisión, entre los EE.PP., de que Paraguay coordine el proceso negociador.

En 2024, tuvieron lugar tres rondas formales⁹² y varias sesiones de manera virtual, en las que se trabajaron textos en áreas como acceso a mercados de bienes, reglas de origen, comercio de servicios, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios y asuntos legales. Actualmente, las negociaciones continúan a buen ritmo, con el objetivo de concluir y firmar el acuerdo en el transcurso de 2025.

La balanza comercial entre el MERCOSUR y los EAU, arroja un saldo positivo para el bloque latinoamericano, que registró en 2024 un superávit de alrededor de US\$ 3 mil millones. Sin embargo, en términos de participación no supera el 1% del comercio del bloque. Entre los productos exportados se destacan los azúcares en bruto (23% del total), la carne bovina (12%) y los trozos y despojos de pollo (9%). Las importaciones se concentran principalmente en “gas oil” (65%), plataformas de perforación (16%) y perfumes (2%).

MERCOSUR – CANADÁ

Las negociaciones entre el MERCOSUR y Canadá, avanzaron significativamente hasta 2019, período durante el cual se llevaron a cabo cinco rondas de negociación. En 2021, se retomaron las conversaciones para evaluar los progresos alcanzados en los grupos técnicos y acordar una hoja de ruta para retomar las negociaciones. A pesar de los esfuerzos realizados, no se logró reactivar plenamente el proceso negociador, registrándose avances limitados, especialmente en áreas sensibles como el acceso a mercados, donde las discusiones se estancaron en la etapa de mejoramiento de las ofertas.

⁸⁹ Desde el año 2021, EAU ha concretado 24 acuerdos con países y bloques regionales que, en conjunto, representan cerca del 25 % de la población mundial. Esta estrategia apunta a diversificar los mercados de exportación no petroleros, consolidar al país como un centro global de comercio e inversiones, y fortalecer sectores como la tecnología, la energía limpia y los servicios financieros.

⁹⁰ MERCOSUR. “Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR.” Publicado el 8 de diciembre de 2023. Consultado 26 de marzo de 2025. <https://www.MERCOSUR.int/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-MERCOSUR/>.

⁹¹ En abril de 2023, el MERCOSUR recibió una «Nota Conceptual» de los EAU identificando áreas de colaboración y una propuesta para iniciar las negociaciones del CEPA. El MERCOSUR respondió positivamente y la PPT de Argentina mantuvo una reunión exploratoria con los EAU para obtener más detalles. Posteriormente, los negociadores emiratíes circularon los TDR y un Proyecto de Acuerdo Marco, sobre los cuales se siguió trabajando (Secretaría del MERCOSUR, 2023).

⁹² La primera del 2 al 4 de julio de 2024 en Asunción, Paraguay; la segunda del 25 al 29 de septiembre de 2024 en Dubái, EAU y la tercera del 28 de octubre al 1 de noviembre de 2024 en Montevideo, Uruguay. MERCOSUR. “Concluye con Importantes Avances la III Ronda de Negociaciones entre MERCOSUR y Emiratos Árabes Unidos.” Publicado el 3 de mayo de 2024. <https://www.MERCOSUR.int/concluye-con-importantes-avances-la-iii-ronda-de-negociaciones-entre-MERCOSUR-y-emiratos-arabes-unidos/>. Consultado 26 de marzo de 2025.

Como resultado, hacia finales de 2023 las negociaciones perdieron prioridad en comparación con otros frentes negociadores más activos y dinámicos. En 2024, persistían los obstáculos para su progreso, derivados de factores como la priorización de otras negociaciones y cambios en las agendas políticas internas tanto del MERCOSUR como de Canadá.

MERCOSUR – INDONESIA

Las negociaciones entre el MERCOSUR e Indonesia para establecer un CEPA se anunciaron en diciembre de 2021 mediante una Declaración Ministerial Conjunta⁹³ durante la LIX Reunión Ordinaria del CMC. En aquel entonces, luego de un proceso de diálogo exploratorio, se pautaron los términos de referencia de la negociación. Más allá de los esfuerzos realizados las negociaciones aún se encuentran en una etapa preparatoria (Secretaría del MERCOSUR, 2024).

El MERCOSUR mantuvo un superávit comercial con Indonesia en 2024, al registrar exportaciones por US\$ 5,8 mil millones e importaciones por prácticamente la mitad de ese valor, US\$ 2,5 mil millones. El comercio representa alrededor de un 1% de los flujos totales del bloque. Las exportaciones se concentran en pocos productos: azúcares de caña (28%), tortas de soja (19%), harina y «pellets» de soja (15%), trigo y morcajo (10%); y maíz en grano (6%). Se destacan las importaciones de aceite de palma en bruto (13%), aceites de almendra de palma (11%), soportes grabados (5%), coques (4%) y cauchos naturales (4%).

b.4. Administración de los Acuerdos vigentes

Existe un conjunto de países con los cuales ya existen acuerdos vigentes, y se trabaja en el marco de los comités conjuntos para monitorear su evolución, así como la viabilidad de su profundización.

En el año 2020, tras la II Reunión del Comité Conjunto del TLC entre el MERCOSUR e Israel, se acordó iniciar negociaciones destinadas a la profundización del acuerdo. Las negociaciones se desarrollarían a través de cuatro procesos bilaterales paralelos entre cada EE.PP. del MERCOSUR e Israel, basados en listas reducidas de solicitudes, limitadas a menos de 40 productos por parte. El MERCOSUR enfocó sus solicitudes en bienes agrícolas, mientras que Israel centró las suyas en bienes industriales. En 2024, Argentina, Paraguay y Uruguay concluyeron sus respectivas negociaciones bilaterales; sin embargo, Brasil aún no logró alcanzar un acuerdo, motivo por el cual las mejoras preferenciales ya acordadas aún no pueden entrar en vigencia⁹⁴.

Paralelamente, ambas partes continuaron trabajando en la transposición de las concesiones arancelarias del acuerdo a la sexta enmienda del SA, que entró en vigor en 2017⁹⁵. Adicionalmente, el Comité *ad hoc* sobre el Control de Cupos del MERCOSUR elaboró un informe sobre el «Estado de situación de los cupos MERCOSUR–Israel». Tras su evaluación, los países del MERCOSUR coincidieron en la necesidad de plantear, en la próxima reunión del Comité Conjunto de Administración del

⁹³ Gobierno de Brasil. “Declaración Ministerial Conjunta para el Lanzamiento de Negociaciones hacia un Acuerdo de Asociación Económica Integral entre Indonesia y el MERCOSUR.” Publicado el 11 de enero de 2024. <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/joint-ministerial-statement-for-the-launch-of-negotiations-towards-a-comprehensive-economic-partnership-agreement-between-indonesia-and-MERCOSUR>. Consultado 26 de marzo de 2025.

⁹⁴ Según consta en el Acta N° 01/25 del GRELEX, Brasil manifestó su disconformidad con la falta de transparencia en las modalidades de negociación que presentaron estas negociaciones y en cómo ello afecta al bloque.

⁹⁵ El acuerdo se encuentra vigente desde 2010 y fue negociado con aranceles base fijados en la IV enmienda del SA (NCM 2007).

Acuerdo, el establecimiento de un mecanismo para la administración de los contingentes basado en las normas internas del MERCOSUR^{96,97}.

Desde 2016, que el MERCOSUR discute los términos de la negociación para la ampliación y profundización del Acuerdo de preferencias fijas que tiene con India, cuyo alcance en bienes es limitado y no incorpora disciplinas. El proceso negociador ha tenido marchas y contramarchas, como consecuencia de las diferencias a nivel intra-MERCOSUR⁹⁸ que frenan las negociaciones y quitan prioridad al frente negociador. Adicionalmente se discute la posibilidad de actualizar los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, reglas de origen e incorporar uno de servicios. Si bien ha habido un compromiso continuo en mantener la discusión, los avances se limitaron al intercambio de información estadísticas (Secretaría del MERCOSUR, 2023).

En otro frente, durante el segundo semestre de 2024 entró en vigor el Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y Pakistán, firmado originalmente en 2006⁹⁹. Este Acuerdo establece un marco legal para la promoción del comercio de bienes, servicios e inversiones entre ambas Partes, al tiempo que busca eliminar progresivamente las barreras comerciales y sentar las bases para una eventual creación de un TLC. Además, incluye disposiciones específicas para la cooperación técnica y económica en áreas estratégicas como la agricultura, la industria y los servicios. Los EE.PP. del MERCOSUR, durante el primer trimestre de 2025, acordaron mantener contactos con vistas a una posible reunión con la contraparte durante el año¹⁰⁰.

b.5. Diálogos exploratorios

MERCOSUR – EL SALVADOR Y REPÚBLICA DOMINICANA

Las negociaciones entre el MERCOSUR y El Salvador se han mantenido activas a nivel técnico. En diciembre de 2024, bajo la coordinación de Argentina se cerraron términos de referencia¹⁰¹ que establecen las bases para iniciar negociaciones destinadas a alcanzar un acuerdo de libre comercio. Este acuerdo tiene como objetivo principal eliminar aranceles y otras barreras comerciales a la importación que dificultan el comercio entre las partes, promover el intercambio de servicios, e incentivar las inversiones mutuas.

De esta manera, el MERCOSUR avanza sobre su proyección de intereses en Centroamérica, consolidando avances con Panamá, El Salvador y también con República Dominicana. Brasil es quien

⁹⁶ RES. GMC N° 31/10.

⁹⁷ Durante la reunión de GRELEX de abril de 2024, se resaltó la conveniencia que futuros acuerdos negociados por el MERCOSUR, que contemplen cupos, incluyan disposiciones para su administración y control basadas en el Sistema de Administración y Control de Cupos de Mercancías.

⁹⁸ Las principales diferencias se presentan en las modalidades de negociaciones, algunos EE.PP. prefieren avanzar con una negociación de un TLC con umbrales de cobertura, mientras otros proponen negociar con listas de intereses para mejorar el alcance de las preferencias.

⁹⁹ El texto del acuerdo está disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspxhttps://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMERCOSUR.aspx. Consultado el 28 de mayo de 2025.

¹⁰⁰ MERCOSUR. *Acta 1/24 de la I Reunión del GRELEX*. Montevideo: Secretaría del MERCOSUR, 2025. https://sim.mercosur.int/simfiles/docreuniones/105147_GRELEX_2025_ACTA01_ES.pdf. Consultado el 27 de mayo de 2025.

¹⁰¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. "Negociaciones de un Tratado de Libre Comercio MERCOSUR–El Salvador." *cancilleria.gob.ar*, 11 de diciembre de 2023. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/negociaciones-de-un-tratado-de-libre-comercio-MERCOSUR-el-salvador>. MERCOSUR. "Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR." Publicado el 8 de diciembre de 2023. <https://www.mercosur.int/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-MERCOSUR/>. Consultados el 27 de mayo de 2025.

coordina las negociaciones con este último país, que ha manifestado interés en convertirse en un Estado Asociado al MERCOSUR¹⁰² y con el cual se firmó en 2022 un Memorandum de Entendimiento para la promoción del Comercio, Inversiones y Encadenamiento Productivo. Este instrumento es un requisito impuesto por el país caribeño para la futura concreción de un acuerdo comercial. Desde entonces, las negociaciones han progresado hacia la conformación de subgrupos técnicos de trabajo¹⁰³ y la exploración de la posibilidad de un futuro acuerdo comercial. Los intereses prioritarios identificados son el acceso a mercados para el MERCOSUR y la cooperación agrícola para la República Dominicana. Si bien se han logrado avances a nivel técnico, el lanzamiento formal de las negociaciones para un acuerdo comercial aún se encuentra pendiente.

MERCOSUR – VIETNAM

Las negociaciones entre el MERCOSUR y Vietnam para establecer un TLC no han experimentado avances significativos en los últimos años. Tras la firma de los TDR en 2022 y el avance del intercambio de estadísticas para la realización de estudios de factibilidad del acuerdo durante 2023, aún no se ha formalizado el inicio de las negociaciones. A pesar del interés mutuo, hasta abril de 2025, las negociaciones formales no habían comenzado y se sigue evaluando su apertura.

MERCOSUR – CHINA

En agosto de 2024, durante la PPT de Uruguay, se reanudaron las conversaciones entre el MERCOSUR y la República Popular China mediante la VII Reunión del Mecanismo de Diálogo, celebrada en Montevideo. El encuentro marcó la reactivación del diálogo bilateral que había estado suspendido desde 2018¹⁰⁴. En este marco, el gobierno chino se comprometió a elaborar y presentar una hoja de ruta, centrándose en áreas de menor sensibilidad, como cooperación e inversiones, mientras se mantienen en el horizonte discusiones sobre acceso a mercados. También, las partes acordaron que la próxima reunión del mecanismo tendría lugar en el transcurso de 2025¹⁰⁵.

b.6. Otras negociaciones

Las negociaciones del MERCOSUR con República de Corea y con Líbano se encuentran paralizadas debido a disensos en el acceso a mercado para productos agrícolas en el primer caso y a

¹⁰² MERCOSUR. *Acta N° 03/24 de la XXIV reunión del Grupo de Relacionamento Externo del GMC*. (GRELEX). Montevideo: Secretaría del MERCOSUR, 2024. https://documentos.MERCOSUR.int/simfiles/docreuniones/101437_GRELEX_2024_ACTA03_ES_XXIV.pdf. Consultado el 27 de mayo de 2025.

¹⁰³ Los subgrupos de trabajo sobre Promoción de Inversiones y Encadenamiento Productivo, así como sobre Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios se reunieron entre junio y julio de 2023. En septiembre de 2023, se celebró una reunión del Subgrupo de Trabajo sobre Análisis Conjunto sobre Perspectivas de Lanzamiento de una nueva Ronda de Negociaciones del Acuerdo Comercial.

¹⁰⁴ MERCOSUR. “Diálogo entre MERCOSUR y República Popular China se desarrolló en Montevideo”. Publicado el 12 de agosto de 2024. <https://www.mercosur.int/dialogo-entre-MERCOSUR-y-republica-popular-china-se-desarrollo-en-montevideo/>. Consultado el 02 de mayo de 2025.

¹⁰⁵ Presidencia de la República Oriental del Uruguay. “Mecanismo de Diálogo entre MERCOSUR y China Volvió a Realizarse tras Seis Años.” *gub.uy*, 3 de junio de 2024. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mecanismo-dialogo-entre-MERCOSUR-china-volvio-realizarse-tras-seis-anos>. Consultado el 02 de mayo de 2025.

factores políticos internos en el segundo. Al mismo tiempo, el bloque ha retomado el diálogo con Japón¹⁰⁶ y ha recibido manifestaciones de interés de países y regiones¹⁰⁷ como Turquía¹⁰⁸, Túnez¹⁰⁹, Bangladesh, Malasia, Nigeria, Marruecos, la Unión Africana, Georgia, Siria y el Consejo de Cooperación del Golfo¹¹⁰.

¹⁰⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. "MERCOSUR y Japón Intercambiaron Visiones sobre el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas y Comerciales." *mre.gov.py*, 8 de abril de 2024. <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/MERCOSUR-y-japon-intercambiaron-visiones-sobre-fortalecimiento-de-las-relaciones-economicas-y-comerciales>. Consultado el 02 de mayo de 2025.

¹⁰⁷ Acta N° 2/22 del GRELEX, https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/91617_GRELEX_2022_ACTA02_ES.pdf y ACTA N° 01/24 del GRELEX https://calendario.mercosur.int/simfiles/docreuniones/98773_GRELEX%20_2024_ACTA01_ES.pdf. Consultados el 02 de mayo de 2025.

¹⁰⁸ A través de notas enviadas a las PPT, Turquía ha reiterado el interés en retomar el diálogo exploratorio para alcanzar un Área de Libre Comercio al amparo del Acuerdo Marco para el establecimiento de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Turquía, firmado en el año 2008 (DEC. CMC N° 29/08) <https://sim.mercosur.int/public/normativas/140>. Consultado el 02 de mayo de 2025.

¹⁰⁹ Según el Acta N° 2/22 del GRELEX, Túnez ha manifestado interés en entablar negociaciones con el MERCOSUR con base en el Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación Económica firmado en 2014, en el marco de la 47ª Cumbre del MERCOSUR en Paraná, Argentina. Este es el mismo Acuerdo Marco que ha facilitado iniciar negociaciones con Líbano en 2021. Según el ACTA N° 01/24 del GRELEX, los socios acordaron analizar la propuesta de Túnez.

¹¹⁰ Organización regional creada en mayo de 1981, y formada por Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Qatar. El MERCOSUR firmó un acuerdo marco en 2015 y se hizo una propuesta formal en 2024 para mantener una reunión de Jefes Negociadores. Acta N° 03/2024 del GRELEX. 2024. https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/101437_GRELEX_2024_ACTA03_ES_XXIV.pdf. Consultado el 02 de mayo de 2025.

CAPÍTULO 4

El turismo en el MERCOSUR

El turismo en el MERCOSUR muestra un fuerte dinamismo y potencial estratégico para la integración regional. Los avances en la facilitación y la promoción conjunta del sector sientan bases sólidas, aunque persisten desafíos para consolidar una política turística regional integrada y eficaz.

El turismo se ha consolidado como uno de los sectores más dinámicos de la economía global, generando empleo, inversión y desarrollo. En este escenario, el MERCOSUR no ha sido ajeno a esta transformación: la recuperación del flujo turístico internacional pospandemia evidencia la resiliencia del sector y su potencial. Sin embargo, aún no se alcanzan los niveles históricos de 2019. Brasil y Argentina concentran la mayor parte de los arribos, seguidos por Uruguay y Paraguay. Uno de los activos más distintivos del MERCOSUR es la intensidad del turismo intrazona: los países vecinos representan la principal fuente de visitantes.

En este escenario, los Estados Parte han promovido una institucionalidad específica para el sector, como la Reunión Especializada de Turismo y la Reunión de Ministros de Turismo, que han contribuido a la consolidación de acuerdos para facilitar la movilidad y mejorar la experiencia del turista. La circulación simplificada de vehículos, los documentos de viaje armonizados, el régimen común de equipaje y la patente única vehicular son ejemplos concretos de medidas que fortalecen la conectividad regional. Asimismo, se han impulsado esfuerzos de promoción conjunta en mercados extra-regionales, conscientes de que la marca MERCOSUR puede posicionarse con mayor fuerza si se actúa en forma coordinada. No obstante, para alcanzar todo el potencial del sector, es imprescindible profundizar en aspectos clave como la armonización de estadísticas, el tratamiento tributario para turistas no residentes y la institucionalización de mecanismos financieros para la promoción conjunta, entre otros.

A. EL FUERTE DINAMISMO DEL TURISMO INTERNACIONAL EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

El turismo internacional es una actividad que ha alcanzado un fuerte desarrollo y diversificación a lo largo de las últimas dos o tres décadas a nivel global, habiéndose convertido en uno de los sectores de mayor envergadura y crecimiento del mundo. En la actualidad el volumen del negocio del turismo iguala —o incluso supera— al de las exportaciones de petróleo, productos alimentarios o automóviles, representando al mismo tiempo una de las principales fuentes de ingresos de numerosos países en desarrollo (Comparato y Rucci, 2015).

Si en 1995 los arribos de turistas extranjeros a nivel global ascendían a 570 millones de personas (con un gasto estimado en US\$ 398.000 millones), en 2024 dicha cifra alcanzó 1.445 millones de personas (y casi US\$ 1.600 billones), lo que representa una tasa de crecimiento anual promedio de 3,3% (muy en línea con el crecimiento del PIB global del período (3,0%)¹¹¹. En términos de su aporte a la economía mundial, el turismo representó en 2024 cerca del 10,0% del PIB y el 10,4% de los empleos (directos e indirectos) (WTTC, 2024).

El gasto en turismo internacional es más importante, tanto en términos absolutos como relativos, en los sectores sociales y/o países de mayores ingresos¹¹². De este modo, no resulta sorprendente que los principales emisores de flujos turísticos sean los países de mejor desempeño económico y/o más alto nivel de ingresos (Tisdell, 2000 y UNTWO, 2022).

No obstante, tanto la reducción relativa de los costos del transporte internacional de personas, particularmente el aéreo, como el avance y masificación del uso de las tecnologías de la información aplicadas al turismo¹¹³, han contribuido fuertemente a que nuevos sectores sociales de diferente tipo de países (especialmente los jóvenes y las clases medias urbanas) hayan visto facilitado su acceso a este tipo de servicios y experiencias desde finales del siglo pasado (Andrade, 2007).

En este marco, buena parte de los gobiernos nacionales, estatales y municipales de muy diversos países han entendido al turismo internacional como una fuente de crecimiento económico, creación de empleos sustentables y generación de divisas. En función de esto, los países han ido poniendo en marcha diferente tipo de iniciativas orientadas a mejorar la infraestructura (construcción y/o ampliación de aeropuertos, mejoras en los sistemas de transporte interno, diversificación de la oferta de alojamientos y servicios, creación de plataformas con información para turistas, servicios de seguridad, puesta en valor de áreas y/o circuitos de potencial interés¹¹⁴, etc.) como a garantizar la calidad y/o confiabilidad de los servicios prestados (ej. certificaciones de calidad para prestadores domésticos, reforzamiento de los servicios de seguridad urbana, control de los prestadores de servicios, etc.).

Como parte de este proceso, muchos países, ciudades y/o regiones han encontrado en esta fase de la industria del turismo una nueva oportunidad para el desarrollo, la diversificación de sus estructuras productivas y la generación de empleos sustentables, fenómenos que si bien han contribuido a revitalizar zonas y actividades con escaso desarrollo, también han contribuido a poner sobre la mesa antiguas deficiencias (que van desde la infraestructura básica hasta las capacidades profesionales de los agentes y trabajadores locales o el cuidado del medio ambiente), exacerbándose al mismo tiempo conflictos de intereses entre empresas y personas vinculadas a la actividad turística por un lado, y una parte de la población por el otro¹¹⁵.

¹¹¹ Datos del Banco Mundial.

¹¹² Si bien los valores pueden diferir fuertemente entre regiones y entre los distintos tipos de turismo (recreativo, de salud, de reuniones, gastronómico, educativo, por eventos deportivos, etc.), el gasto promedio de los turistas extranjeros a nivel global se ha mantenido en valores algo superiores a los US\$ 1000 actuales per cápita (UNTWO, 2022), valor que implica sin duda una restricción para el acceso de una parte importante de la población del mundo a este tipo de consumos, particularmente en los países en desarrollo.

¹¹³ Entre ellas, el surgimiento de plataformas especializadas para realizar reservas, la proliferación de aplicaciones digitales para recabar opiniones de viajeros, algoritmos que facilitan la conexión entre oferentes de servicios y posibles demandantes, el creciente acceso a información sobre alternativas para acceder a alojamientos y excursiones, etc.

¹¹⁴ Como parte de este proceso, diferentes iniciativas nacionales y/o estatales han apuntado a facilitar el acceso y/o posicionar a nivel internacional algunos circuitos de particular interés para turistas extranjeros, en temáticas vinculadas con la historia, la religión, el arte o la naturaleza.

¹¹⁵ A lo largo de la última década, en diferentes países y ciudades se han generado reacciones contrarias al desarrollo de la actividad turística, con argumentos que van desde la sustentabilidad ambiental hasta problemas sociales vinculados al

En esta línea, buena parte de los países y ciudades han creado dependencias o entes públicos, privados o mixtos orientados a favorecer el interés de parte de posibles interesados en visitar su país, ciudad o provincia (ej. participación en ferias internacionales, campañas de marketing y publicidad en mercados específicos, desarrollo de sellos y marcas país o de región, etc.). Al tiempo que en algunos casos se han puesto en marcha mecanismos y programas específicos para atraer turistas (ej. mejora en frecuencias aéreas desde países de interés, devolución de impuestos a extranjeros, facilitación de trámites migratorios, apertura de oficinas de promoción en destinos relevantes, regímenes para favorecer el interés de “nómades digitales”, etc.).

También se han desarrollado iniciativas para favorecer las inversiones de empresas nacionales e internacionales en el sector (transporte, hotelería, excursiones, logística, etc.) y se han emprendido acciones orientadas a proveer estadísticas específicas sobre la actividad: cantidad de arribos por vía de ingreso y por nacionalidad, gasto promedio y tiempo de permanencia de los turistas según su país de origen, motivos de los arribos, tipo de lugar de pernoctación, peso de la actividad turística en el PIB y en el empleo, anuncios de inversiones en el sector, etc.

En función de estos elementos y tal como lo muestran diferentes tipos de estudios y reportes, es de esperar que esta tendencia al crecimiento del turismo internacional siga un camino ascendente en los años venideros, particularmente en los países con mayores contingentes de clases medias y/o con mejor desempeño económico.

B. EL TURISMO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

En línea con las tendencias globales, el arribo de turistas en los países del MERCOSUR evidenció un fuerte crecimiento a lo largo de las últimas tres décadas, con una tendencia de mediano plazo continuamente ascendente, que solo se vio temporariamente afectada por la pandemia en 2020–2021 (Gráfico 22).

De esta manera, los arribos internacionales de turistas en los países del MERCOSUR alcanzan actualmente las 17.300.000 de personas anuales, valor que se encuentra levemente por debajo del nivel de 2019, antes de la crisis del COVID-19 (–2,3%). En cuanto a la distribución de la cantidad de arribos por países, Brasil ocupa el primer lugar en la región (39,4% del total) seguido muy de cerca por Argentina (38,4%)¹¹⁶. Un poco más abajo se ubica Uruguay (16,1%)¹¹⁷, siendo Paraguay el país que registra menor cantidad de arribos (6,2%) (Gráfico 23).

En un análisis comparado, el dinamismo del MERCOSUR en materia de ingresos de turistas extranjeros a lo largo de las últimas tres décadas ha estado no solo por encima del observado a nivel mundial, sino que también ha sido superior a la de algunos de los grandes jugadores globales de esa industria, tales los casos de México o España (Gráfico 24).

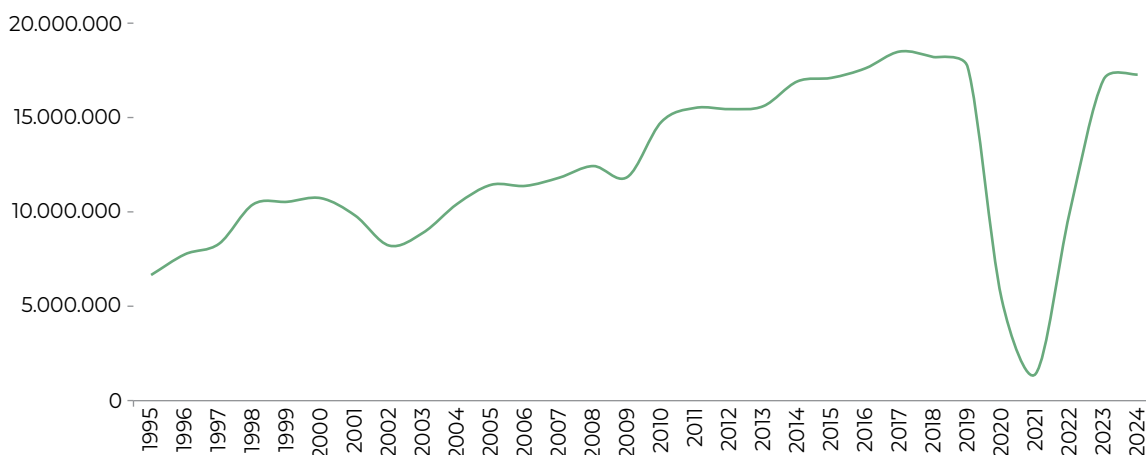
encarecimiento de los alquileres en zonas de alta demanda de parte de turistas (gentrificación). Este último fenómeno ha devenido en algunos casos en la imposición —por parte de las autoridades locales— de diferentes tipos de restricciones al accionar de empresas y emprendimientos turísticos, que van desde impuestos específicos (orientados a limitar la cantidad de turistas que ingresan a la ciudad en cuestión) hasta condicionalidades y/o limitaciones para el desarrollo de sus actividades (ej. cantidad máxima de días que puede ser rentado un departamento al año en contratos de corto plazo).

¹¹⁶ La cantidad de arribos suele ser fluctuante de un año a otro en Argentina, habida cuenta la alta variabilidad del nivel del tipo de cambio real (o lo que es lo mismo, la inversa de los costos en dólares que deben afrontar los turistas extranjeros en el país).

¹¹⁷ Para darse una idea acerca de la relevancia relativa del turismo para la economía y el sector externo de Uruguay, basta con observar que la cantidad de arribos de no residentes al año es apenas inferior a su número de habitantes (82%). Ese ratio resulta de apenas el 3,2% para Brasil, del 14,7% para Argentina y de 15,6% para Paraguay.

GRÁFICO 22. TURISMO RECEPTIVO EN EL MERCOSUR DESDE EL MUNDO

En cantidad de turistas internacionales por año

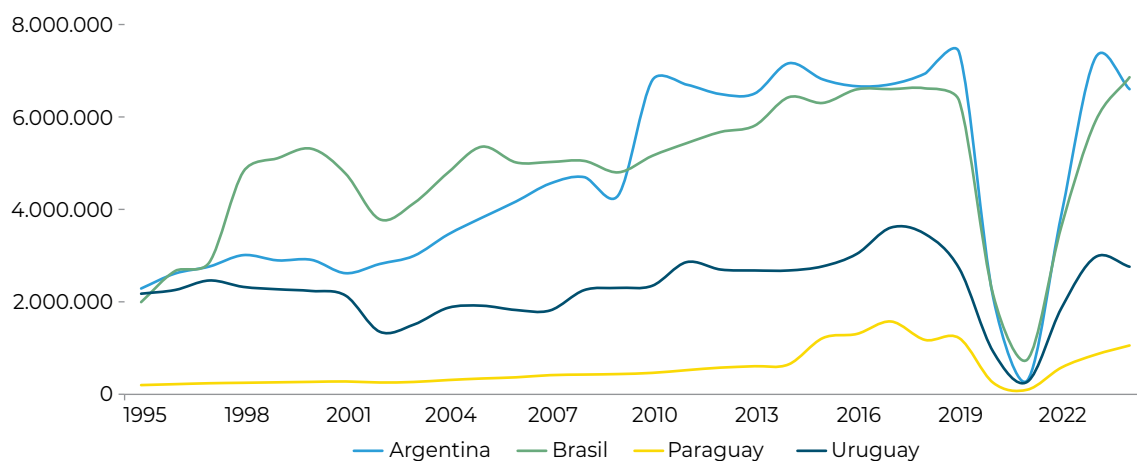


Fuente: Elaboración propia con base a Ministerios o Entes Nacionales de Turismo y Banco Mundial.

Notas: Los datos de 2023–2024 de Paraguay son provisorios.

GRÁFICO 23. TURISMO RECEPTIVO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR DESDE EL MUNDO

En cantidad de turistas internacionales por año



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerios y Entes Nacionales de Turismo.

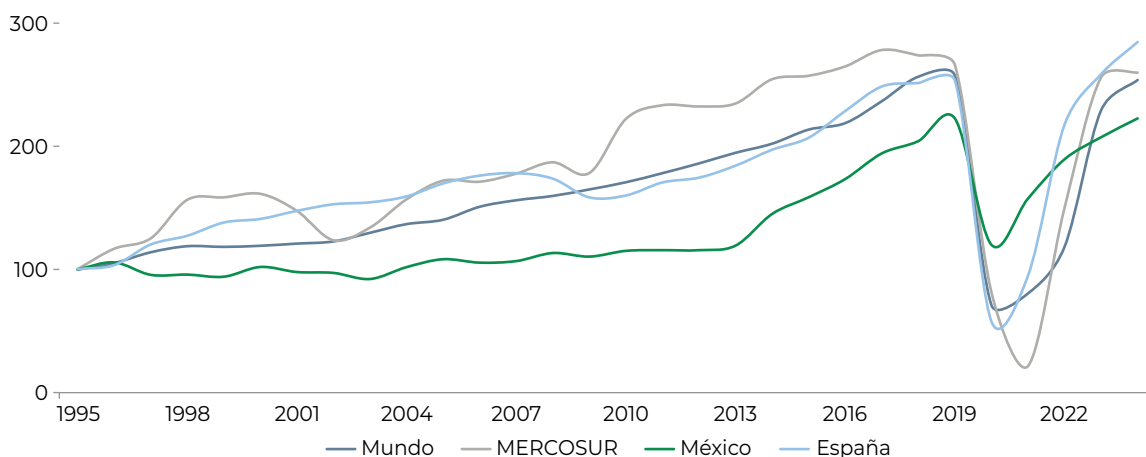
Notas: los datos de 2023–2024 de Paraguay son provisorios.

Por su parte, los ingresos de divisas de los países de la región en concepto de turismo internacional han venido creciendo en línea con el aumento en la cantidad de arribos, al tiempo que el gasto per cápita se ha mantenido más o menos estable en moneda constante¹¹⁸. Así, el turismo en el MERCOSUR generó en 2023 US\$ 15.500 millones, siendo Brasil el país donde este flujo alcanza su mayor dimensión (US\$ 6.900 millones), seguido de cerca por Argentina (US\$ 5.500 millones) (Gráfico 25).

¹¹⁸ Con excepción del bienio 2020–2021, el gasto per cápita promedio —en dólares constantes— de los turistas no residentes en la región ha oscilado entre los US\$ 900 y los US\$ 1.200, con una tendencia levemente decreciente en los últimos años (que se explica básicamente por el crecimiento relativo del turismo regional).

GRÁFICO 24. ARRIBOS DE NO RESIDENTES POR TURISMO

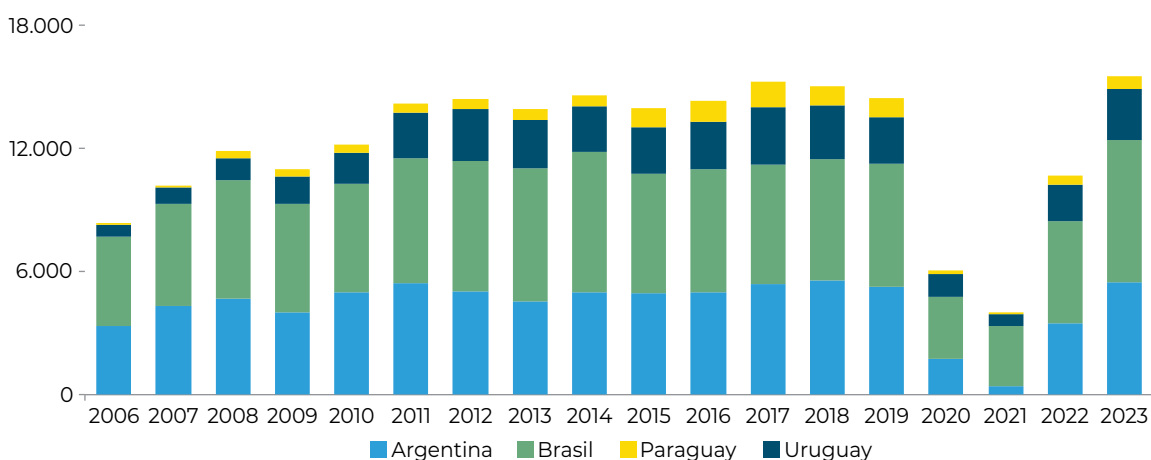
En cantidad de personas, índice base 1995=100



Fuente: Elaboración propia en base a UN WTO, Banco Mundial y Entes de Turismo de países de MERCOSUR.

GRÁFICO 25. INGRESOS DE DIVISAS POR TURISMO EN EL MERCOSUR

En dólares corrientes



Fuente: Elaboración Propia en base a Entes Nacionales de Estadísticas y Bancos Centrales.

En cualquier caso, el saldo de la región en materia de turismo resulta deficitario por alrededor de US\$ 8.800 millones, siendo Brasil el principal responsable de dicho desequilibrio. Uruguay, por su parte, es el único país del MERCOSUR sistemáticamente superavitario, al tiempo que Paraguay alterna años de pequeños déficits o superávits, en función de su nivel de actividad interna. Argentina resulta casi permanentemente deficitaria¹¹⁹ (Gráfico 26).

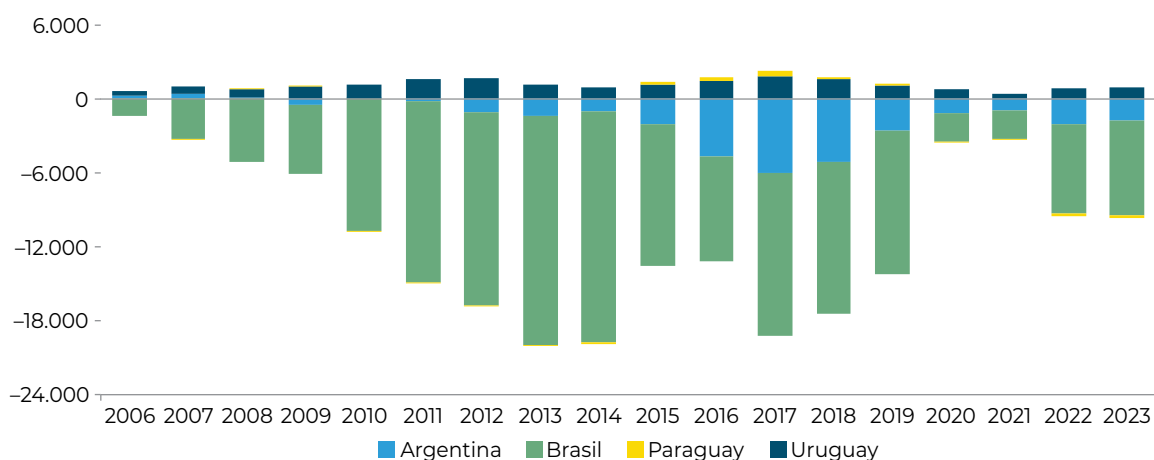
De igual modo, mientras que en Uruguay el turismo ha sido desde siempre una fuente importante —tanto en términos absolutos como relativos— de generación de divisas, en los restantes países

¹¹⁹ No obstante, el desequilibrio muestra variaciones importantes en función de la mayor o menor fortaleza/debilidad de su moneda y, en menor medida, del impacto de algunas medidas cambiarias y/o tributarias.

de la región el peso del turismo receptivo ocupa un lugar de menor relevancia en términos de su contribución a la balanza de pagos (Gráfico 27).

GRÁFICO 26. SALDO COMERCIAL POR TURISMO DEL MERCOSUR CON EL MUNDO

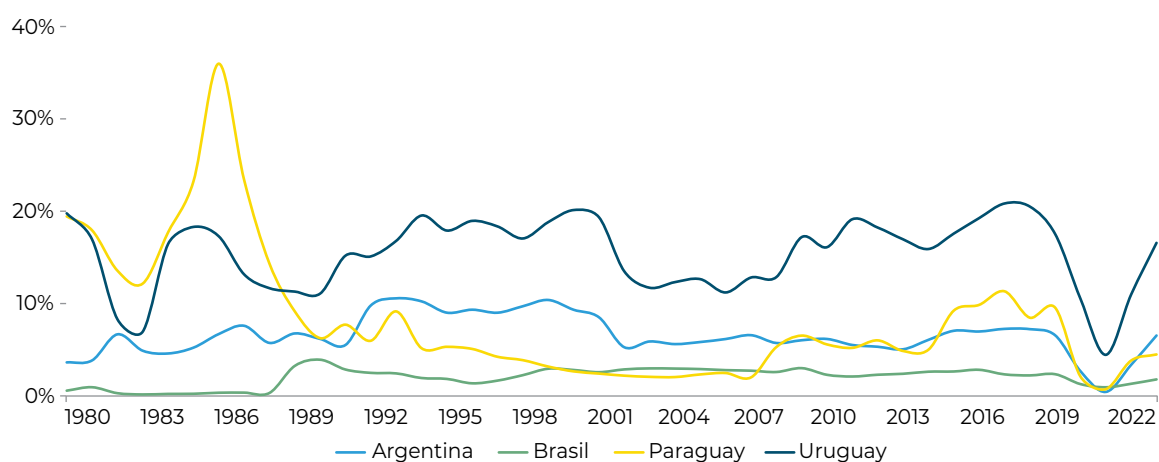
En dólares corrientes



Fuente: Elaboración propia en base a Entes Nacionales de Estadísticas y Bancos Centrales.

GRÁFICO 27. IMPORTANCIA DEL TURISMO EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES Y SERVICIOS DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

En porcentaje del total



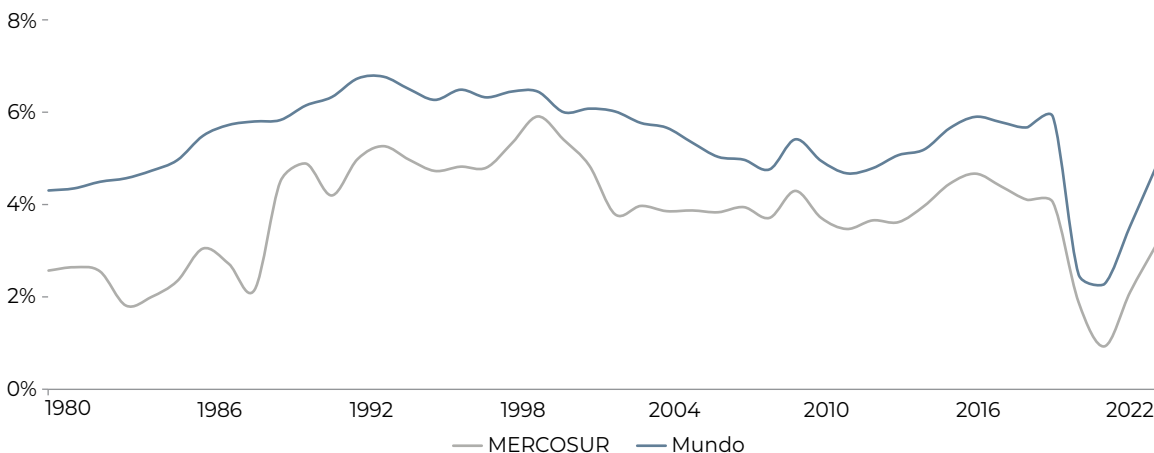
Fuente: Elaboración propia en base a Entes Nacionales de Estadísticas y Bancos Centrales y OMC.

De esta manera y en términos comparativos, el peso del turismo en la generación de divisas para el conjunto del MERCOSUR sigue siendo menor al promedio de la economía mundial¹²⁰ (Gráfico 28).

¹²⁰ Este fenómeno se explica fundamentalmente por el escaso peso relativo que tiene el turismo en la generación de divisas en el caso de Brasil. De este modo, mientras que para Uruguay el peso del turismo es bastante superior a la media mundial, en el caso de Argentina el mencionado ratio alterna períodos en los que se encuentra por arriba del promedio con otros en los que la importancia relativa de esta actividad resulta menor al promedio global.

GRÁFICO 28. IMPORTANCIA DEL TURISMO EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES Y SERVICIOS DEL MERCOSUR Y DEL MUNDO

En porcentaje del total



Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

C. EL TURISMO INTRA-MERCOSUR

Considerando que el turismo internacional es una fuente relevante para generar divisas y empleos sustentables para diferente tipo de ciudades y regiones, resulta de interés entender cuáles son los principales países emisores de turistas para cada una de ellas¹²¹. Es decir, cuáles son los “mercados de exportación” preferentes para los servicios turísticos y, a partir de esto, priorizar las campañas promocionales, mejorar la conectividad, facilitar el acceso a información y servicios para posibles interesados, etc.

En este sentido, y haciendo un análisis más específico sobre los flujos turísticos de cada uno de los países del bloque, puede observarse que las principales fuentes emisoras de turistas para los países del MERCOSUR son los propios países de la región. La geografía, la cultura (ej. el conocimiento de las costumbres, hábitos y patrones de conducta, valores sociales, etc.) y, en particular, los menores costos vinculados a la vecindad resultan decisivos a la hora de definir los grandes números de los flujos turísticos.

De esta manera y como se observa en el Cuadro 27, para los países más pequeños del bloque son sus vecinos de mayor tamaño los que explican más de tres cuartas partes de sus arribos de turistas extranjeros. En el caso de los dos socios mayores, la relevancia del mercado regional también es significativa (47,5% para Argentina y 44,7% para Brasil) si bien algo más de la mitad de los arribos se explica por otros países del mundo (fundamentalmente Chile, Europa, Estados Unidos y resto de América Latina).

En cualquier caso, el peso de los países vecinos resulta en todos los casos sensiblemente mayor a la que se observa tanto en las exportaciones de bienes como en las de servicios empresariales (Gráfico 29).

¹²¹ Y en paralelo, entender cuáles son las principales fuentes de atracción de turistas extranjeros, tanto las naturales (playas, montañas, ríos, paisajes, etc.) como las vinculadas a la cultura y el arte, la historia y la religión, el deporte, la gastronomía, el acceso a servicios (educación, salud, etc.), el trabajo y el *networking* profesional, etc.

CUADRO 27. ARRIBOS DE TURISTAS INTERNACIONALES, SEGÚN ORIGEN

En porcentaje del total, 2023

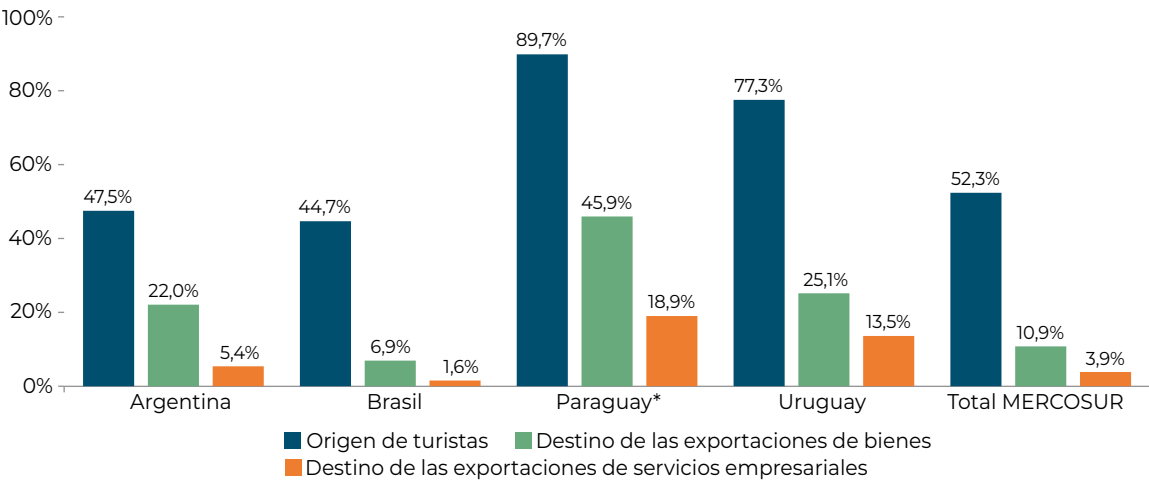
		PAÍS RECEPTOR				
		ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY*	URUGUAY	TOTAL MERCOSUR
Origen	Argentina	...	31,9%	77,7%	55,4%	23,3%
	Brasil	19,1%	...	10,8%	20,0%	12,0%
	Paraguay	7,7%	7,2%	...	1,9%	6,1%
	Uruguay	20,7%	5,7%	1,2%	...	10,9%
	MERCOSUR	47,5%	44,7%	89,7%	77,3%	52,3%
	Otros orígenes	52,5%	55,3%	10,3%	22,7%	47,7%

Fuente: Elaboración Propia en base a Ministerios y Entes Nacionales de Turismo.

Notas: * datos disponibles solo para 1er semestre de 2023.

GRÁFICO 29. RELEVANCIA DEL MERCOSUR EN LAS EXPORTACIONES DE BIENES, SERVICIOS EMPRESARIALES Y TURISMO

En porcentaje del total de exportaciones de cada rubro, 2023



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerios y Entes Nacionales de Turismo y OMC.

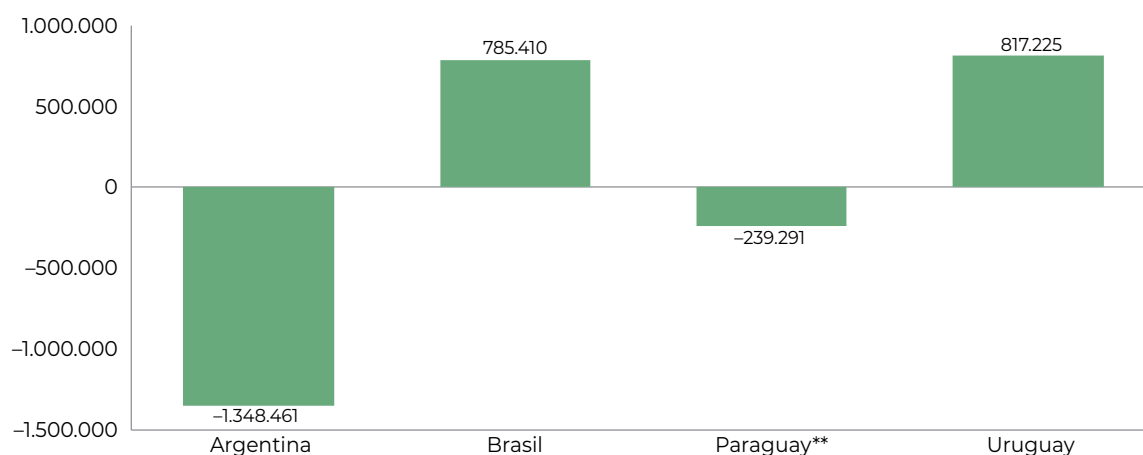
Notas: * datos de arribos disponibles solo para el 1er semestre del año.

Desde el punto de vista del “intercambio turístico intrazona”, Brasil y Uruguay resultan normalmente superavitarios (reciben más turistas de la región que los que salen), al tiempo que Paraguay y Argentina tienden a ser deficitarios (emiten más turistas hacia los países socios que los que reciben) (Gráfico 30). En el caso de Argentina, este balance suele ser bastante inestable o variable en el tiempo, habida cuenta que en los momentos de tipo de cambio real elevado los arribos de uruguayos y brasileños tienden a incrementarse con fuerza, al tiempo que las salidas de argentinos (fundamentalmente hacia Brasil y Uruguay) tienden a contraerse. Y lo contrario sucede en las etapas en las cuales el peso argentino se fortalece, desincentivando el turismo receptivo y favoreciendo el emisorio¹²².

¹²² Tal el caso de lo sucedido en la segunda mitad de 2024 y principios de 2025.

GRÁFICO 30. SALDO DE TURISTAS INTRAZONA

Diferencia entre arribos y salidas*, 2024



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerios/Entes Nacionales de Turismo.

Notas: * Dado que Brasil no informa desde 2018 las salidas de turistas, dichos datos (para los cuatro países) fueron estimados como espejo a partir de los ingresos por origen de los restantes socios. ** datos estimados a partir de información disponible para 2023.

D. LAS INICIATIVAS DEL MERCOSUR VINCULADAS CON EL TURISMO Y LA AGENDA PENDIENTE

Así como el turismo es una actividad de creciente relevancia desde el punto de vista de la economía, la generación de empleos y la captación de inversiones, el desarrollo de la actividad también resulta de interés desde el punto de vista del fortalecimiento cualitativo del proceso de integración. La promoción de las múltiples identidades culturales de la región, la puesta en valor y activación de sitios patrimoniales naturales, culturales o geográficos compartidos, el “debilitamiento” de las fronteras (lingüísticas, raciales, políticas, religiosas, etc.) o la recuperación y preservación de las tradiciones del pasado, no solo son una fuente de valor económico en sí mismas¹²³, sino que también pueden contribuir a estimular el *afecto societatis* entre los países socios y fortalecer la propia identidad cultural de la región¹²⁴.

¹²³ Algunos trabajos han mostrado que existe una correlación positiva entre la presencia de sitios patrimoniales (naturales y/o culturales) y la cantidad de turistas que arriban al lugar (ej. Conti y Cravero, 2010 o Su y Lin, 2014). En este contexto, no es casual que tanto los operadores privados de turismo como los gobiernos nacionales y/o locales utilicen con frecuencia este tipo de referencias como “Puerta de Entrada” para atraer la atención de turistas internacionales. Dentro de estas categorías se incluyen por ejemplo a aquellos sitios declarados por la Unesco como Patrimonio de la Humanidad (Comparato y Rucci, 2015). A ese respecto, el MERCOSUR dispone de 24 de ellos clasificados en la categoría de “cultural”, 13 en la de “natural” y 2 mixtos. El país con más sitios es Brasil (23), seguido por Argentina (12) y Uruguay (3) y Paraguay (1). Dentro del MERCOSUR existen 2 sitios transfronterizos, que comparten propiedad del bien entre países (Misiones Jesuíticas de los Guaraníes, perteneciente a Argentina, Brasil y Paraguay; y el Camino Principal Andino, compartido entre Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador) (Unesco, 2023).

¹²⁴ Considerando que “el patrimonio cultural contribuye al reconocimiento y valoración de la identidad cultural regional, que los bienes patrimoniales constituyen elementos de comprensión de referencias, principios y valores presentes y compartidos entre los países de la región y que el reconocimiento de la importancia de un bien cultural más allá de las fronteras de un país constituye un importante factor para la integración entre los países de la región”, en diciembre de 2012 el CMC aprobó la categoría Patrimonio Cultural del MERCOSUR (DEC. CMC 55/12), mediante la cual se establecieron los criterios para el reconocimiento de bienes culturales de interés regional. En este contexto, los bienes regionales que integran actualmente la

En ese contexto y desde los inicios del proceso de integración, los EE.PP. entendieron al turismo como una actividad relevante para el intercambio de información, la cooperación y la coordinación de políticas y actividades conjuntas. Así, ya en 1991 y durante el período de transición hacia la Unión Aduanera, el GMC creaba la Reunión Especializada de Turismo del MERCOSUR (RET)¹²⁵, como ámbito formal para el intercambio de inquietudes y experiencias en los diferentes temas que hacen a la actividad turística, con la explícita misión de “proponer al Grupo Mercado Común medidas tendientes a coordinar las políticas turísticas”¹²⁶ (RES. GMC N° 12/91).

Desde dicho ámbito se impulsaron tempranamente algunos acuerdos en cuestiones relacionadas al desarrollo de la actividad en la región, habiéndose logrado consenso para avanzar en temas de índole operativa como, por ejemplo, la eliminación de los límites para la obtención de divisas y cheques de viajeros relacionados con los servicios de turismo y de viajes (RES. GMC N° 43/92). También se establecieron normativas específicas orientadas a facilitar la actividad del transporte turístico (RES. GMC N° 76/93 y 131/94).

Años más tarde, la DEC. N° 12/03 del CMC daba inicio a la Reunión de Ministros de Turismo (RMTUR), ámbito destinado al tratamiento de asuntos vinculados a la actividad a nivel ministerial o de funcionarios de jerarquía equivalente. En términos formales, la RMTUR —que debía reunirse semestralmente y que al momento de redactarse el presente informe había realizado 31 encuentros— tenía como función proponer al CMC medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la difusión del turismo entre los países del MERCOSUR, así como el incremento del flujo de turistas de terceros países hacia los EE.PP. (DEC. CMC N° 38/2004 y 18/2008).

Por otra parte, la promoción conjunta de la región en terceros mercados estuvo siempre presente en la agenda de las Reuniones del RMTUR. Así, en 2005 se firmó un acuerdo para implementar el “Proyecto de Promoción Turística del MERCOSUR en Japón”, como parte de un proyecto inicial de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional y el Ministerio de Turismo de Uruguay. Luego de finalizado el mismo, el CMC aprobó a fines de 2009 la creación de un Fondo de Promoción Turística —FPTur— (DEC. CMC N° 24/09), orientado a financiar iniciativas de promoción conjunta hacia terceros países o regiones¹²⁷. También en este ámbito se acordaron algunas acciones en conjunto en eventos internacionales, como la participación de los cuatro países en iniciativas tales como MERCOSUR *Tourism Promotion Office in Japan* (2008–2018) o *Visit South America* (FITUR 2023/4).

Otras medidas vinculadas con la agenda del desarrollo, promoción y facilitación del turismo en la región fueron las normas para la circulación de vehículos de turistas, particulares y de alquiler en el MERCOSUR (RES. GMC N° 35/02), el Acuerdo sobre documentos de viaje para países del MERCOSUR, Bolivia, Perú, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela (DEC. CMC N° 18/08), el Régimen de equipajes

Lista del Patrimonio Cultural del MERCOSUR son: el Puente Internacional Barón de Mauá; La Payada/La Paya; Itinerario de las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Moxos y Chiquitos; el Edificio MERCOSUR en Montevideo; el Chamamé; la Serra da Barriga; Cumbes, Quilombos y Palenques; Sistema Cultural de la Yerba Mate; La Tava; el Universo Cultural Guaraní; la Escuela Artigas del Solar de Artigas en Uruguay, y el Museo Sitio de Memoria ESMA en Argentina.

¹²⁵ Órgano orientado a la coordinación de acciones y el intercambio de información entre referentes de las agencias públicas con competencia en los temas turísticos, que a la fecha lleva realizados 31 encuentros.

¹²⁶ Con el objeto de estimular la cooperación público-privado, también se han impulsado algunos encuentros y reuniones especializadas de las principales cámaras turísticas sectoriales.

¹²⁷ Dicha norma (refrendada por los Parlamentos de Argentina en 2012, Brasil en 2015, Paraguay en 2018 y Uruguay en 2018), sería modificada por la DEC CMC 1/19. No obstante, los aportes financieros de los países (Brasil 65%, Argentina 20%, Uruguay 7.5% y Paraguay 7,5%) nunca fueron efectivizados.

para turistas del MERCOSUR (DEC. CMC N° 53/08) y la Patente Única Vehicular MERCOSUR (DEC. CMC N° 53/10 y RES. GMC 33/14).

De cara al futuro, diferentes trabajos¹²⁸ han identificado algunos de los temas en los cuales los países de la región podrían alcanzar acuerdos orientados a aprovechar las potencialidades que ofrece la región en materia turística. Estos podrían contribuir no solo a impulsar aún más los intercambios recíprocos, sino también a fortalecer el proceso de construcción de la identidad regional y el sentido de pertenencia de los ciudadanos de los cuatro países.

Estas cuestiones abarcan temáticas de las más diversas, que van desde el marketing internacional de destinos y la promoción conjunta con el fin de ampliar la capacidad de captación de turistas de extrazona (ej. marcas o sellos regionales, participación en ferias, acciones focalizadas en mercados específicos, etc.) hasta cuestiones de tipo administrativo, como el trato nacional tarifario para ciudadanos de los países del MERCOSUR (posibilidad de que los turistas pertenecientes a los países de la región paguen las mismas tasas que los nacionales para el ingreso a parques y reservas de otro de los países socios), posibilidad de pagar peajes de rutas en las respectivas monedas nacionales, coordinación de las políticas de feriados, excepción de impuestos específicos a turistas residentes en países del bloque, armonización de tasas aduaneras y aeroportuarias, coordinación de las tarjetas para uso del transporte público interno, facilitación del movimiento de vehículos particulares, canales preferenciales en los aeropuertos para residentes en MERCOSUR, sistema de *roaming* telefónico, entre otros.

Por último, otros temas en el cual los avances alcanzados hasta el momento han sido limitados son los que tienen que ver con la armonización de metodologías en materia estadística (ej. cuentas satélite para cada uno de los países, formatos de encuestas a viajeros y operadores, formato y alcance de los datos publicadas por los entes de turismo y/o las oficinas de estadística) y el tratamiento tributario a no residentes (ej. devolución de IVA a extranjeros).

¹²⁸ Pueden mencionarse entre ellos a Catalano (2013 y 2015), Comparato y Rucci (2015) o Brida, Lanzilotta y Pereira (2013), entre otros.

Referencias bibliográficas

- Andrade, José Roberto de Lima 2007. *Metodología de estimación de la demanda de turismo interno en Brasil: aspectos teóricos y evidencia empírica*. Revista de Economía, Curitiba, v. 33, n. 1 (año 31), p. 117–136.
- Banco Interamericano de Desarrollo 2023. *Divergencias estratégicas y consensos pragmáticos*. Informe Mercosur N° 26. Nota técnica del BID; 2863. Buenos Aires: BID INTAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo 2022. *El devenir del MERCOSUR: claves internas y externas*. Informe Mercosur N° 25. Nota técnica del BID; 2549. Buenos Aires: BID INTAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo 2024. *Revista Integración & Comercio No. 49: Año 28, Mayo 2024: El giro verde: la nueva agenda de comercio de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2024.
- Bartesaghi, Ignacio. 2023. *El primer semestre de 2023 en el Mercosur: Los intereses de la Unión Europea, las señales de Lula y el debate sobre la salida de Uruguay del bloque*. Informe de Integración Económica N° 14, (septiembre). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Bartesaghi, Ignacio. «El segundo semestre de 2023 en el Mercosur: El acta de defunción del acuerdo con la Unión Europea, Uruguay en China y la esperanza del acuerdo con Singapur.» Informe de Integración Económica N° 15 (mayo). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Berganza, Juan Carlos, Rodolfo G. Campos, Antoni Estevadeordal, Ernesto Talvi, y Jacopo Timini. 2025. *EU-Mercosur: A Platform for a New Era of Transatlantic and Intra-Regional Latin American Integration*. Washington, D.C.: Georgetown University, Center for Latin American Studies.
- Brida, José Gabriel, Boris Lanzilotta, y Jorge Pereira 2013. “El Turismo como factor del Crecimiento Económico. Un estudio comparativo de los países del MERCOSUR”. Revista de Economía Mundial Nro. 34: 45–60.
- Castrillo Morales, Rosana, y Méndez, Erick 2023. *Guía dinámica: cómo gestionar un proyecto de modernización de puestos de frontera en base al modelo de Gestión Coordinada en Fronteras: de la concepción a la implementación*. <https://doi.org/10.18235/0005114>
- Catalano, Bárbara. 2014. *La integración regional y el Turismo como fenómeno multidimensional. El caso del MERCOSUR*, Tesis de Maestría, Maestría en Procesos de Integración Regional, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Catalano, Bárbara. 2015. “Turismo e Integración regional. El Caso del MERCOSUR.” En *Novas fronteiras de estudos em turismo: dialogando com as relações internacionais*, editado por Raquel Miranda de Sá Teles, 107–149. São Paulo: InMod.

- Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. 2024. Informe sobre el funcionamiento del FOCEM. Montevideo: MERCOSUR.
- Comparato, Gabriel y Ana Clara Rucci. 2015. "Reflexiones de política turística en el Mercosur: un desafío para la diversificación productiva regional." En *III Simposio Regionalismo Sudamericano*, Universidad Nacional de La Plata, septiembre.
- Conti, Alfredo y Santiago Cravero Igarza. 2010. "Patrimonio, comunidad local y turismo: la necesidad de planificación para el desarrollo sostenible." *Notas en Turismo y Economía* 1 (1): 8–20. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- De Pieri, Valéria Silva Galdino. 2014. "Fluxos turísticos internacionais: uma proposta metodológica de análise sobre os (novos) destinos". *Turismo em Análise* 25 (1): 45–60. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- European Commission. 2024. *EU and MERCOSUR reach political agreement on ground-breaking partnership*, press release, 6 December 2024; *EU-MERCOSUR: Text of the agreement (in chapters): The upgraded EU-MERCOSUR agreement—what is new compared to the 2019 agreement; Questions and answers; Factsheet key facts about the agreement; Factsheet on Agriculture; Factsheet on Food Safety; Factsheet on Sustainable Development; Factsheet on Critical Raw Materials*.
- Faria, Daniela, y Gabriela Batista. 2007. "Teorías del comercio internacional y el estudio del turismo", En *Novas fronteiras de est*, editado por Raquel Miranda de Sá Teles, 115–132. São Paulo: XYZ Ediciones.
- Grieger, Gisela. 2024. *Ratification Scenarios for the EU-Mercosur Agreement*. EPRS – European Parliamentary Research Service, PE 767.166, diciembre de 2024.
- Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales (GENCI). 2023. *El Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales. Informe 2*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales (GENCI). 2024a. *El Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales. Informe 1*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales (GENCI). 2024b. *El Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales. Informe 2*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Narayan, Paresh Kumar, Seema Narayan, Arti Prasad, y Biman Chand Prasad. 2010. "Tourism and Economic Growth: A Panel Data Analysis for Pacific Island Countries." *Tourism Economics* 16 (1): 169–183.
- Observatorio Económico de América Latina (OBELA). 2024. *Brasil: La industria de vehículos eléctricos en la competencia entre grandes potencias*. Publicado el 9 de abril de 2024. <https://www.obela.org/>
- Olalla Porras, Gloria. 2002. La promoción del turismo en el marco de la Unión Europea. *Estudios Turísticos* 152: 23–33.
- OMT-UNTWO. 2011 y 2022. Annual Report 2010 y 2021.
- Parlamento del MERCOSUR, Revista PARLASUR, n.º 39 (abril). Montevideo: Parlamento del MERCOSUR.
- PROCOMEX. 2024. *Sistematización de la visión holística de la Gestión Coordinada de Fronteras en el MERCOSUR*. São Paulo: PROCOMEX.
- Secretaría del MERCOSUR. 2023. *34ª Edición del Informe Semestral*. Mayo de 2023. Montevideo: Secretaría del MERCOSUR.
- Secretaría del MERCOSUR. 2023. *35ª Edición del Informe Semestral*. Octubre de 2023. Montevideo: Secretaría del MERCOSUR.
- Secretaría del MERCOSUR. 2024. *36ª Edición del Informe Semestral*. Mayo de 2024. Montevideo: Secretaría del MERCOSUR.

- Singerman, Pablo. 2021. "Turismo en el MERCOSUR: una historia de integración." En *MERCOSUR, una política de Estado*, 45–60. Montevideo: Presidencia de la Nación Argentina y Representación Permanente de la República Argentina ante MERCOSUR y ALADI.
- Su, Yu-Wen y Lin, Hui-Lin. 2014. Analysis of international tourist arrivals worldwide: the role of world heritage sites. *Tourism Management* Vol. 40. pp. 46–58.
- Tisdell, Clem, ed. 2000. *La economía del turismo*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. (Biblioteca Internacional de Escritos Críticos de Economía).
- Wesner, María Eugenia. 2004. *El turismo en los procesos de integración regional*. Monografía de graduación, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- World Travel & Tourism Council. 2024. *Travel & Tourism Economic Impact Research: Global Trends*. Londres: WTTC.

Fuentes oficiales de información sobre turismo

INDEC y Secretaría de Turismo de Argentina (SINTA)
Ministerio de Turismo de Brasil (Embratur)
Secretaría Nacional de Turismo de Paraguay
Ministerio de Turismo de Uruguay
Banco Central de Paraguay
Banco Central de Brasil
Banco Central de Uruguay
Banco Central de la República Argentina

Información estadística y bases de datos

Banco Mundial
CEPAL
Organización Mundial de Comercio (OMC)
ONU Turismo (ex OMT)
Consejo Mundial del Viaje y el Turismo
INTEGRA
ONU Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

