

Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario

Ricardo Rozemberg
Rosario Campos
Romina Gayá
Adrián Makuc
Gustavo Svarzman

Instituto para la Integración de
América Latina y el Caribe
(INTAL)
Sector de Integración y
Comercio
(INT)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1675

Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario

Ricardo Rozemberg
Rosario Campos
Romina Gayá
Adrián Makuc
Gustavo Svarzman

Junio, 2019

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario / Ricardo Rozemberg, Rosario
Campos, Romina Gayá, Adrián Makuc, Gustavo Svarzman.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1675)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Trade blocs-Southern Cone of South America. 2. Exports-Southern Cone of South America. 3. Southern Cone of South America-Economic integration. 4. Southern Cone of South America-Commerce. 5. Southern Cone of South America-Foreign economic relations. I. Rozemberg, Ricardo. II. Campos, Rosario. III. Gayá, Romina. IV. Makuc, Adrián Jorge. V. Svarzman, Gustavo. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. VII. Serie.

IDB-TN-1675

Códigos JEL: F1; F13; F15; O1.

Palabras clave: Acuerdo Comercial Regional; Bloque Comercial; Comercio Intrarregional; Integración Económica; Integración Regional; MERCOSUR.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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



INFORME

MERCOSUR



HACIA UN
CAMBIO
NECESARIO

INTAL



INFORME MERCOSUR

Hacia un Cambio Necesario

Autores:

Ricardo Rozemberg
Rosario Campos
Romina Gayá
Adrián Makuc
Gustavo Svarzman

Coordinación y edición del informe:

Ricardo Rozemberg y Belisario de Azevedo.

Colaboradores: Se agradecen los valiosos comentarios y aportes de Ana Inés Basco, Laura Rombolá, Mauricio Mesquita Moreira, Pablo García, Lucas Barreiros, Rodrigo Contreras, Guilherme Piereck y Jesica de Angelis.

Corrección:

Yamila Rubbo

Diseño gráfico:

Andrea Pellegrino

Índice

PRÓLOGO	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	
El MERCOSUR hacia un cambio necesario: dilemas y escenarios alternativos	9
CAPÍTULO 1	
Escenario macroeconómico: desaceleración y riesgos al alza	14
Contexto internacional	15
Evolución y perspectivas de las economías del MERCOSUR	18
CAPÍTULO 2	
Comercio regional: al compás del nivel de actividad	26
El comercio de bienes	27
El comercio de servicios	34
Flujos de inversión extranjera directa	37
CAPÍTULO 3	
La agenda interna: fortalecer la integración flexibilizando sus instrumentos	39
Arancel externo común: sustentabilidad y eficacia de cara a sus 25 años	40
Libre circulación intrazona: nuevas agendas, nuevos procedimientos, viejos problemas	46
Régimen de origen del MERCOSUR: elementos para una (demorada) actualización	53
FOCEM: complementación financiera y nuevo reglamento	58

CAPÍTULO 4

La agenda externa: múltiples frentes de negociación	60
El interés por una mayor flexibilidad	61
MERCOSUR y Alianza del Pacífico	62
Explorando nuevos acuerdos en América Central	70
Más allá de América Latina: avance de las negociaciones con el resto del mundo	73

CAPÍTULO 5

La economía digital y su regulación: agenda para el MERCOSUR	91
Regulación digital	92
Enfoques comunes	96

Recuadros:

RECUADRO 1: Nuevo acuerdo para evitar la doble imposición entre Argentina y Brasil: ¿un impulso para el comercio de servicios?	36
RECUADRO 2: Proyecto de convergencia regulatoria Brasil-Argentina	49
RECUADRO 3: Agenda digital de la Alianza del Pacífico: antecedente regional	53
RECUADRO 4: Desarrollo institucional: estructura organizativa	57
RECUADRO 5: El desafío de mantener el sofisticado comercio intrarregional	70
RECUADRO 6: Nueva regulación sobre protección de datos personales en la UE	93

PRÓLOGO

Durante 2018 el MERCOSUR ha puesto de manifiesto la necesidad de avanzar en un cambio en el proceso de integración regional. Este ha sido un año bisagra, en el que se terminó de consolidar la firme voluntad de todos los miembros de modernizar el esquema de funcionamiento del bloque, agilizar las negociaciones externas y profundizar la integración de sus economías al mundo.

Si bien el bloque en 2018 no ha aprobado nuevas normativas comunes, continuó avanzando a paso firme en las negociaciones con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), e inició formalmente negociaciones para la firma de nuevos Tratados de Libre Comercio (TLC) con Canadá, Corea del Sur y Singapur. A su vez, el MERCOSUR confirmó el carácter estratégico de la iniciativa de acercamiento con la Alianza del Pacífico, al celebrarse la primera Cumbre de presidentes MERCOSUR-Alianza del Pacífico en julio de 2018, que concluyó con la firma del Plan de Acción de Puerto Vallarta. En vistas de la relevancia de esta iniciativa para profundizar la integración regional, desde el BID estamos apoyando técnica y financieramente la ejecución de dicho Plan de Acción, a través de iniciativas vinculadas a la facilitación del comercio, la coherencia regulatoria, la acumulación de normas de origen, el desarrollo de una agenda digital y la promoción de cadenas regionales de valor, entre otras.

Por otro lado, el interés demostrado durante 2018 en revisar y actualizar el Arancel Externo Común (AEC) del bloque parece haberse confirmado en los primeros meses de 2019, con propuestas concretas de los países para avanzar en dicho sentido. **INTAL-BID** se ha mostrado también dispuesto a brindar su apoyo en esta agenda transformadora, con vistas a promover el aumento del comercio y la inversión en los países miembros.

Ambas agendas de transformación resultan claves para potenciar el rol del MERCOSUR. No se trata de sentenciar el fracaso del bloque, que logró importantes avances en la integración económica de sus miembros, sino de ofrecer alternativas que permitan mejorar el statu quo. En particular, el éxito inicial del MERCOSUR en impulsar el comercio intrarregional de bienes –que llegó a representar 23% del comercio total de bienes de los países miembros a fines de los años 1990– contrasta con la escasa capacidad que ha mostrado el bloque para concretar acuerdos significativos con el resto del mundo e insertarse en cadenas globales de valor. Asimismo, la relevancia del comercio intrarregional ha caído a niveles cercanos al 14-15% en la actualidad, solo levemente por encima de los de otros bloques regionales menos ambiciosos en su estructura institucional, como la Comunidad Andina, la CARICOM o el Mercado Común Centroamericano, y muy por debajo de los valores registrados en la Unión Europea, el TLCAN o la ASEAN. Esto no hace más que reforzar la idea de que existe un enorme potencial en el bloque y un amplio margen para mejorar.

Ante la necesidad de un cambio, el siguiente Informe MERCOSUR busca contribuir a la formación de decisiones informadas en los países miembros en este aspecto crucial de sus estrategias de integración y desarrollo.

Pablo García

Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) - Banco Interamericano de Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

El Informe MERCOSUR brinda un panorama de la evolución del bloque de integración regional durante las Presidencias Pro Tempore (PPT) de Paraguay y Uruguay, ejercidas sucesivamente en el año 2018. El reporte analiza los principales debates en curso en el ámbito regional y realiza un seguimiento de la evolución macroeconómica y comercial de los miembros, así como de las principales acciones que marcaron la agenda interna y externa del acuerdo, incluyendo los vínculos bilaterales entre sus integrantes. El informe también incorpora un capítulo sobre la agenda digital del MERCOSUR, enfocado principalmente en los desafíos de la regulación digital.

Hacia un cambio necesario. Durante el año 2018, las discusiones y agendas de los representantes de los países del MERCOSUR parecen haber confluído hacia la necesidad de un cambio en el marco del proceso integrador, habida cuenta de la insatisfacción por parte de los países socios de la evolución del esquema regional y su relacionamiento externo. El informe analiza tres escenarios posibles –y sus impactos– para la evolución futura del proyecto MERCOSUR: a) la consolidación de la Unión Aduanera; b) su flexibilización parcial; c) la eliminación de la Unión Aduanera y su reformulación en una Zona de Libre Comercio.

Escenario internacional incierto, con tendencia a la desaceleración. La economía mundial se caracteriza por una mayor volatilidad en los mercados financieros y mayores tensiones comerciales desde principios de 2018. Durante el año se destacaron la asincronía del crecimiento de las principales economías globales, la desaceleración del incremento del volumen del comercio global y la persistencia en la reducción de los flujos globales de inversión extranjera directa. La OMC proyecta un aumento de 3,7% del volumen de comercio en 2019, pero los indicadores adelantados a principios de año ya reflejan la posibilidad de una moderación del ritmo, tanto por los riesgos a la baja de la actividad económica global como por la evolución de las tensiones comerciales. También se espera una reducción en la cotización de las materias primas durante el año 2019 que impactaría negativamente en el valor exportable regional.

Crecimiento regional limitado. El panorama macroeconómico de los socios del MERCOSUR se deterioró en 2018, debido a un contexto internacional más adverso y a factores internos. Con un bajo crecimiento de Brasil y un menor dinamismo relativo de Paraguay y Uruguay, el mayor cambio se observó en Argentina, que entró en recesión. En línea con las mayores tensiones financieras globales, y en contraste con la mejoría mostrada durante 2017, las condiciones de acceso de los socios del MERCOSUR a los mercados internacionales de deuda se deterioraron, especialmente para Argentina. La inflación se mantuvo dentro de las metas en Brasil y Paraguay, mientras que se aceleró levemente en Uruguay y tuvo un fuerte salto en Argentina, producto en gran medida de la crisis cambiaria.

Para 2019 se espera un crecimiento regional un tanto mayor, en base a proyecciones más optimistas sobre Brasil, aunque el crecimiento en Uruguay se desaceleraría levemente y Argentina continuaría en recesión, al menos hasta el segundo trimestre del año. Las políticas fiscal y monetaria de los países del bloque seguirían siendo generalmente restrictivas, buscando responder al aumento de la volatilidad externa y cambiaria y revertir déficits fiscales y externos acumulados en los últimos años.

Crecimiento del comercio regional, pero con señales de debilidad. El comercio de bienes y servicios del MERCOSUR volvió a expandirse en 2018, impulsado mayormente por un fuerte aumento de las importaciones en Brasil y Paraguay y un crecimiento de las ventas externas de Brasil –y en menor medida de Argentina y Paraguay–. El comercio del MERCOSUR creció con todos los principales socios de extrazona. El intercambio intrazona creció a menor velocidad, impactado por la recesión y depreciación en Argentina. Una aceleración de la economía brasileña en 2019 podría impulsar las compras a los socios regionales, pero la recesión argentina continuaría frenando el comercio intrarregional.

Luego de la recuperación exhibida en 2017, el comercio de servicios del MERCOSUR se estancó en 2018. Los flujos de IED, en cambio, se incrementaron fuertemente, aunque más que nada debido al aumento del flujo hacia Brasil, que representó 85% del influjo total hacia el bloque durante el año.

La agenda interna: ¿fortaleciendo la unión aduanera? En 2018, el perfeccionamiento del espacio interno regional siguió siendo prioritario en agenda con propuestas sobre coherencia, convergencia y cooperación regulatorias; facilitación del comercio; y economía digital, entre otros.

Asimismo, el MERCOSUR pareció renovar el interés en evaluar la sustentabilidad de su arancel externo común (AEC) a 24 años de su establecimiento. Durante el año, todos los Estados Parte se han manifestado de alguna manera a favor de habilitar un debate sobre la revisión del AEC. No obstante,

solo pudieron visualizarse durante el año pasado indicios de esa voluntad de revisión en la forma de cambios puntuales del AEC, planteos de ampliación de las listas de excepciones y presiones de las negociaciones comerciales con terceros países o bloques. Recién a principios de 2019 el bloque parece encarar iniciativas concretas en dicho sentido.

Por otro lado, en septiembre de 2018 entró en vigor la Dec. CMC N° 31/15, que dispone que el régimen de origen aplicado en el comercio intrabloque deberá cumplirse hasta el 31 de diciembre de 2023. La normativa MERCOSUR en materia de origen no ha cambiado mucho desde sus inicios. Suele considerársela algo desactualizada si se la compara con los regímenes de otros países o bloques de la región o, más aún, si se toman en consideración los esquemas que el propio MERCOSUR ha negociado, o está negociando, con terceros países o bloques. No solo en términos del contenido, sino también en cuestiones relacionadas con las modalidades de certificación. Los avances de esas negociaciones, la necesidad de contar con sistemas de origen convergentes para potenciar la integración de los miembros a cadenas regionales o globales de valor, así como las demandas de los operadores comerciales de simplificar la redacción misma son elementos que ejercen cierta presión en pro de una revisión y actualización del régimen, cuya necesidad fue planteada por Uruguay en agosto de 2018.

La agenda externa con múltiples frentes. La normativa vigente que dispone la obligación que las negociaciones de acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países deben hacerse de manera conjunta (Decisión CMC 32/2000) ha venido siendo objeto de crecientes debates y discusiones entre los miembros del MERCOSUR. Durante el año, los representantes de Brasil han elaborado una propuesta de procedimiento (Decisión), cuya eventual aprobación por parte del Consejo del Mercado Común podría dar lugar a posibles negociaciones de uno o más miembros con terceros países o agrupaciones de países, sin afectar las disposiciones de la Decisión CMC 32/2000 y sin dejar de lado la existencia del AEC.

A su vez, el MERCOSUR continuó priorizando la agenda de integración birregional con la Alianza del Pacífico. En particular, a fines de julio de 2018 se celebró en Puerto Vallarta, México, la primera Cumbre presidencial entre ambos bloques, que concluyó con la suscripción de la Declaración Presidencial de los Países de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR, en la que se reafirma el compromiso por profundizar la integración y se acuerda realizar un seguimiento semestral del proceso con miras a alcanzar un eventual Acuerdo Marco de Libre Comercio. También se acordó un plan de acción, que complementa y amplía la hoja de ruta suscripta en la reunión ministerial de Buenos Aires de abril de 2017.

El acercamiento con la Alianza del Pacífico se profundizó también a nivel bilateral, con la firma de nuevos acuerdos y avances palpables en otros casos, como por ejemplo entre MERCOSUR-Colombia, México-Argentina, México-Brasil, México-Paraguay, Argentina-Chile, Brasil-Chile y Perú-Uruguay. A su vez, continuaron las negociaciones ya avanzadas para la firma de nuevos TLC con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), se iniciaron formalmente las negociaciones para la firma de un TLC con Canadá, Corea del Sur y Singapur, y se acordaron nuevos aspectos de cooperación con China y la Unión Económica Euroasiática (UEE). Con la India, y pese a ciertos avances a nivel bilateral, la negociación para la profundización del acuerdo preferencial MERCOSUR-India permaneció estancada.

Regulación para el desarrollo de la economía digital. Los miembros del MERCOSUR han avanzado en el desarrollo de esquemas normativos nacionales para la economía digital, los cuales tienen muchos aspectos en común pero también algunas diferencias, que pueden generar obstáculos innecesarios al comercio. La declaración sobre la intención de iniciar las negociaciones en materia de comercio electrónico firmada a comienzos de 2019 por más de 70 miembros de la OMC –entre ellos Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay–, al igual que las negociaciones del bloque con terceros que incluyen disposiciones sobre el tema, plantean una buena oportunidad para unificar posturas y firmar un protocolo de comercio electrónico en el MERCOSUR en el corto plazo. A su vez, el intercambio de información y buenas prácticas iniciado en el marco del Grupo Agenda Digital (GAD) y el avance en los objetivos planteados en el Plan de Acción 2018-2020 del GAD son una muy buena noticia.

INTRODUCCIÓN

El MERCOSUR hacia un cambio necesario: dilemas y escenarios alternativos

Durante el período analizado por el presente Informe, las discusiones y agendas de los representantes de los países del MERCOSUR parecen haber catalizado las inquietudes y cuestionamientos más importantes que venían haciéndose presentes en los últimos años en el marco del proceso integrador.

En efecto, si desde su creación el bloque ha asistido a diferentes instancias o ciclos de estancamiento y relanzamiento, sin lograr cambios sustantivos en su funcionamiento y/o marcos regulatorios, el actual debate parece tener mayor fuerza y posibilidades para generar un quiebre del statu quo, toda vez que afecta en simultáneo tres aspectos centrales que hacen a la existencia y a la valoración misma del MERCOSUR como unión aduanera y como zona de libre comercio: el arancel externo común (AEC), las negociaciones externas y la libre circulación intrazona.

Así, mientras que en anteriores ciclos del MERCOSUR la discusión pasaba por consolidar/profundizar el proceso vis a vis, abrir nuevos focos de negociación externa; o en otras ocasiones se trataba de ver cómo contemplar la demanda de los socios más pequeños de rebajar el escudo protector que brinda el AEC; y en otras etapas se discutía sobre la conveniencia de avanzar más rápidamente en las negociaciones externas de manera cuatripartita o unilateral; en el actual ciclo del MERCOSUR se conjugan todos estos reclamos y/o debates al mismo tiempo.

Tal como sucediera en otros momentos, fueron las negociaciones externas las que visibilizaron los diferentes problemas del esquema integrador. En otros términos, las dificultades en la construcción de consensos para negociar acuerdos comerciales con terceros países –incluyendo la misma elección de las contrapartes– impulsaron los debates sobre la modalidad de las mismas y el proceso de toma de decisiones; y terminaron poniendo bajo cuestionamiento el bagaje normativo comunitario y la efectividad (y actualidad) del AEC, así como las consecuencias de las diferencias de tamaño relativo (y asimetrías) entre los socios. De este modo, se fue perdiendo el enfoque de causa y consecuencia para pasar a ser un proceso de análisis y evaluaciones multidimensionales.

Más allá de las negociaciones externas, los propios cambios en los procesos políticos internos de los países socios (especialmente de Argentina y Brasil) fueron alterando las visiones que se tenían sobre el esquema integrador y, más en general, sobre la estrategia de inserción internacional de los países de la región, el nivel de protección que requiere el desarrollo productivo de estas economías y las actividades que deben liderar el crecimiento, entre otras cuestiones. A este respecto, el cambio de gobierno en Brasil a principios de 2019 permite especular acerca de la aceleración de este proceso de cambio.

En palabras de da Motta Veiga & Rios (2018, pág. 4): “El modelo de unión aduanera y, en particular, la estructura del AEC, está siendo cuestionada por un nuevo movimiento de reforma comercial de carácter liberal (...). La orientación de la política comercial de Brasil será el principal factor determinante de la evolución futura de la unión aduanera y de sus instrumentos de política”.

A los efectos de intentar avanzar en un mayor entendimiento de los principales debates existentes hacia el interior del proceso negociador y contar con un diagnóstico más acabado del fenómeno, se analizaron las distintas propuestas de acción o de reformulación de instrumentos presentadas en los diferentes órganos decisorios del MERCOSUR a lo largo del 2018 y de las manifestaciones de autoridades responsables de las áreas de comercio de los Estados Parte (EP) en ese período.

Como resultado de ello, resulta factible sintetizar los principales cuestionamientos o debates en tres ejes fundamentales:

- La unión aduanera resulta imperfecta e ineficiente en términos del desarrollo competitivo: aranceles elevados; escalonamiento relativamente alto en insumos y bienes intermedios; múltiples perforaciones del AEC.

- El relacionamiento externo del MERCOSUR es débil: pocos acuerdos comerciales, mecanismo decisorio interno lento; divergencia en los objetivos de inserción internacional.

- El espacio intrazona continúa presentando dificultades de acceso y escasa integración: armonización regulatoria limitada; barreras al ingreso de bienes y servicios; políticas fiscales y sectoriales divergentes que distorsionan la competitividad; sectores fuera del libre comercio o comercio administrado; acuerdos de servicios, compras públicas, inversiones –entre otros– con diferente grado de vigencia y/o aplicación.

A diferencia de otros momentos de replanteos y relanzamientos del MERCOSUR, el actual escenario comparte la insatisfacción por parte de los cuatro países socios en relación con la evolución del proceso integrador y su relacionamiento externo se produce en un contexto de dificultades económicas en la región y con cambios políticos en el país más grande. En relación con este último punto, se destaca que, por primera vez en la historia del MERCOSUR, el gobierno de Brasil (que asumió el 1 de enero de 2019) cuestiona el nivel de protección del AEC y, más en general, la escasa apertura del bloque¹.

Asimismo, este contexto presenta otras novedades con relación a momentos similares previos:

- La importancia que se le otorga a cada tema, la vinculación entre ellos y los esquemas de posibles resultados son diferentes para cada socio.

- Los beneficios y los costos de mantener la estructura actual o su revisión son percibidos de diferente modo según el peso relativo de las relaciones intrazona para cada EP.

- Todos los socios tienen algún tipo de reclamo o de propuesta de revisión.

Teniendo en cuenta los elementos que se han puesto de manifiesto, es posible llegar a la conclusión de que está tomando forma y contenido la base para avanzar hacia un MERCOSUR económico comercial diferente del que conocemos. El abanico de formatos resultante es variado y probablemente se ubique en una zona intermedia entre el unilateralismo total (viabilizado por medio de la denuncia de los Tratados fundacionales) y el statu quo.

El resultado final de este proceso de examen y revisión de la naturaleza actual del proceso de integración del MERCOSUR dependerá no solo de la voluntad política con que se impulsen esos cambios y la profundidad de los mismos, sino también del grado de consenso que los diferentes actores aporten o puedan lograr al respecto. Un hecho que surge con claridad es que, cualquiera sea el nuevo escenario que se vaya conformando y definiendo, el futuro esquema debería incorporar los resultados de una revisión de los tres ejes señalados anteriormente como cuestiones centrales de los planteos de los EP del MERCOSUR².

Escenarios posibles para la evolución de los temas bajo cuestionamiento

Es posible diseñar –más o menos esquemáticamente– tres escenarios para el tratamiento entre los Estados Parte de los principales temas planteados. El primero de ellos supondría reconocer como fracasado el modelo de integración vigente hasta la fecha, asumiendo la necesidad de avanzar hacia una fuerte flexibilización de los acuerdos, y la adopción de una nueva legalidad regional. De este modo, se abriría la posibilidad de ampliar el espacio para la adopción formal de medidas nacionales (y por ende unilaterales) por parte de los países socios con relación a los principales temas de la agenda de las últimas dos décadas. En este escenario, se preservaría la zona de libre comercio.

Un escenario intermedio podría estar basado en aceptar una mayor flexibilización de las normas MERCOSUR y generar un marco formal que legitime algunas situaciones actuales de incumplimiento de facto de algunos de los acuerdos vigentes.

1) La opción de la unión aduanera fue principalmente resultado de una preferencia brasileña, concretada adicionalmente a través de la adopción por parte del bloque, de un arancel externo común que reproducía la estructura arancelaria brasileña de principios de los años 90 (da Motta Veiga & Rios, 2018).

2) Cabe señalar que el debate sobre la sustentabilidad del bloque se da en un contexto de incertidumbre respecto del futuro de Venezuela como miembro actualmente suspendido, y de Bolivia, aún en proceso de incorporación al MERCOSUR (Ramos Martínez et al., 2018).

Por último, un tercer escenario (algo así como una nueva agenda de “relanzamiento”), estaría basado en el mantenimiento –sin modificaciones de fondo– de los acuerdos existentes y la implementación de un (nuevo) programa orientado a perfeccionar la Unión Aduanera y a favorecer un cumplimiento más estricto de los acuerdos vigentes.

Desde un punto de vista jurídico, esta situación requeriría, en el caso extremo, la suspensión (o caducidad) de los Tratados fundacionales del MERCOSUR, al tiempo que, en el caso intermedio, sería necesario identificar e implementar los instrumentos jurídicos que permitan flexibilizar la política comercial. Para la opción más “conservadora” de los actuales marcos y a los efectos de evitar uno de los grandes problemas por los que ha atravesado la Unión Aduanera en las últimas dos décadas, se debería prever la posibilidad de establecer mecanismos decisorios para los casos de falta de consenso en temas específicos.

ALTERNATIVAS: MARCO INSTITUCIONAL

SALIDAS UNILATERALES	FLEXIBILIZACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL	REFORMA DEL MERCOSUR
Denunciar o suspender los Tratados fundacionales y la normativa derivada	Renegociar la normativa relacionada con el AEC y la Dec. CMC 32/00	Negociar nueva normativa derivada Establecer mecanismos para la toma de decisiones ante falta de consenso

En el caso de la flexibilización extrema de la política comercial de los países, cada uno de ellos podría recuperar –dentro de ciertos márgenes a ser acordados– su “soberanía arancelaria” en relación con terceros, al tiempo que podrían introducirse algunas excepciones al libre comercio intrazona y ciertos regímenes especiales. Este escenario, que implicaría retroceder al período anterior a Ouro Preto, requeriría por parte de los Estados Parte un compromiso explícito de poner dentro de un nuevo paraguas a la totalidad de los productos y/o regímenes que actualmente están fuera de la normativa MERCOSUR.

En el otro extremo estaría la opción de avanzar en los tantas veces postergados objetivos de consensuar una reforma del AEC e incorporar a los sectores automotor y azucarero al libre comercio regional; al tiempo que en un punto intermedio encontraríamos la ampliación de los productos incluidos en las listas de excepciones al AEC y/o el reconocimiento explícito de buena parte de los regímenes especiales vigentes (ej. ex tarifarios de Brasil, régimen para bienes de capital en Argentina, régimen de materias primas de Paraguay, etc.).

ALTERNATIVAS: ARANCELES

	SALIDAS UNILATERALES	FLEXIBILIZACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL	REFORMA DEL MERCOSUR
ARANCEL EXTERNO COMÚN	Cada socio procedería a modificar unilateralmente los aranceles aplicados a terceros países, eliminando el AEC	Ampliación de las listas de excepciones	Reforma estructural del AEC (quizás en etapas)
SECTORES INCLUIDOS	Mantenimiento del área de libre comercio con posibles retrocesos en algunos sectores sensibles (se podrían agregar lácteos, duraznos, etc., a las excepciones intrazona)	Cronograma para la inclusión del azúcar y sector automotor	Cronograma para la inclusión del azúcar y sector automotor
REGÍMENES ESPECIALES	Consolidación de los regímenes especiales nacionales, habilitando márgenes para su mantenimiento y/o ampliación	Reconocimiento de regímenes especiales habilitando márgenes de modificación	<i>Statu quo</i>

En lo que hace a la agenda del relacionamiento externo, la alternativa “individualista” implicaría poner fin de manera explícita a la lógica comercial original de la Unión Aduanera y otorgar a los países la plena libertad para negociar acuerdos con terceros. En el otro extremo estaría la opción de mantener el actual esquema de política comercial conjunta (sin permitir bilateralidades), al tiempo que en un punto intermedio estaría la posibilidad de establecer alguna flexibilización de la normativa MERCOSUR para las negociaciones con terceros, con límites (a ser oportunamente acordados) orientados a evitar costos excesivos para los países que pudieran eventualmente verse afectados por el impacto negativo de dichos acuerdos.

ALTERNATIVAS: NEGOCIACIONES CON TERCEROS PAÍSES O BLOQUES

SALIDAS UNILATERALES	FLEXIBILIZACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL	REFORMA DEL MERCOSUR
Avances unilaterales sin necesidad de consensuar contrapartes ni alcances de los futuros acuerdos. Alcance: todas las disciplinas	Flexibilizar la Dec. CMC 32/00 y autorizar negociaciones bilaterales con monitoreo de los eventuales costos para el espacio intrazona. En forma alternativa, autorizar acuerdos marco del MERCOSUR y luego avances a distintas velocidades de cada miembro con los socios extrarregionales. Alcance: comercio de bienes	Negociaciones conjuntas con la posibilidad de ritmos diferentes

Con respecto al comercio intrazona, la visión unilateralista implicaría que los países miembros mantendrían el área de libre comercio, pero recuperarían cierta capacidad para aplicar medidas nacionales (comerciales y/o de fomento), en función de sus respectivas agendas nacionales. En cambio, la visión más proclive a mantener el MERCOSUR “a la Ouro Preto” apuntaría a avanzar en la tantas veces pregonada armonización regulatoria y fiscal y el compromiso de lograr la eliminación completa de las barreras no arancelarias. En un punto intermedio estaría la opción de definir un cronograma “razonable” de convergencia de los diferentes regímenes nacionales y un compromiso formal de no introducir nuevas restricciones y/o medidas distorsivas.

ALTERNATIVAS: ESPACIO INTRAZONA

	SALIDAS UNILATERALES	FLEXIBILIZACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL	REFORMA DEL MERCOSUR
REGULACIÓN	Regulación unilateral; mantenimiento del área de libre comercio	Convergencia regulatoria; reconocimiento mutuo	Armonización más convergencia regulatoria
BARRERAS NO ARANCELARIAS	Mayor grado de discrecionalidad en medidas comerciales	<i>Statu quo</i> en BNA	Cronograma de eliminación de BNA
MEDIDAS DE APOYO	Mayor independencia en cuanto a la posibilidad de adoptar medidas fiscales o de apoyo productivo unilaterales	<i>Stand still</i> de medidas fiscales o de apoyo productivo unilaterales	Negociar correcciones a impactos de medidas fiscales o de apoyo productivo nacionales

Los plazos estimativos para avanzar hacia el nuevo esquema que se defina podrían ir desde los dos años que establece el Tratado de Asunción desde su denuncia, a los seis meses o un año que podrían tomar los Estados Parte para negociar e implementar las alternativas de flexibilización o de reforma.

ALTERNATIVAS: PLAZOS DE IMPLEMENTACIÓN

SALIDAS UNILATERALES	FLEXIBILIZACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL	REFORMA DEL MERCOSUR
Dos (2) años. Art. 22 del TA	Un mínimo de seis (6) meses	Alrededor de un (1) año

En definitiva, mientras que la opción de la salida unilateral ofrece el atractivo de brindar a los países la “tangible” posibilidad de “recuperar soberanía” y facilitar la toma de decisiones en diferentes temas (política arancelaria, negociaciones con otros países o bloques, establecimiento de marcos regulatorios o de fomento, etc.), la misma debe ser contrapesada con la derivada de la pérdida de los beneficios que en su momento llevaron a la constitución de la Unión Aduanera en los años 90 (obtención de preferencias en el mercado regional, impulso a la complementación económica y la creación de cadenas regionales de valor, mayor poder de negociación de los países socios en foros regionales e internacionales, etc.).

Esta decisión tiene desde luego mucho más que ver con una visión estratégica de la política exterior y de la inserción internacional de cada uno de los países, que con una cuestión estrictamente económica o comercial.

ALTERNATIVAS: IMPACTOS ESPERADOS Y RIESGOS

	SALIDAS UNILATERALES	FLEXIBILIZACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL	REFORMA DEL MERCOSUR
MERCADO INTRAZONA	Cierta pérdida de reserva de mercado intrazona. Debilitamiento de cadenas regionales de valor	Desvío de comercio a favor de los socios mayores. Cierta reserva del mercado regional	Menor desvío de comercio a favor de los socios mayores. Mayor eficiencia competitiva (insumos con AEC más bajos)
NEGOCIACIONES	Debilitamiento del poder de negociación. Mayor margen de maniobra para concretar negociaciones internacionales en curso o por iniciarse por parte de países socios	Mayor ponderación del peso relativo de cada miembro en el ejercicio del poder de negociación	Racionalización del poder de negociación como bloque, luego de concesiones recíprocas en temas específicos de parte de cada uno de los países
ASIMETRÍAS Y DESARROLLO	Profundización de las asimetrías derivadas de las herramientas de protección/incentivos de los mercados domésticos. Mayores posibilidades de definir estrategias de desarrollo (ej. sectoriales) por parte de los países	<i>Statu quo</i> de las asimetrías derivadas de las herramientas de protección/incentivos de los mercados domésticos	Reducción de las asimetrías derivadas de las herramientas de protección/incentivos de los mercados domésticos
RIESGOS	Pagar los costos de transformar la Unión Aduanera y no obtener los beneficios deseados	Quedarse a medio camino en el proceso de flexibilización, con resultados inciertos	Que la reforma termine tropezando con los mismos obstáculos y/o cuestionamientos que en años pasados

En cualquier caso, lo que muestran los más de 25 años de historia del MERCOSUR es que el mantenimiento del *statu quo* (y, consiguientemente, la aceptación y legitimación de incumplimientos, asimetrías regulatorias y medidas unilaterales por parte de los socios) no parece ser una opción plausible –ni sostenible– de cara al futuro. Y, en el actual contexto (cambios políticos en la región, incertidumbre respecto de las futuras reglas del comercio internacional, etc.), parecería ser recomendable la selección estratégica de alguna de las opciones antes indicadas, para luego accionar de manera decidida y firme en dicha dirección.

Escenario macroeconómico: desaceleración y riesgos al alza

El escenario global en 2018 se caracterizó por una mayor volatilidad en los mercados financieros y mayores tensiones comerciales. La asincronía del crecimiento de las principales economías, la desaceleración del incremento del volumen del comercio global, la persistencia en la reducción de los flujos globales de IED y el empeoramiento de las condiciones de acceso de los emergentes a los mercados internacionales incrementaron los riesgos de ajuste de la economía mundial, con posibles impactos negativos durante 2019.

En este contexto, el panorama macroeconómico de los socios del MERCOSUR se deterioró en 2018. Con un bajo crecimiento de Brasil y un menor dinamismo relativo de Paraguay y Uruguay, el mayor cambio se observó en Argentina, que entró en recesión en 2018 y registró una fuerte aceleración de la inflación. Las políticas fiscales y monetarias de los países del bloque fueron generalmente restrictivas, buscando responder al aumento de la volatilidad externa y cambiaria.

CONTEXTO INTERNACIONAL

La economía mundial: incertidumbre y desaceleración

El contexto internacional se modificó desde principios de 2018, con mayor volatilidad en los mercados financieros y mayores tensiones comerciales. Además, continuó el proceso de valorización de los activos financieros e inmobiliarios y niveles de endeudamiento en gran parte del mundo desarrollado. La suba gradual de la tasa de interés de Estados Unidos y la apreciación nominal del dólar provocaron un “vuelo a la calidad” con la consiguiente salida de capitales de los mercados emergentes. Por su parte, las disputas comerciales entre las principales economías del mundo generaron incertidumbre en el sistema multilateral de comercio. Ello contribuyó a una leve desaceleración del crecimiento mundial, que se ubicó en 3,6% en 2018, con una expansión de 4,5% de los países en desarrollo (PED) y de 2,2% de los países desarrollados (PD). La volatilidad financiera y las tensiones comerciales continuarían en 2019, con impacto negativo en el PIB global, que podría registrar una nueva desaceleración a 3,3% (4,4% de los PED y 1,8% de los PD). Los informes más recientes del FMI (2018, 2019) y de la OCDE (2019) señalan la preocupación por el aumento del riesgo hacia un ajuste de la economía global, y han modificado las previsiones de crecimiento del PIB en consecuencia.

En 2018 finalizó la sincronía de crecimiento de las principales economías del mundo registrada el año anterior. Luego de un aumento de 2,2% en 2017, el PIB de Estados Unidos (EE. UU.) se aceleró a 2,9% en 2018, impulsado principalmente por el estímulo fiscal. EE. UU. se expandiría 2,3% en 2019 por la normalización de la política monetaria y el fin del estímulo fiscal del año previo. En 2018, la zona del euro creció 1,8%, desacelerándose respecto del año previo (2,4%). La moderación del crecimiento continuaría en 2019 (1,3%), derivada de la incertidumbre generada por la situación financiera de Italia y la negociación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*brexit*). A ello se suma la debilidad de las exportaciones y una política monetaria más contractiva desde el segundo semestre de 2019, que restarán dinamismo a la actividad económica. Por su parte, luego de un aumento del PIB de Japón de 0,8% el año previo, crecería 1% en 2019, principalmente por las medidas de apoyo fiscal y por la continuidad de una política monetaria expansiva, sin incrementar las tasas de interés.

En 2018 el crecimiento de la economía china se moderó (6,6%) respecto del año previo (6,8%). La desaceleración continuaría en 2019 (6,3%) por el endurecimiento de las regulaciones financieras y las tensiones comerciales con EE. UU.

La actividad económica de América Latina y el Caribe mostró una desaceleración durante 2018, especialmente en el segundo y tercer trimestre. El PIB de la región creció 1% en 2018 (1,2% en 2017), con un desempeño heterogéneo entre subregiones: las economías de México y Centroamérica crecieron más que las de América del Sur. Se espera una leve aceleración del crecimiento regional en 2019 (a 1,4%), debido principalmente a un mejor rendimiento de Brasil.

Tabla 1.
Indicadores de la economía global
Tasas de variación anual, en porcentaje

PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	2003-2008	2012-2017	2018	2019p
PBI Global	4,8	3,5	3,6	3,3
Países desarrollados	2,4	2,0	2,2	1,8
Países en desarrollo	7,4	4,6	4,5	4,4
COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES	Ene 2003-Jul 2008	2012-2017	2018	2019p
Valor del comercio (export. + import.)	17,4	-0,5	9,5	n.d.
Importaciones países desarrollados	15,6	-0,5	9,1	n.d.
Importaciones países en desarrollo	21,7	-0,7	10,8	n.d.
Volumen de comercio	6,7	2,7	3,3	3,0
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)	2003-2008	2012-2017	2018	2019p
Flujos de IED global	22,0	-1,9	-19,0	n.d.

Nota: PIB y volumen del comercio, a precios constantes; valor del comercio e IED, a precios corrientes.

Fuentes: FMI (2019), CPB, UNCTAD (2018, 2019).

El comercio mundial de bienes y servicios

A pesar de las crecientes tensiones comerciales, el valor del comercio mundial de bienes continuó expandiéndose en 2018 (9,5%). Las exportaciones globales de servicios, por su parte, se incrementaron 7,9% en 2017 y 9,7% interanual en los tres primeros trimestres de 2018.

Después de una contracción entre 2014 y 2016 debido a presiones deflacionarias, el intercambio global de mercancías aumentó 11% en promedio durante 2017, tanto por la suba en los precios (6,0%) como en las cantidades (4,7%) (Gráfico 1). En 2018 continuó el dinamismo, pero a menor ritmo (9,5%): la suba de los precios fue similar al año previo (6,1%), mientras que el crecimiento del volumen intercambiado se desaceleró (3,3%). Si bien las tasas de aumento del comercio mundial del último bienio reflejan una recuperación, se ubican muy por debajo de las observadas en etapas previas, lo que refleja cierto debilitamiento del comercio mundial como fuente o motor del crecimiento económico. WTO (2018) proyecta un aumento de 3,7% del volumen de comercio en 2019, pero podría haber una moderación del ritmo, tanto por los riesgos a la baja de la actividad económica global como por la evolución de las tensiones comerciales. De hecho, el Indicador de Perspectivas del Comercio Mundial de la OMC señala que se ubica por debajo de la tendencia en el primer trimestre de 2019 debido al incremento de las tensiones comerciales.

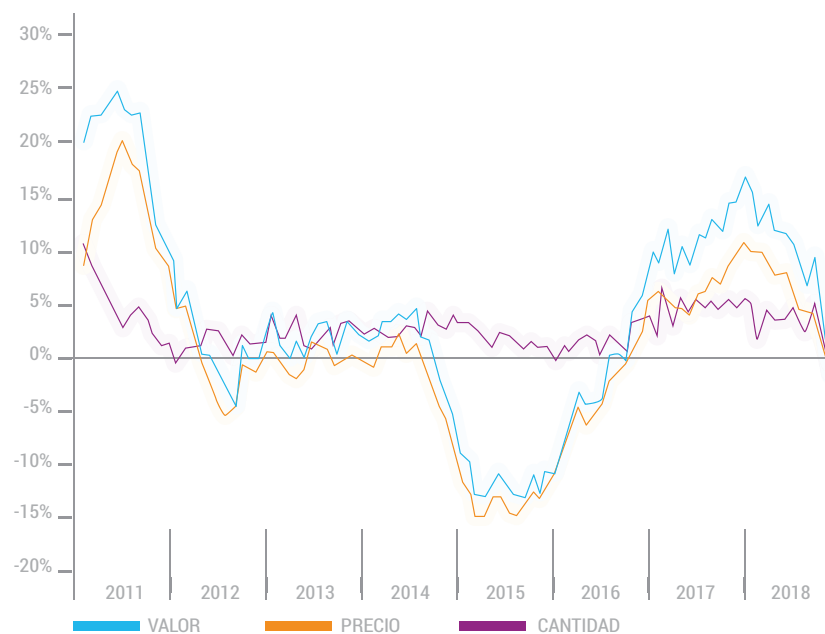
El volumen del intercambio se desaceleró en 2018.

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) cayeron 14,4% en 2017 por menores flujos hacia economías desarrolladas. En 2018 los flujos de IED cayeron 19%, en buena medida por la repatriación de las utilidades acumuladas por filiales de empresas estadounidenses en diferentes partes del mundo, como consecuencia de la reforma tributaria aprobada en este país a fines de 2017. La retracción de la inversión se concentra en los PD, con una abrupta caída de 40% de los flujos de ingreso de capitales extranjeros en ese período. También resulta inédita la disminución de la entrada de IED en Europa (-73% en el último año); así, el ingreso de IED de 2018 se ubica en valores similares a los de la década de 1990 (aproximadamente USD 100 mil millones). En tanto, los PED acusan una leve suba de 3% en 2018, con lo que alcanzan una participación récord en la distribución de las inversiones a nivel mundial, concentrando un 58% de los flujos totales (UNCTAD, 2019).

Gráfico 1.

Comercio mundial de bienes, 2011-2018

Valor, volumen y precios por mes. Variación interanual (%)



Fuentes: CPB World Trade Monitor.

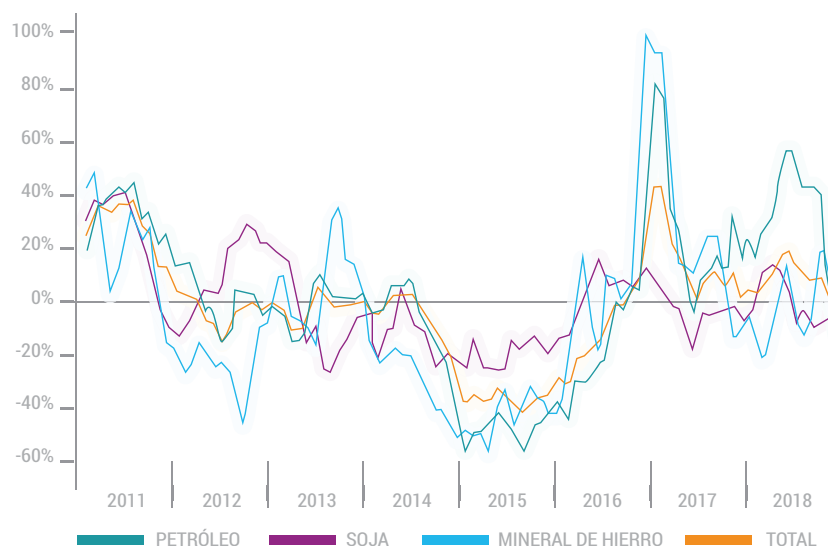
Desde inicios de 2018, aumentaron las tensiones comerciales. EE. UU. aplicó inicialmente un conjunto de medidas arancelarias a distintos productos (paneles solares chinos, acero y aluminio), que afectaron principalmente a los de origen chino. Además, la oficina del Representante Comercial estadounidense (USTR) realizó una investigación sobre las políticas y prácticas chinas de transferencia de tecnología, propiedad intelectual e innovación, y acusó al país asiático de perjudicar a la economía estadounidense en USD 50 mil millones anuales. A raíz de ello, en septiembre de 2018 sumó aranceles a un conjunto de bienes de origen chino por el valor de USD 200 mil millones. Las medidas generaron represalias de los principales socios. China respondió con aranceles a la importación de 106 productos estadounidenses, incluida la soja, y la Unión Europea, México y Canadá también reaccionaron con otras medidas. Subyace a esta escalada proteccionista una disputa por el liderazgo global entre EE. UU. y China. A su vez, mientras el país norteamericano busca reducir su déficit comercial, el gigante asiático busca escalar en la cadena de valor, con empresas y bienes de alta tecnología. Si bien el 1 de diciembre de 2018 ambos países acordaron suspender la suba de aranceles por 90 días, no se descarta la reaparición de dichas medidas hacia adelante. En definitiva, lo que está en juego es si se logra mantener un sistema multilateral de comercio basado en reglas.

El sistema multilateral se debilitó por las tensiones comerciales.

Los precios de los productos básicos se incrementaron 9,1% en 2018 (Gráfico 2), principalmente por la suba de la energía (27,8%). La cotización de los metales y minerales se incrementó menos (5,5%) y la de los productos agrícolas tuvo una leve caída de 0,3%, en ambos casos en parte explicado por la moderación de la demanda de China. La cotización del petróleo aumentó 29,4% en promedio, con volatilidad durante el año, y finalizó en torno a USD 54 por barril³. El precio del poroto de soja subió en el primer trimestre de 2018 por la sequía en Argentina, que redujo la oferta y alcanzó USD 440 en abril, pero desde entonces sufrió una importante reducción, derivada del arancel de 25% impuesto por China a la oleaginosa de origen estadounidense. Hacia el final del año se recuperó; en promedio se ubicó en USD 394 durante 2018, 0,3% por encima del año previo. Para 2019 se espera una reducción del precio de los productos básicos: en el caso del petróleo se prevé una menor cotización, derivada de una desaceleración de la demanda y la relajación de algunas restricciones de oferta.

En definitiva, se configura un escenario de mayor incertidumbre y riesgos en 2019. Las expectativas de menor crecimiento mundial están asociadas a un posible recrudescimiento de las tensiones comerciales, como también a condiciones financieras más restrictivas.

Gráfico 2.
Precios mensuales de productos básicos seleccionados, 2011- 2018
Variación interanual, en porcentaje



Fuentes: Elaboración propia en base al FMI y el Banco Mundial.





3) Promedio simple de las cotizaciones WTI, Brent y Dubai.

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LAS ECONOMÍAS DEL MERCOSUR

Tendencias generales de las variables y políticas macroeconómicas

El cambio en las condiciones internacionales impactó en las economías del MERCOSUR a partir del segundo trimestre de 2018, lo que se vio reflejado en una mayor volatilidad cambiaria y un menor crecimiento económico que el esperado inicialmente.

Tabla 2.
Indicadores económicos del MERCOSUR
En porcentaje

	 ARGENTINA	 BRASIL	 PARAGUAY	 URUGUAY
PIB (Var. %)				
2017	2,9	1,1	5,0	2,6
2018 (pr)	-2,5	1,1	4,0	1,6
2019 (p)	-1,2	2,0	4,0	1,3
IPC (Var. i.a. fin de año %)				
2017	24,8	3,0	4,5	6,6
2018	47,6	3,8	3,2	8,0
2019 (p)	36,0	3,9	4,0	7,6
Resultado de cta. corriente / PIB (en%)				
2017	-5,0	-0,4	3,1	0,8
2018 (pr)	-5,9	-0,8	0,4	-0,6
Resultado global del sector público / PIB (en%)				
2017	-6,7	-7,9	-0,8	-3,5
2018 (e)	-5,2	-6,8	-1,2	-2,7
Desempleo (promedio anual, en %)				
2017	8,4	12,8	6,2	7,9
2018	9,2	12,3	6,4	8,3

Notas: (pr) preliminar; (p) proyectado; (e) estimado. Las proyecciones se basan en la mediana de los últimos relevamientos de expectativas de mercado disponibles al 4 de abril de 2019.

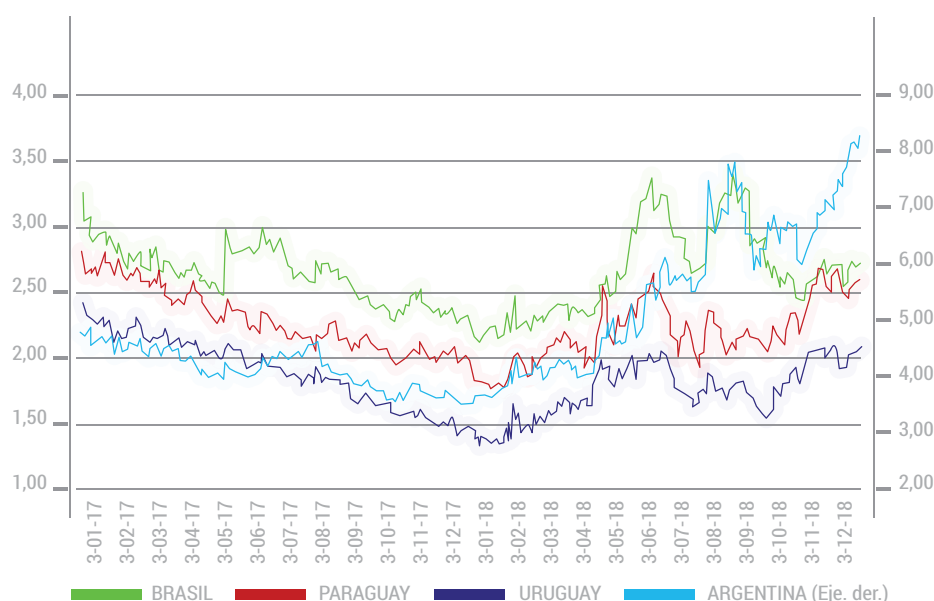
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales y FMI.

Crecimiento económico. Luego de una expansión del PIB de los cuatro países del MERCOSUR en 2017, en 2018 la actividad mejoró muy levemente en Brasil, se desaceleró en los socios menores y cayó en Argentina. Paraguay sigue siendo el miembro del bloque con mayor dinamismo económico. En 2019, todos los socios registrarían una expansión del PIB, con excepción de Argentina.

Balanza de pagos. El resultado de la cuenta corriente se deterioró en todos los socios: Brasil y Argentina profundizaron el saldo negativo en 2018 respecto del año anterior, mientras que Uruguay pasó de registrar superávit a déficit. Paraguay, por su parte, mantuvo un saldo positivo, pero inferior al de 2017.⁴ En línea con las mayores tensiones financieras globales, durante 2018, y en contraste con la mejoría mostrada durante 2017, las condiciones de acceso de los socios del MERCOSUR a los mercados internacionales de deuda se deterioraron, especialmente para Argentina (Gráfico 3).

4) Los datos de Argentina, Paraguay y Uruguay corresponden a los tres primeros trimestres de 2018 en comparación con igual período de 2017.

Gráfico 3.
EMBI global o riesgo país, 2017-2018



Fuentes: J. P. Morgan.

Inflación. Los socios del MERCOSUR operan con un régimen de metas de inflación, con excepción de Argentina. Salvo en Paraguay, la variación de los precios se aceleró en 2018 en los países del MERCOSUR. Brasil y Paraguay tuvieron una variación del índice de precios al consumidor (IPC) inferior al 4% anual, mientras que en Uruguay se ubicó en 8% anual. En 2019, la inflación se desaceleraría en Argentina y Uruguay, mientras que se aceleraría levemente en Brasil y Paraguay.

Debido en gran medida al salto en el tipo de cambio nominal en el segundo y tercer trimestre de 2018 y a la corrección de tarifas de servicios públicos, Argentina registró una variación interanual del IPC de 47,6% anual en diciembre de ese año. El país había anunciado metas de inflación en 2016, pero las redefinió el 28 de diciembre de 2017 y las abandonó en septiembre de 2018, cuando estableció un nuevo esquema de control de la variación de la base monetaria y zonas de no intervención en el mercado de cambios, a partir del cual logró cierta estabilidad cambiaria.

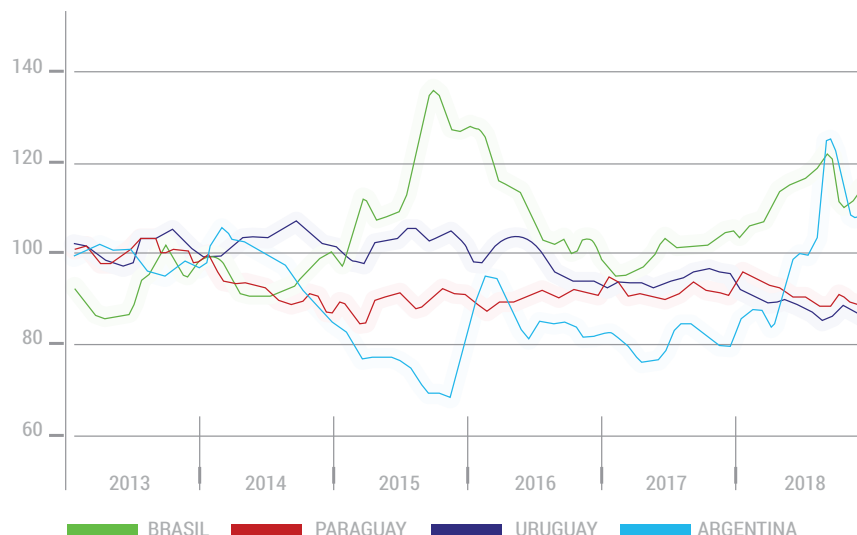
Tipo de cambio. Luego de cierta tendencia a la apreciación real en los socios mayores durante 2016-2017, la volatilidad cambiaria se incrementó y los tipos de cambio reales se depreciaron durante 2018 en Argentina y Brasil. El tipo de cambio real efectivo siguió apreciándose, en cambio, en Uruguay y Paraguay, a pesar de la depreciación del tipo de cambio nominal, por el impacto de la inflación (Gráfico 4).

Desempleo. Con excepción de Brasil, que posee la tasa más elevada (12,3%), en los países del MERCOSUR se incrementó la tasa de desempleo durante 2018, en línea con el menor nivel de actividad.

Política fiscal. Durante 2018 se destacó la reducción del déficit primario en Argentina, Brasil y Uruguay, por una disminución del gasto primario. En el caso de Argentina, se incrementaron tanto los ingresos fiscales (especialmente desde el último trimestre de 2018 por la aplicación de derechos de exportación a los bienes desde septiembre de ese año) como el peso de los intereses de la deuda. El déficit global se incrementó en Brasil por el mayor peso de los intereses de la deuda pública y cierta reducción de los ingresos fiscales. La deuda pública en términos del PIB fue impulsada por su incremento en Argentina y Brasil.

Política monetaria y cambiaria. La tasa de interés se incrementó en Argentina y Uruguay, mientras que Brasil suspendió el proceso de reducción de tasa de política monetaria. Ello respondió principalmente al aumento de la volatilidad externa y cambiaria que experimentaron las monedas de la región durante el año.

Gráfico 4.
Tipos de cambio reales multilaterales, 2013-2018
 Índices, enero 2014 = 100



Fuentes: BCRA, BCB, BCP y BCU.

Descripción por país

Argentina: recesión con elevada inflación. Luego de un crecimiento de 2,9% en 2017, la economía argentina entró en recesión en el segundo trimestre de 2018. El cambio del escenario externo y factores internos (impacto de la sequía sobre el nivel de actividad y las exportaciones y reglamentación del impuesto a la renta financiera) pusieron presión sobre desequilibrios previos (déficit fiscal y de cuenta corriente). Ello condujo a un menor acceso a los mercados internacionales, lo que generó dudas sobre la capacidad de repago de la deuda pública. A una significativa depreciación del peso y pérdida de reservas internacionales, siguió un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio por USD 50.000 millones (ampliado luego en octubre a USD 56.300 millones). La crisis cambiaria se profundizó en agosto, lo que motivó una renegociación del Programa de Estabilización con el FMI, con una meta más exigente de déficit primario y una importante contracción monetaria. Por un lado, se destaca la imposición generalizada de derechos de exportación a todos los bienes desde septiembre de 2018 y el establecimiento por primera vez de este impuesto sobre las exportaciones de servicios desde 2019. Por otro lado, se diseñó un esquema de control de la variación de la base monetaria y zonas de no intervención en el mercado de cambios, que condujo a elevadas tasas de interés en términos reales. La gran depreciación del peso impactó negativamente sobre la inflación, que finalizó el año con una variación interanual de 47,6%.

El resultado fue un panorama recesivo con elevada inflación, aunque con cierta estabilidad cambiaria en el último trimestre de 2018. Desde el segundo trimestre de 2019, la actividad agropecuaria impulsaría la actividad económica, ya que recuperaría el terreno perdido el año previo debido al impacto de la sequía. De todos modos, el año electoral podría incrementar la incertidumbre.

Se estima que la deuda pública bruta aumentó por encima del 80% del PIB a fines de 2018 (57,1% en diciembre del año anterior), debido al aumento de la deuda nominal y a la reducción del tamaño de la economía en dólares. El perfil de vencimientos de capital de la deuda pública muestra que el sector público será demandante neto de divisas en los próximos años.

Brasil: lenta recuperación económica. Luego de la recesión del bienio 2015-2016, la economía brasileña se recuperó 1,1% en los dos años siguientes. En el año 2018, la actividad se vio impulsada por la inversión y el consumo privado, pero pesó negativamente la incertidumbre política debido a las elecciones presidenciales de octubre. A partir del cambio de gobierno en enero de 2019, se prevén políticas tendientes a una reducción del gasto fiscal y a una mayor liberalización económica, que podrían incluir privatizaciones de empresas públicas y avances en la apertura comercial.

El déficit de cuenta corriente se duplicó: pasó de USD 7.235 millones en 2017 a USD 14.511 millones en 2018, explicado por un menor superávit de balanza comercial derivado de un aumento de importaciones mayor que el de las exportaciones, aunque permanece acotado en perspectiva histórica. Las reservas internacionales se ubicaron en USD 374.715 millones en diciembre de 2018, un nivel similar al del mismo mes del año anterior (USD 373.972 millones). En la cuenta financiera, el balance de IED neta alcanzó USD 74.259 millones en 2018 (USD 64.417 millones el año previo). La cotización del tipo de cambio fue volátil durante 2018: pasó de 3,25 BRL/USD a principios de año a alcanzar un máximo de 4,18 en septiembre y finalizó el año en 3,87 BRL/USD. La tasa de interés de referencia (SELIC) se redujo hasta 6,5% en marzo de 2018 y se mantuvo en ese nivel hasta fin de año y principios de 2019. Por su parte, la tasa de inflación se ubicó en 3,75% en diciembre de 2018, por debajo de la meta de 4,5%, con un intervalo de tolerancia de 31,5%. En 2019 la meta de inflación se ubica en 4,25%, con el mismo intervalo.

La deuda pública bruta del gobierno general aumentó a 88,4% del PIB en diciembre de 2018 (84,0% en el mismo mes del año anterior).

Paraguay: el socio de mayor dinamismo. La economía paraguaya creció 4% en 2018 (5,0% en 2017) impulsada por todos los componentes de la demanda agregada. En 2019 se espera un aumento del PIB similar al del año previo.

El superávit de cuenta corriente del balance de pagos se ubicó en USD 1.215 millones en 2017. En los tres primeros trimestres de 2018 el superávit corriente se redujo por mayores importaciones de bienes.

La inflación se ubicó en 3,2% en 2018, por debajo de la meta de 4%. La tasa de interés de política monetaria se mantuvo en 5,25% entre agosto de 2017 y fines de 2018. El tipo de cambio nominal se depreció 2,1% en promedio durante 2018 y el tipo de cambio real se apreció 0,5%.

El déficit global del sector público representó 1,2% del PIB en 2018 (0,8% en 2017) y el incremento de los gastos fue mayor al de los ingresos. La deuda pública externa se ubicó en 21,6% del PIB en diciembre de 2018.

Uruguay: desaceleración de la economía. El deterioro del escenario global y de los principales socios impactó sobre la economía uruguaya. El PIB se desaceleró a 1,6% en 2018 (2,6% en 2017) y, de acuerdo con las proyecciones, se continuaría ralentizando en 2019 (1,3%).

La cuenta corriente del balance de pagos registró un déficit de USD 240 millones en los tres primeros trimestres de 2018, derivado principalmente de la creciente remisión de utilidades.

Las condiciones internacionales y de los socios del MERCOSUR impactaron sobre el tipo de cambio nominal: el peso uruguayo pasó de UYU/USD 28,8 a fines de 2017 a UYU/USD 32,4 a fines de 2018. La depreciación del peso uruguayo impactó sobre la inflación, que alcanzó 8,0% en 2018 (6,6% en 2017), y se ubicó levemente por encima del rango de la meta, de 3%-7%. La política monetaria fue contractiva en 2018, a través de un menor crecimiento de los agregados monetarios de referencia, que se ubicó en un rango de 7%-9% anual.

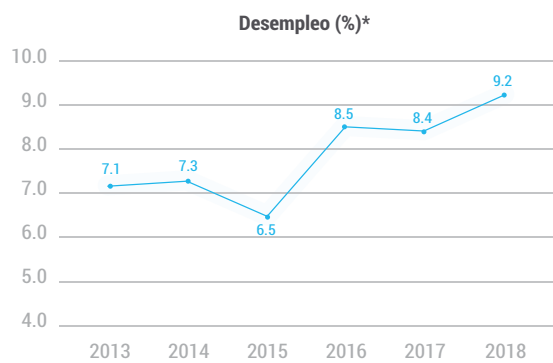
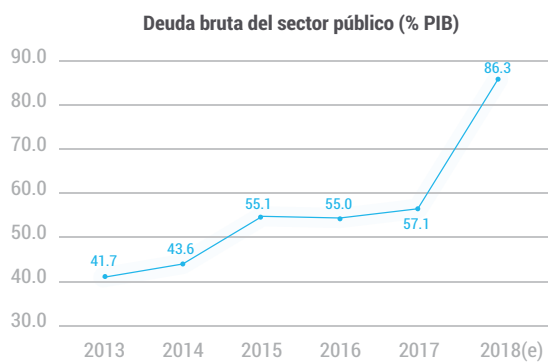
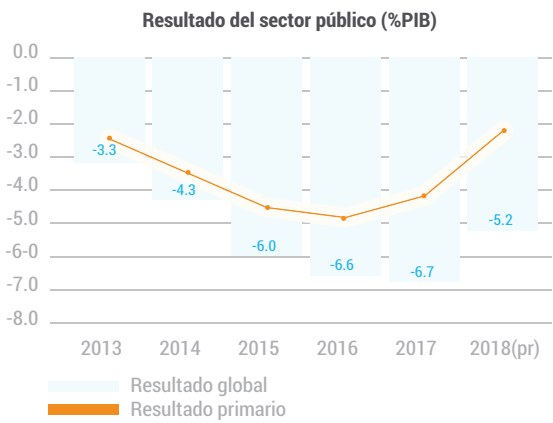
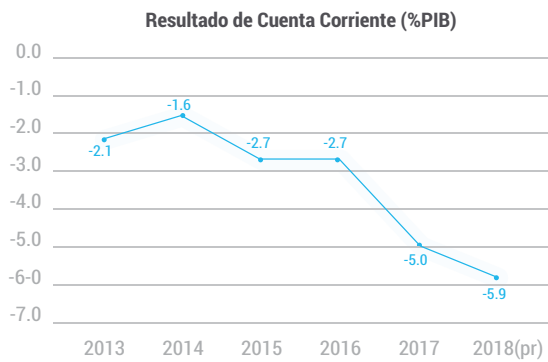
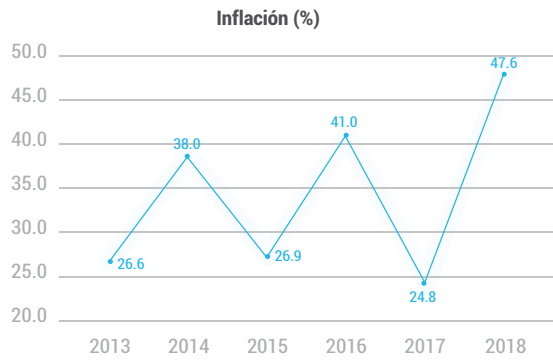
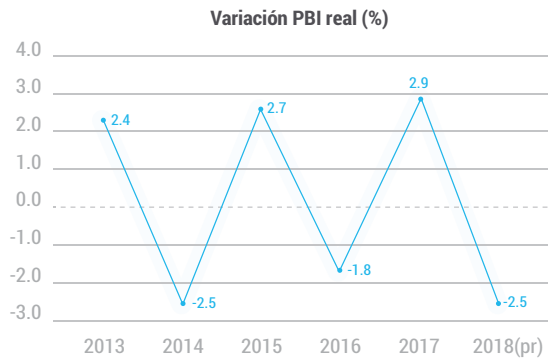
El déficit fiscal representó 2,7% del PIB en 2018 (3,5% en 2017), y se explica principalmente por el pago de intereses de la deuda (superávit primario de 0,7% en 2018).

Perspectivas. No se espera una evolución homogénea de la actividad económica de los países del bloque en 2019. Mientras que Brasil podría mejorar su desempeño y Paraguay mantener su dinamismo, Uruguay se desaceleraría levemente. En Argentina continuaría la reducción del PIB en 2019. La inflación, por su parte, se mantendría dentro de niveles razonables en los países con metas de inflación, mientras se espera cierta desaceleración en Argentina respecto del año previo, aunque en un nivel elevado. Las políticas monetaria y fiscal de los países del bloque deberán responder a un escenario internacional más adverso, que incluye mayores riesgos e incertidumbre, especialmente en lo que respecta a la demanda externa más frágil y condiciones financieras globales más restrictivas.

ANEXO

Información por país

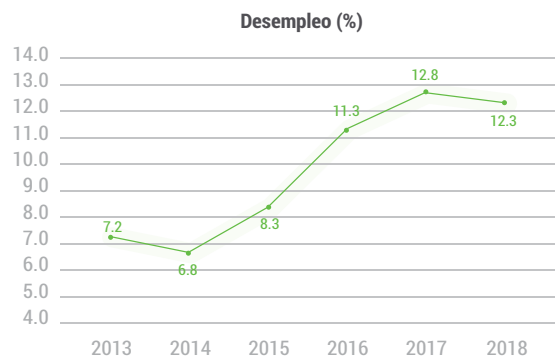
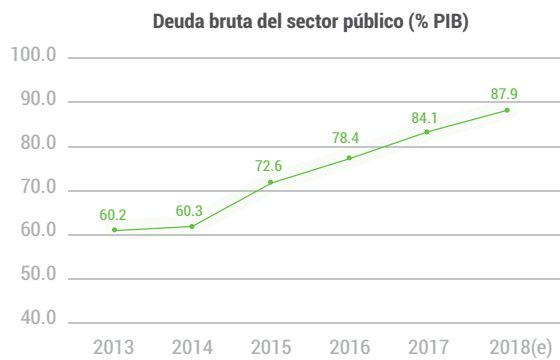
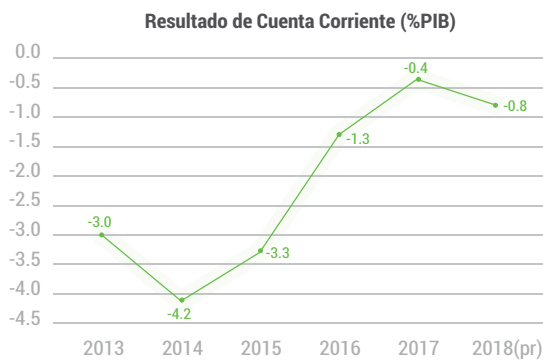
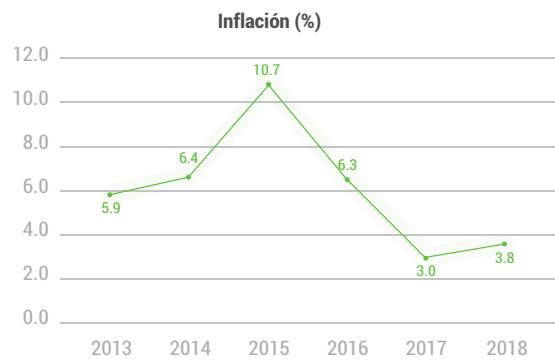
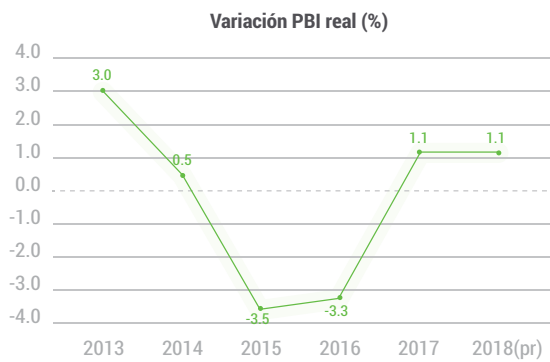
ARGENTINA



Notas: * Las series de desempleo publicadas con posterioridad al primer trimestre de 2007 y hasta el cuarto trimestre de 2015 deben ser consideradas con reservas.

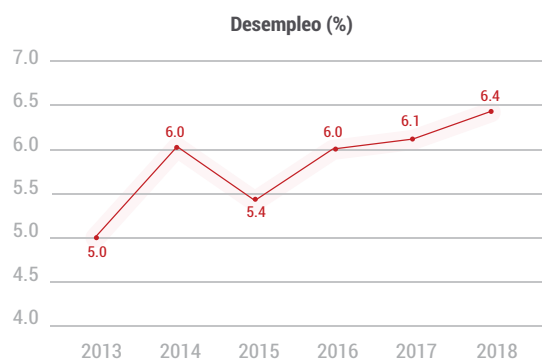
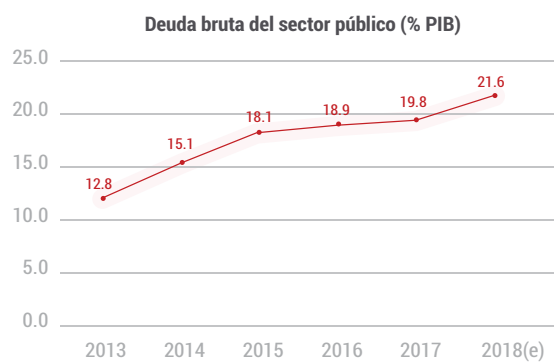
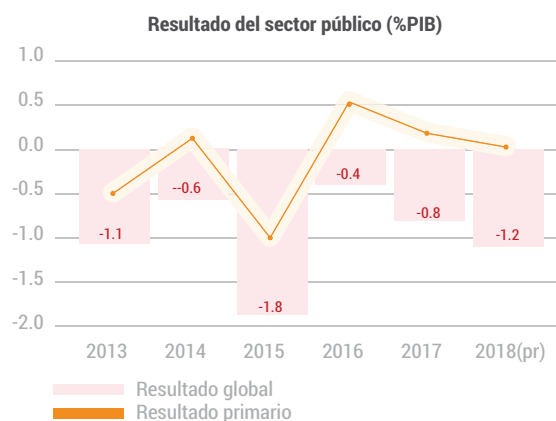
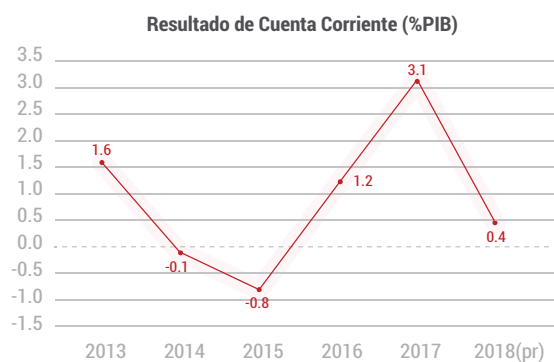
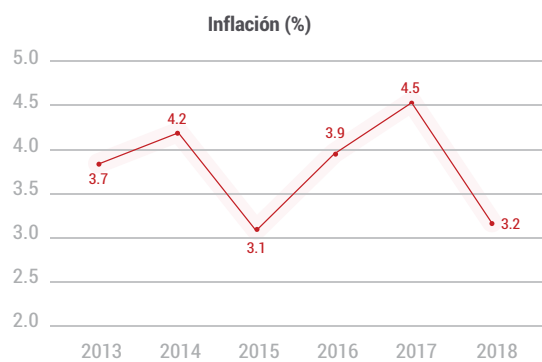
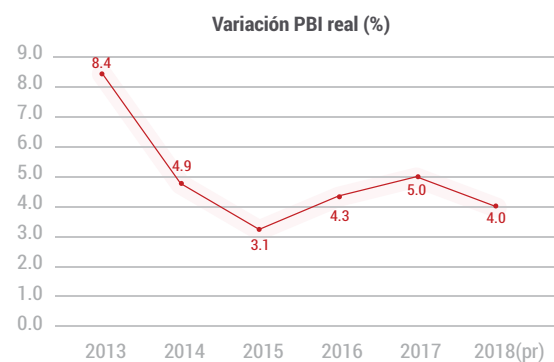
Fuentes: Elaboración propia en base a fuentes oficiales y FMI.

BRASIL



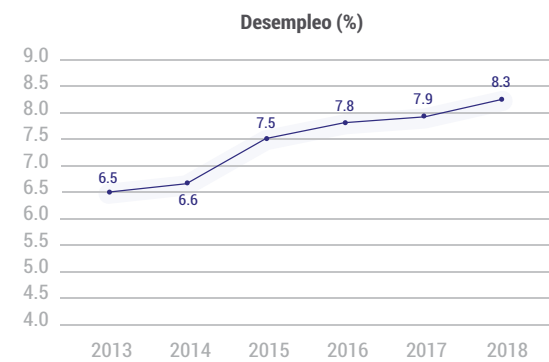
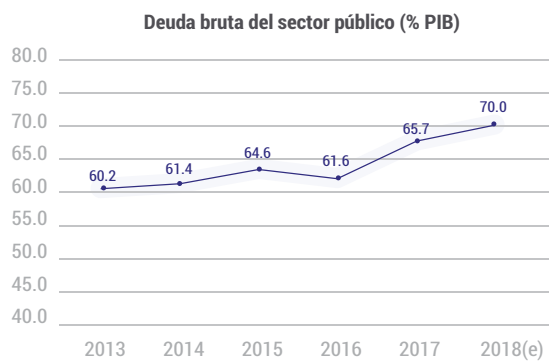
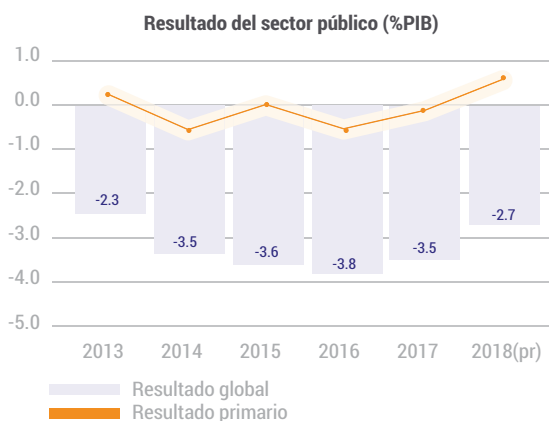
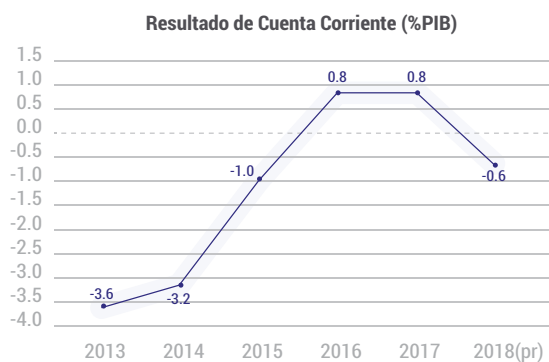
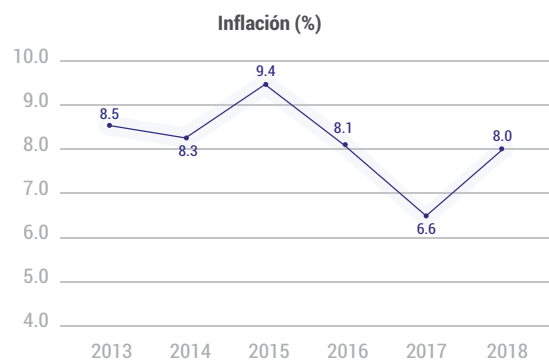
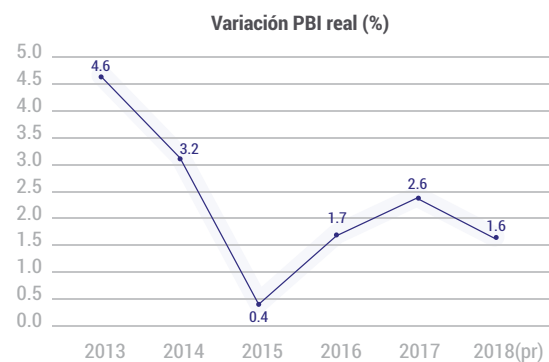
Fuentes: Elaboración propia en base a fuentes oficiales y FMI.

PARAGUAY



Fuentes: Elaboración propia en base a fuentes oficiales y FMI.

URUGUAY



Fuentes: Elaboración propia en base a fuentes oficiales y FMI.

Comercio regional: al compás del nivel de actividad

En 2018, el comercio de mercancías del MERCOSUR se expandió 10,5%, un ritmo similar al total mundial (9,5%), aunque inferior al del año anterior, por el menor dinamismo de las exportaciones. El comercio de servicios se estancó y tuvo un menor dinamismo que el de bienes por segundo año consecutivo. En contraste con el comercio, la IED mostró un mejor desempeño en el MERCOSUR que el total mundial, aunque de manera heterogénea entre los socios.

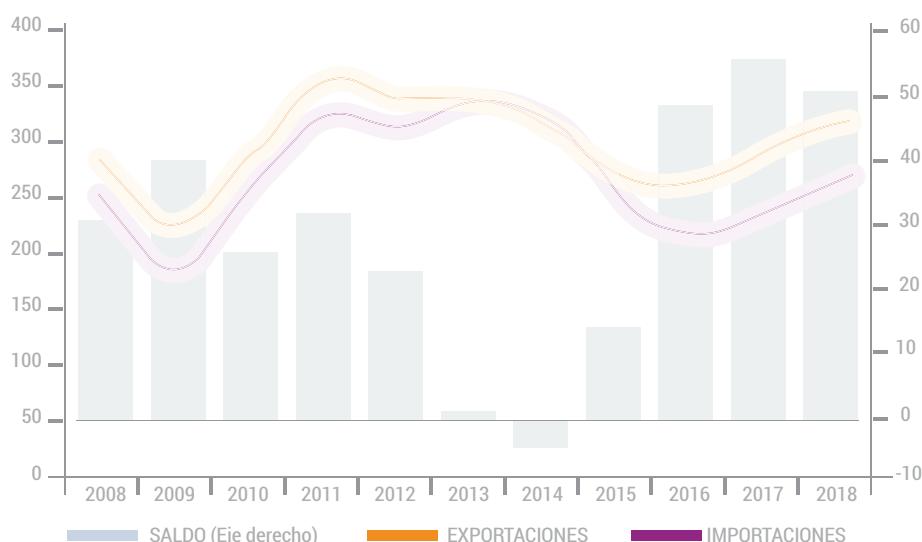
Las perspectivas comerciales del MERCOSUR en 2019 resultan inciertas. La desaceleración de la economía mundial y precios estables o a la baja de los principales productos de exportación del bloque no son señales auspiciosas. No obstante, existen algunos indicios favorables, como la recuperación de la producción agropecuaria en Argentina y Uruguay, y la continuidad del proceso de inserción internacional de Paraguay.

EL COMERCIO DE BIENES

Aumento del intercambio de bienes del MERCOSUR

El comercio de los países del MERCOSUR se expandió 10,5% en 2018, a un ritmo muy similar al global y mostrando una desaceleración respecto del año anterior (13,6%).⁵ La balanza de bienes del MERCOSUR arrojó un superávit de USD 49.984 millones. Si bien se trata de un amplio excedente, es inferior al de 2017 debido a que las importaciones crecieron más que las exportaciones (Gráfico 5).

Gráfico 5.
Comercio total de bienes del MERCOSUR, 2008-2018
En miles de millones de dólares corrientes



Nota: Comprende los flujos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, incluido el comercio intrazona.
Fuentes: INTAL-BID con cifras del INDEC, el MDIC, el BCP y el BCU.

Exportaciones. En 2018, las ventas externas del MERCOSUR se incrementaron 8,6% y se ubicaron en USD 317.983 millones (Tabla 3), 10,3% por debajo del máximo de 2011. Las ventas externas aumentaron en todos los países del bloque, con excepción de Uruguay.⁶

Al igual que el año anterior, en 2018 aumentaron los precios de las exportaciones de los cuatro países del MERCOSUR, aunque se encuentran muy por debajo de los máximos de 2011. Las cantidades, en cambio, muestran una evolución dispar. Por un lado, la tendencia es creciente y el volumen exportado alcanza máximos en Brasil y Paraguay. Por otro lado, el quantum de exportaciones se redujo en Argentina y Uruguay durante 2018 por el impacto de la sequía sobre la producción agropecuaria. Así, el volumen de exportaciones de Argentina se ubica 12,8% por debajo de 2011 (Gráfico 6).

El volumen exportado tuvo un desempeño heterogéneo en los países del bloque.

La principal contribución al aumento de las exportaciones brasileñas provino del complejo sojero, petróleo y derivados, plataformas petroleras, mineral de hierro y celulosa, rubros que contrarrestaron la caída de otros productos como azúcar, carne aviar y vehículos, estos últimos afectados por la recesión en Argentina.





5) Las cifras de este capítulo pueden diferir de las presentadas en el capítulo 1, debido a criterios metodológicos diferentes. En este caso, los flujos reflejan adaptaciones nacionales de la metodología del manual ECIM (Estadísticas del Comercio Internacional de Mercancías) de Naciones Unidas, mientras que en el capítulo 1 corresponden a los criterios del Manual de Balanza de Pagos del FMI. Las diferencias más significativas involucran a Paraguay y a Uruguay. En Paraguay, la balanza de pagos reporta las "exportaciones totales", que incluyen exportaciones registradas, reexportaciones y otras exportaciones; la serie de comercio comprende las exportaciones registradas por la DGA. La principal diferencia entre ambas son las reexportaciones.

6) Sin considerar zonas francas. Considerando estos regímenes especiales, las exportaciones uruguayas se incrementaron 0,4%.
Fuente: Uruguay XXI.

Tabla 3.

Comercio de bienes de los países del MERCOSUR, 2017-2018 ^{1/}

En millones de dólares corrientes y variaciones interanuales, en porcentajes

PAIS	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	VALOR		VARIACIÓN		VALOR		VARIACIÓN	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
 ARGENTINA	58.621	61.559	1,2%	5,0%	66.930	65.441	19,8%	-2,2%
 BRASIL	217.739	239.889	17,5%	10,2%	150.749	181.231	9,6%	20,2%
 PARAGUAY	8.680	9.036	2,1%	4,1%	11.027	12.434	22,0%	12,8%
 URUGUAY ^{2/}	7.888	7.498	12,0%	-4,9%	8.458	8.893	3,9%	5,1%
MERCOSUR	292.928	317.983	13,2%	8,6%	237.164	267.999	12,6%	13,0%

Nota: 1/ Los datos de exportaciones e importaciones corresponden a las series de comercio que no necesariamente coinciden con los del capítulo 1, basadas en la metodología de balanza de pagos.

2/ Las exportaciones de Uruguay no incluyen el comercio de zonas francas. Al incluirlas, las exportaciones ascenden a USD 9.088 millones (+0,4%).

Fuentes: INTAL-BID con cifras del INDEC, el MDIC, el BCP y el BCU.

El impulso a las exportaciones argentinas provino de los cereales (maíz, trigo, cebada), leche en polvo, vehículos y combustibles, rubro que ha ganado dinamismo tras la puesta en marcha de la explotación de recursos no convencionales en la zona de Vaca Muerta. La fuerte sequía en Argentina condujo a una caída significativa de las exportaciones del complejo sojero, el más relevante en el total (24,4% del total en 2018).

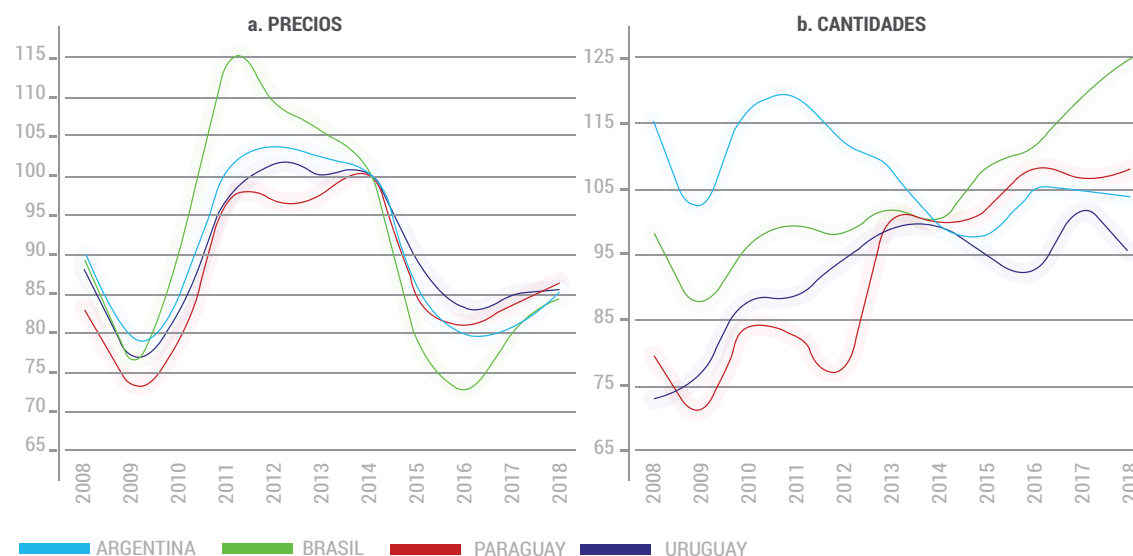
Este fenómeno climático también fue determinante en la contracción de las ventas externas uruguayas, pues los menores envíos de soja y arroz no fueron compensados por el aumento en otras categorías como vehículos, leche en polvo, madera y animales vivos. Paraguay aumentó las exportaciones de soja a Argentina (para su procesamiento) y compensó la caída de las ventas de la oleaginosa a otros mercados.

Se prevé que las exportaciones totales del MERCOSUR aumenten en 2019, aunque a menor ritmo que el año previo, en un contexto de precios descendentes de los principales productos. Se espera una desaceleración del crecimiento de los envíos brasileños (+3,8% en valores)⁷ debido al menor dinamismo de China, en tanto que las condiciones climáticas en Argentina y Uruguay permitirían al sector agropecuario motorizar el volumen de exportación de ambos países. En contraste, los envíos externos de Paraguay se verían afectados negativamente por la baja de las exportaciones de soja por una merma en la producción. La recesión en Argentina continuaría frenando al comercio intrarregional.

Gráfico 6.

Evolución de precios y cantidades de exportaciones de países del MERCOSUR, 2008-2018

Índices 2014=100



Fuentes: Estimaciones de INTAL-BID con cifras del INDEC, la FUNCEX, INTrade-BID y el BCU.

7) Fuente: relevamiento de expectativas de mercado del BCB (8/3/19).

Importaciones. Las compras externas del MERCOSUR se expandieron 13,0% en 2018 –a un ritmo similar al del año anterior– y alcanzaron USD 267.999 millones. Si bien continúan recuperándose, permanecen por debajo del máximo de 2013. Las importaciones aumentaron en todos los países del bloque, excepto Argentina, por la caída del nivel de actividad y el fuerte cambio de precios relativos.

En particular, sobresale el incremento de las compras de Brasil al exterior (+20,2%), impulsadas por las plataformas petroleras, el aceite de petróleo y los automóviles. El sector petrolero también generó mayores importaciones de Paraguay y Uruguay.

Las importaciones se incrementaron en todos los socios, excepto Argentina.

Las importaciones de Argentina cayeron 2,2% en un contexto de contracción de la actividad y depreciación del peso que afectó principalmente a las compras de bienes de capital y sus partes, vehículos y bienes de consumo. En contraste, hubo mayor ingreso de porotos de soja desde el exterior para procesamiento en Argentina por la ya mencionada caída de la producción local, en tanto que también crecieron las compras de combustibles y lubricantes debido a la suba de los precios.

Comercio extrazona

El comercio extrarregional tuvo un aumento generalizado durante el último bienio: crecieron tanto las exportaciones como las importaciones y se expandieron los flujos del MERCOSUR con los principales socios comerciales. El intercambio del bloque con China⁸ es el más dinámico. China es el primer origen y destino del intercambio del bloque (23% de las exportaciones y un quinto de las importaciones). El amplio superávit con esta economía responde exclusivamente al saldo de Brasil, pues la balanza de los países restantes con el gigante asiático es negativa. Siguen en importancia la UE, EE. UU. y otros países latinoamericanos (Tabla 4 y Gráfico 7).

Las exportaciones del MERCOSUR a extrazona crecieron 9,4% i.a. en 2018 –a un ritmo similar al del total mundial– y alcanzaron USD 276.321 millones. El aumento corresponde a las ventas extrarregionales de Brasil y en menor medida a las de Argentina, pues los envíos de Paraguay y Uruguay fuera del bloque se contrajeron. Esto contrasta con el año anterior, en el que habían crecido las ventas extrarregionales de los cuatro socios, dando lugar a un incremento mayor de las exportaciones totales a extrazona (13,1%).

Tabla 4.
Comercio del MERCOSUR por destinos, intra y extrazona, 2017-2018
Valor en millones de dólares y tasas de variación interanuales en porcentajes

PAIS	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	VALOR		VARIACIÓN		VALOR		VARIACIÓN	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
INTRAZONA	40.301	41.662	14,0%	3,4%	38.137	38.795	17,6%	1,7%
EXTRAZONA	252.627	276.321	13,1%	9,4%	199.027	229.204	11,7%	15,2%
Resto de ALADI	26.133	29.962	9,4%	14,7%	18.451	19.749	19,9%	7,0%
EE.UU.	31.980	33.627	13,3%	5,2%	34.306	38.321	7,0%	11,7%
UE	45.617	52.927	3,6%	16,0%	46.071	48.553	5,7%	5,4%
China	58.232	74.196	30,9%	27,4%	47.473	55.056	18,5%	16,0%
Resto del mundo	90.666	85.608	9,7%	-5,6%	52.726	67.524	12,0%	28,1%
TOTAL	292.928	317.983	13,2%	8,6%	237.164	267.999	12,6%	13,0%

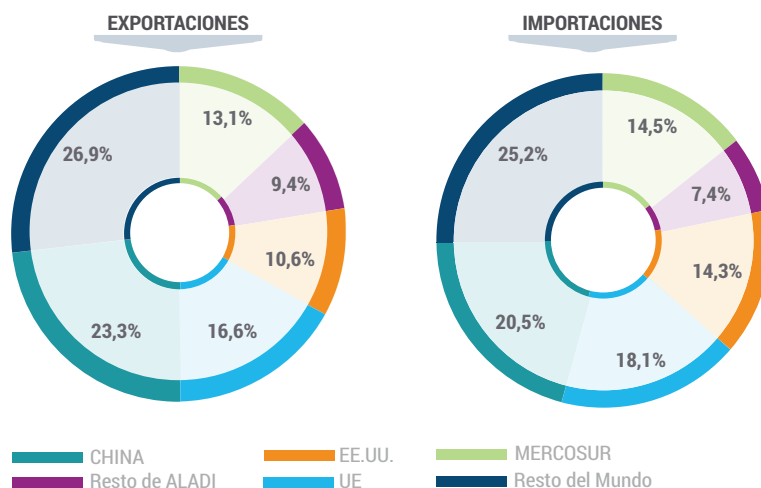
Nota: Los flujos intrazona de exportaciones e importaciones son distintos debido a diferencias en los registros entre los países.

Fuente: INTAL-BID con cifras del INDEC, el MDIC, el BCP y el BCU.

8) Incluye Taiwán, Hong Kong y Macao.

Las importaciones extrarregionales, en cambio, se aceleraron en 2018 (+15,2%) respecto de 2017 (+11,7%) y sumaron USD 229.204 millones. Se incrementaron las compras a todos los principales orígenes de extrazona y desde todos los miembros, excepto Argentina, y con el caso de Brasil como sobresaliente.

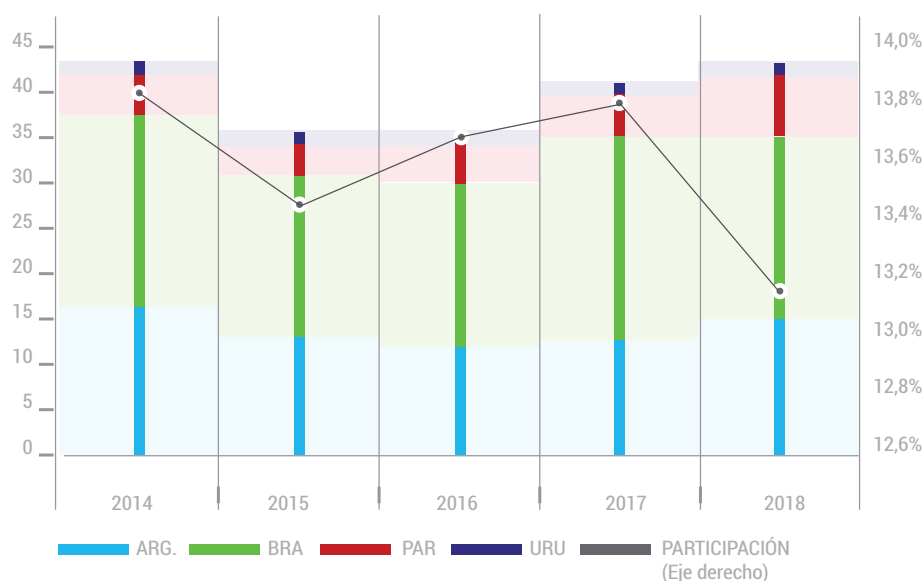
Gráfico 7.
Composición geográfica del comercio del MERCOSUR, 2018
En porcentajes



Fuente: INTAL-BID con cifras del INDEC, el MDIC, el BCP y el BCU.

En 2018 las exportaciones intrazona aumentaron 3,4% i.a. y sumaron USD 41.662 millones, por debajo del máximo de años anteriores. La desaceleración respecto de 2017 (cuando crecieron 14,0%) se explica por la contracción de las exportaciones de Brasil a Argentina por la recesión en esta economía y, en menor medida, de las ventas de Uruguay a las dos mayores economías del bloque. El comercio intrarregional representó 13,1% de las exportaciones, y perdió participación por primera vez desde 2015 (Gráfico 8). La recuperación de la economía brasileña impulsaría las compras a los socios regionales en 2019, pero la demora en la reactivación económica en Argentina continuará frenando sus importaciones.













Gráfico 8.
Evolución de las exportaciones intrazona, 2014-2018
En miles de millones de dólares corrientes y porcentajes



Fuente: INTAL-BID con cifras del INDEC, el MDIC, el BCP y el BCU.

Como sucede desde 2004, Brasil mantiene un resultado superavitario con todos sus socios del MERCOSUR, del mismo modo que Argentina con los otros integrantes del bloque –a excepción del bienio 2007-2008 con Paraguay– (Tabla 5).

Tabla 5.
Matriz de variación del valor del comercio intrazona, 2017-2018
Tasas de variación interanuales, en porcentajes

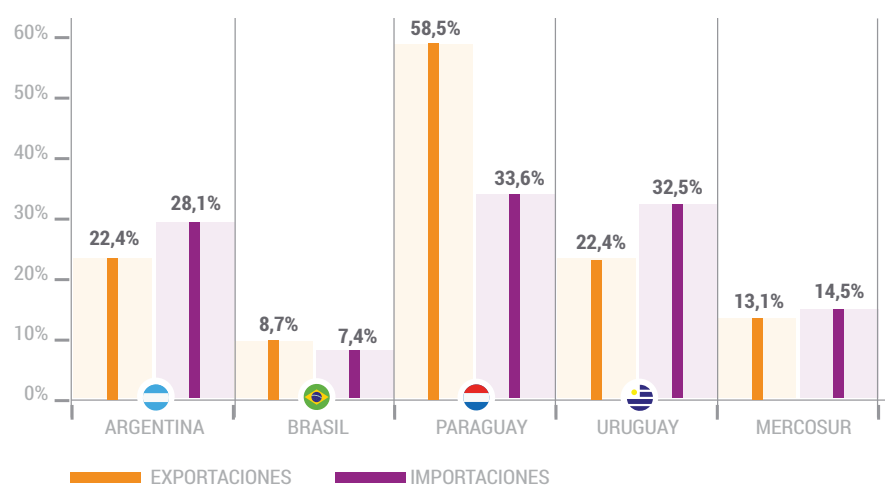
		IMPORTADOR					
		2017	 ARG	 BRA	 PAR	 URU	MERCOSUR
EXPORTADOR	 ARG			3,2%	17,6%	5,2%	4,6%
	 BRA		31,3%		19,2%	-14,4%	23,0%
	 PAR		32,8%	-7,8%		30,2%	2,3%
	 URU		1,9%	8,3%	-0,6%		6,1%
	2018						
	 ARG			21,1%	8,4%	1,6%	17,8%
	 BRA		-15,1%		11,3%	28,1%	-7,6%
	 PAR		103,0%	1,3%		-20,5%	28,2%
	 URU		-6,3%	-12,8%	15,1%		-9,5%

Nota: La matriz está calculada a partir de las exportaciones de cada socio a los demás integrantes.

Fuente: INTAL-BID con cifras del INDEC, el MDIC, el BCP y el BCU.

Cabe destacar que la importancia relativa del mercado regional difiere considerablemente entre los miembros. En 2018 el MERCOSUR representó 44% del comercio total (promedio de exportaciones e importaciones) en Paraguay,⁹ 28% en Uruguay, 25% en Argentina y apenas 8% en Brasil (Gráfico 9).

Gráfico 9.
Participación de las exportaciones e importaciones intrazona, 2018
En porcentajes



Fuente: INTAL-BID con cifras del INDEC, el MDIC, el BCP y el BCU.



9) Este resultado está influido por flujos de Paraguay que, dada su condición de país mediterráneo, debe utilizar puertos de otros socios, sin que a veces estos tengan una correcta identificación del origen o destino último.

Principales productos y cambios en el comercio intrazona

Los flujos bilaterales entre Argentina y Brasil son los más relevantes del comercio intrazona. El sector automotor –regulado por un acuerdo que administra el intercambio entre ambos países– representa 45% del intercambio entre las dos mayores economías del MERCOSUR. Este sector fue el que más contribuyó al aumento de los envíos de Argentina al bloque en 2018, aunque este aumento fue común a todos los principales rubros. Se destacan también cereales, productos químicos, plásticos, maquinaria eléctrica y metales y sus manufacturas (Tabla 6). En conjunto, las ventas de Argentina al MERCOSUR se incrementaron a un ritmo más de tres veces mayor que sus exportaciones al mundo en 2018, ya que en los envíos a los socios son menos relevantes los productos agropecuarios afectados por la sequía.

Tabla 6.
Exportaciones de Argentina al MERCOSUR

Valores en millones de dólares. Variación y participaciones en porcentajes.

SECTOR	EXPORTACIONES AL MERCOSUR				EXPORTACIONES AL SOCIO		
	VALOR		Var. i. a. 2018	Particip. 2018	VALOR 2018		
	2017	2018			 BRA	 PAR	 URU
TOTAL INTRAZONA	11.705	13.787	17,8%	100%	11.291	1.253	1.243
Mat. de transporte terrestre	3.884	5.212	34,2%	37,8%	5.028	136	48
Cereales	1.231	1.614	31,1%	11,7%	1.526	11	77
Productos químicos	1.183	1.238	4,6%	9,0%	637	253	348
Plásticos y sus manufacturas	716	812	13,4%	5,9%	675	50	87
Máq. y aparatos, material eléctrico	592	620	4,7%	4,5%	495	65	60
Metales comunes y sus manuf.	404	568	40,6%	4,1%	379	134	55
Prod. molinería y sus preparac.	479	450	-6,1%	3,3%	373	36	41
Prod. lácteos	250	291	16,4%	2,1%	262	19	10
Prep. hortalizas, legumbres y frutas	261	249	-4,6%	1,8%	199	15	35
Papel, cartón, impresos y public.	205	212	3,4%	1,5%	95	58	59
Resto	2.500	2.521	0,8%	18,3%	1.622	476	423

Fuente: INTAL-BID con datos del INDEC.

Brasil experimentó una reducción de las ventas a intrazona de casi todas las principales categorías –sobresale la disminución de las exportaciones automotrices– debido a la contracción de la demanda argentina por los motivos citados previamente. Debe destacarse, sin embargo, el incremento de los envíos de combustibles y energía impulsados por Uruguay (Tabla 7). La caída de los flujos de exportación intrazona contrasta con el incremento del 10% que tuvieron las ventas brasileñas totales al mundo en 2018.

Tabla 7.
Exportaciones de Brasil al MERCOSUR

Valores en millones de dólares. Variación y participaciones en porcentajes.




SECTOR	EXPORTACIONES AL MERCOSUR				EXPORTACIONES AL SOCIO		
	VALOR		Var. i. a. 2018	Particip. 2018	VALOR 2018		
	2017	2018			 ARG	 PAR	 URU
TOTAL INTRAZONA	22.613	20.906	-7,6%	100%	14.951	2.945	3.009
Mat. de transporte terrestre	9.351	7.351	21,4%	35,2%	6.683	327	342
Máq. y aparatos mecánicos	2.252	1.832	18,6%	8,8%	1.273	446	112
Combustibles y energía	1.071	1.516	41,5%	7,3%	188	65	1.264
Plásticos y sus manufacturas	929	888	-4,4%	4,2%	600	179	109
Máq. y aparatos, material eléctrico	819	772	-5,7%	3,7%	577	146	49
Fundición, hierro y acero	888	711	20,0%	3,4%	557	84	70
Papel y cartón, celulosa	545	582	6,7%	2,8%	383	127	71
Minerales metálicos	410	550	34,0%	2,6%	459	0	91
Caucho y sus manufacturas	546	461	15,6%	2,2%	387	52	22
Productos químicos	342	344	0,5%	1,6%	241	74	28
Resto	5.459	5.899	8,0%	28,2%	3.603	1.445	850

Fuente: INTAL-BID con datos del MDIC.

El ya mencionado aumento de las exportaciones de soja a Argentina fue el principal factor explicativo del aumento de las ventas de Paraguay al MERCOSUR. El primer rubro en las ventas al bloque (combustibles y energía) se contrajo porque las menores exportaciones de energía eléctrica a Brasil no fueron compensadas por los mayores envíos a Argentina. Otros rubros que contribuyeron al aumento de las ventas intrazona fueron cereales (arroz y maíz), material eléctrico (cables) y residuos de la industria alimenticia (pellets de soja).

Tabla 8.
Exportaciones de Paraguay al MERCOSUR

Valores en millones de dólares. Variación y participaciones en porcentajes.




SECTOR	EXPORTACIONES AL MERCOSUR				EXPORTACIONES AL SOCIO		
	VALOR		Var. i. a. 2018	Particip. 2018	VALOR 2018		
	2017	2018			 ARG	 BRA	 URU
TOTAL INTRAZONA	4.125	5.288	28,2%	100%	2.306	2.812	170
Combustibles y energía	2.149	2.112	-1,7%	39,9%	467	1.645	0
Oleaginosas	630	1.605	154,7%	30,4%	1.512	64	29
Cereales	341	383	12,2%	7,2%	21	322	40
Máq. y aparatos, material eléctrico	224	255	13,8%	4,8%	34	220	2
Residuos Ind. alimenticia	25	141	464,6%	2,7%	99	4	38
Grasas y aceites	58	112	94,1%	2,1%	71	40	0
Plásticos y sus manufacturas	92	95	3,0%	1,8%	8	86	1
Carne y despojos comestibles	117	81	-30,7%	1,5%	0	72	9
Artículos textiles confeccionados	63	70	11,5%	1,3%	1	69	1
Prod. químicos	26	57	119,6%	1,1%	1	54	1
Resto	401	378	-5,6%	7,2%	0	0	0

Fuente: INTAL-BID con datos del BCP.

La contracción de las exportaciones intrazona de Uruguay responde a la disminución de los envíos de productos lácteos a los tres socios, y de combustibles a Argentina y Brasil. En contraste, se expandieron las ventas a todos los socios de plásticos y productos de la industria automotriz (Tabla 9).

Tabla 9.
Exportaciones de Uruguay al MERCOSUR

Valores en millones de dólares. Variación y participaciones en porcentajes.

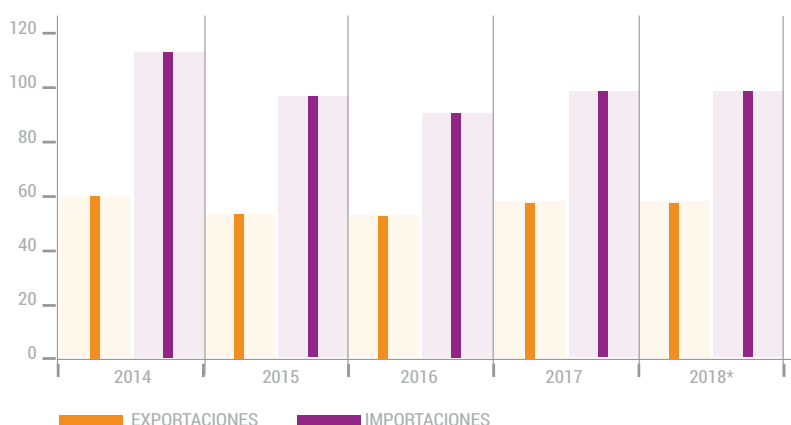
SECTOR	VALOR		Var. i. a. 2018	Particip. 2018	VALOR 2018		
	2017	2018			 ARG	 BRA	 PAR
TOTAL INTRAZONA	1.858	1.682	-9,5%	100%	409	1.133	139
Plásticos y sus manufacturas	199	232	16,7%	13,8%	55	173	5
Mat. de transporte terrestre	108	166	53,2%	9,9%	28	137	1
Lácteos, huevos y miel	253	161	36,5%	9,5%	18	138	5
Prod. molinería y sus preparac.	136	140	3,2%	8,3%	0	127	13
Carne y despojos comestibles	103	104	1,0%	6,2%	0	104	0
Grasas y aceites	100	98	-1,9%	5,8%	26	71	0
Combustibles y energía	142	68	52,3%	4,0%	7	61	0
Prod. farmacéuticos	50	61	20,9%	3,6%	24	20	17
Jabones, productos de limpieza	61	58	-5,0%	3,5%	28	26	5
Manuf. fundición, hierro y acero	54	55	1,2%	3,3%	11	44	0
Resto	651	539	17,2%	32,1%	213	233	92

Fuente: INTAL-BID con datos de INTrade-BID y Secretaría del MERCOSUR.

EL COMERCIO DE SERVICIOS

Durante 2018, el intercambio total de servicios del MERCOSUR se mantuvo en un nivel similar al del año anterior, luego de crecer 8,1% en 2017.¹⁰ De este modo, los servicios mostraron un desempeño menos dinámico que las mercancías por segundo año consecutivo, en contraste con lo que sucedía previamente. El déficit del sector se amplió levemente y alcanzó USD 44.025 millones (Gráfico 10). Uruguay es el único país del bloque con un resultado positivo en la balanza de servicios.

Gráfico 10.
Comercio total de servicios del MERCOSUR, 2014-2018*
En miles de millones de dólares corrientes



Nota: Incluye el comercio intrazona. * Los montos de 2018 son estimaciones anualizadas a partir de los datos totales de Brasil y de los tres primeros trimestres de Argentina, Paraguay y Uruguay.

Fuente: INTAL-BID con cifras del INDEC, el MDIC, el BCP y el BCU.

Las exportaciones de servicios del MERCOSUR sumaron USD 54.743 millones (-0,9% i.a. frente a +6,7% en 2017) y nuevamente tuvieron un peor desempeño que las exportaciones mundiales de servicios (+7,9%). Las ventas externas cayeron aproximadamente 1% en las dos economías más grandes del bloque, en tanto que aumentaron levemente las exportaciones de las más pequeñas. El año previo habían crecido en los cuatro países, y se destaca la suba en Uruguay y Argentina (Tabla 10).

Tabla 10.
Comercio de servicios de los países del MERCOSUR, 2017-2018*
Valores en millones de dólares corrientes y variaciones en porcentaje

PAIS	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	VALOR		VARIACIÓN		VALOR		VARIACIÓN	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
ARGENTINA	14.752	14.608	9,9%	-1,0%	24.901	25.751	13,8%	3,4%
BRASIL	34.478	34.023	3,5%	-1,3%	68.329	67.974	7,2%	-0,5%
PARAGUAY	937	944	6,2%	0,7%	1.210	1.280	9,7%	5,7%
URUGUAY	5.080	5.170	22,2%	1,8%	3.596	3.764	7,8%	4,7%
MERCOSUR	55.247	54.743	6,7%	0,9%	98.036	98.769	8,9%	0,7%

Nota: Incluye el comercio intrazona. * Los montos de 2018 son estimaciones anualizadas a partir de los datos totales de Brasil y de los tres primeros trimestres de Argentina, Paraguay y Uruguay.

Fuente: INTAL-BID con cifras del INDEC, el MDIC, el BCP y el BCU.

10) Los datos de Argentina, Paraguay y Uruguay fueron estimados a partir de la información disponible al tercer trimestre de 2018.

El comercio de servicios de transporte es deficitario en todos los países del MERCOSUR. Durante 2018 se incrementaron las importaciones de este rubro en los cuatro socios y las exportaciones de todos, excepto Argentina. En el sector de viajes, en cambio, el saldo es negativo en Argentina y Brasil –aunque en ambos el desbalance se redujo por mayores ingresos y menores egresos durante 2018–, mientras que Paraguay y Uruguay registraron resultados positivos, pero inferiores a los de 2017.

En lo que concierne a los servicios basados en el conocimiento (SBC), cayeron las exportaciones –especialmente de servicios empresariales, profesionales y técnicos– y aumentaron las importaciones en Argentina y Brasil, con la diferencia de que la mayor economía del MERCOSUR es deficitaria en esta categoría y Argentina, no. En Uruguay se incrementaron ambos flujos de estos servicios y en Paraguay se mantuvieron estables.

Los SBC representan 25% del comercio de servicios de Brasil con el MERCOSUR.

El único país del MERCOSUR que publica datos de comercio de servicios desagregados por socio comercial es Brasil. La última información disponible indica que en 2017 las exportaciones brasileñas al MERCOSUR sumaron USD 935 millones (+14,0% i.a.) tras aumentar las ventas a todos los socios. Las importaciones, por su parte, se ubicaron en USD 887 millones y la suba (3,5% i.a.) responde exclusivamente a mayores compras a Uruguay, que contrarrestaron la caída de las importaciones desde los otros socios.

En el comercio de servicios, el MERCOSUR es un socio menos relevante para Brasil que en el intercambio de bienes: representa 3,1% de las exportaciones y apenas 2,1% de las compras al exterior. Sin embargo, Uruguay se destaca como el principal origen de las importaciones brasileñas de servicios desde el bloque por el arrendamiento de maquinaria y equipo sin operador (Tabla 11).

Tabla 11.
Comercio de servicios de Brasil con el MERCOSUR, 2017

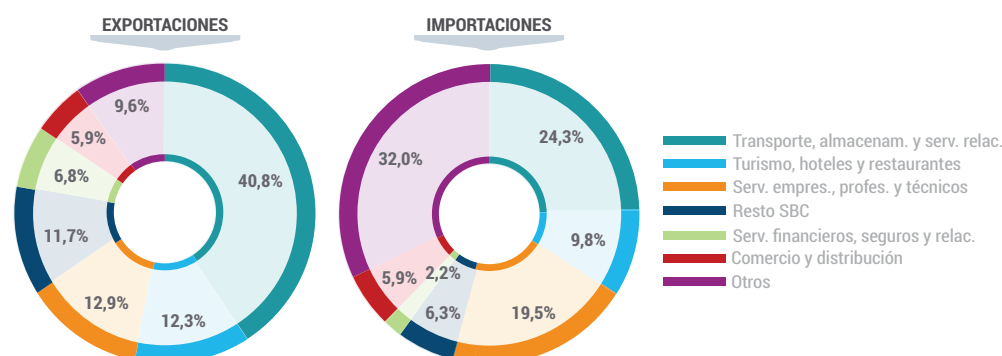
Valor en millones de dólares corrientes. Variaciones interanuales y participaciones en porcentajes

PAIS	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	VALOR	VARIACIÓN	PARTICIPACIÓN	VALOR	VARIACIÓN	PARTICIPACIÓN
ARGENTINA	523	14,1%	1,8%	372	-0,4%	0,9%
PARAGUAY	98	23,6%	0,3%	68	-35,4%	0,2%
URUGUAY	314	11,2%	1,1%	447	18,2%	1,0%
MERCOSUR	935	14,0%	3,1%	887	3,5%	2,1%

Fuente: INTAL-BID con cifras del MDIC.

El sector de transporte, almacenamiento y servicios relacionados representa 40,8% de las exportaciones brasileñas de servicios al MERCOSUR y en este rubro se destaca el transporte de mercancías. Los SBC constituyen el 24,7% del total y más de la mitad de ellos corresponde a servicios empresariales, profesionales y técnicos (SEPT). En la categoría Resto de SBC sobresalen licencias de propiedad industrial y consultoría informática. Las exportaciones de turismo constituyen 12,3% (Gráfico 11).

Gráfico 11.
Composición del comercio de servicios de Brasil con el MERCOSUR, 2017
En porcentajes



Fuente: INTAL-BID con cifras del MDIC.

En las importaciones de servicios desde los socios, los SBC representan más de la cuarta parte del total: 19,5% corresponde a SEPT, donde se destaca la adquisición de servicios empresariales no especificados y servicios gerenciales, de consultoría, relaciones públicas y comunicación a Argentina y de servicios científicos y técnicos a Uruguay. Entre el resto de SBC, los más relevantes corresponden a importaciones de servicios de propiedad intelectual desde Uruguay y software y servicios de informática desde Argentina. El sector de transporte, almacenamiento y servicios relacionados representa 24,3% de las compras al MERCOSUR y el turismo, 9,8%. La relevancia del rubro Otros se explica por el ya mencionado arrendamiento mercantil de maquinaria y equipo sin operador a Uruguay.

Nuevo acuerdo para evitar la doble imposición entre Argentina y Brasil: ¿un impulso para el comercio de servicios?

Los servicios prestados por modo 1 (suministro transfronterizo) suelen estar gravados en el país de origen (porque allí se desarrolla la actividad) y también sujetos a retenciones en el país de destino (pues ahí se consumen). La doble tributación incrementa los costos para los exportadores y la ausencia de mecanismos para evitarla puede dejarlos fuera del mercado.^a

Hasta el momento, la carga tributaria ha sido uno de los principales obstáculos para las exportaciones de SBC de Argentina a Brasil. En efecto, la mayor economía del MERCOSUR importa aproximadamente USD 13,5 mil millones en concepto de estos servicios, de los cuales apenas 0,9% provienen de Argentina. Si bien ambos países contaban con un acuerdo sobre doble imposición suscrito en 1980, la forma elegida en ese entonces por Argentina para evitar la doble tributación no permitía descontar los impuestos retenidos en Brasil en el caso de la prestación remota (lo cual era poco frecuente en ausencia de internet), mientras que los proveedores brasileños sí podían hacerlo con las retenciones sufridas en Argentina pues el método escogido era diferente.

Esto motivó a Argentina a impulsar la renegociación del convenio bilateral, el cual entró en vigor en enero de 2019. El nuevo acuerdo habilita a los proveedores argentinos a descontar del pago del impuesto a las ganancias entre 10% y 15% del impuesto a la renta retenida en la fuente (IRRF) que realiza Brasil. Si bien esto reduce la carga tributaria para exportar servicios a Brasil, el impacto sobre el comercio será limitado –al menos en el corto plazo– por dos motivos.

Por un lado, la retención en Brasil puede llegar hasta 48% del valor facturado, pues va más allá del IRRF e incluye tributos nacionales, estatales y municipales no cubiertos por el acuerdo bilateral.^b Aunque estos impuestos afectan también a las empresas brasileñas y de otros orígenes, la carga tributaria total sigue siendo muy elevada al considerar también los impuestos pagados en Argentina. Por otro lado, los impuestos a las exportaciones de servicios implementados por Argentina a partir de enero de 2019 (4 pesos por dólar con un máximo de 12%) contrarrestan gran parte de lo que pueden descontar los exportadores por sus ventas a Brasil. Así, pues, es posible que la mejora concreta solamente pueda ser aprovechada por las micro y pequeñas empresas cuyas exportaciones están exentas de los impuestos sobre sus ventas al exterior.

^a Es por ello por lo que el proyecto de ley del régimen de promoción de la economía del conocimiento, presentado por el Gobierno argentino en marzo de 2019, prevé que los exportadores de las actividades promovidas puedan descontar el pago de impuesto a la renta retenido en el exterior del pago de impuesto a las ganancias en Argentina.

^b La retención varía según el servicio y la jurisdicción. El 48% corresponde a una exportación de servicios de informática a San Pablo e incluye IRRF, impuesto sobre servicios (ISS), contribución al fondo conjunto del Programa de Integración Social y Programa de Formación del Patrimonio de Servidor Público (PIS/PASEP), Contribución Social para la Financiación de la Seguridad Social (COFINS) y Contribuciones de Intervención en el Dominio Económico (CIDE).

FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

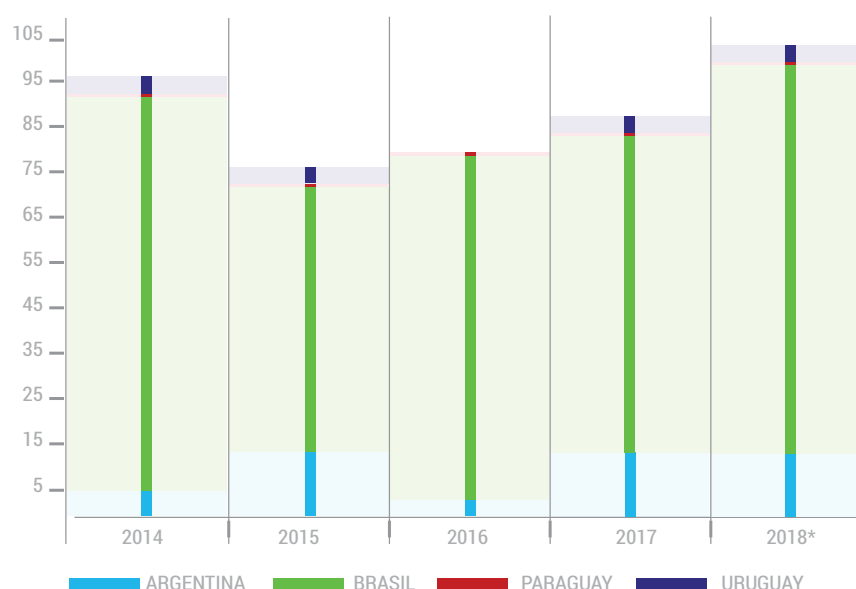
Los flujos en el MERCOSUR se incrementaron 21,9% i.a. (se duplicó la tasa de crecimiento del año anterior) y alcanzaron USD 103.360 millones.¹¹ Esto no solo contrasta con la profunda caída de la IED a nivel global, sino que supera el aumento de los flujos de inversión directa hacia países en desarrollo.¹²

Las inversiones recibidas por Brasil, que representaron 85% del total y aumentaron 25,7% respecto de 2017, explican la recuperación en los flujos a la región que, de todas maneras, se ubican por debajo de los niveles de comienzos de la década.

Casi dos tercios de la IED recibida por Brasil corresponden a participaciones de capital, las cuales se redujeron durante 2018. El crecimiento de la IED estuvo explicado por créditos intrafirma, principalmente préstamos de las filiales en el exterior a la casa matriz en Brasil. Los sectores que captaron más inversiones fueron petróleo y gas, industria automotriz, servicios financieros, comercio, servicios públicos, química y celulosa, mientras que los principales orígenes del capital fueron Países Bajos, Estados Unidos, Alemania y España.

La IED en el MERCOSUR creció por mayores flujos a Brasil y, en menor medida, a Uruguay.

Gráfico 12.
Inversión extranjera directa en el MERCOSUR, 2014-2018
En miles de millones de dólares corrientes



Nota: Estimaciones acordes con la metodología del MBP6 del FMI. Incluye inversiones intrazona. *Los montos de 2018 son estimaciones anualizadas a partir de los datos totales de Brasil y de los tres primeros trimestres de Argentina, Paraguay y Uruguay.

Fuente: INTAL-BID con cifras del INDEC, el BCB, el BCP y el BCU.

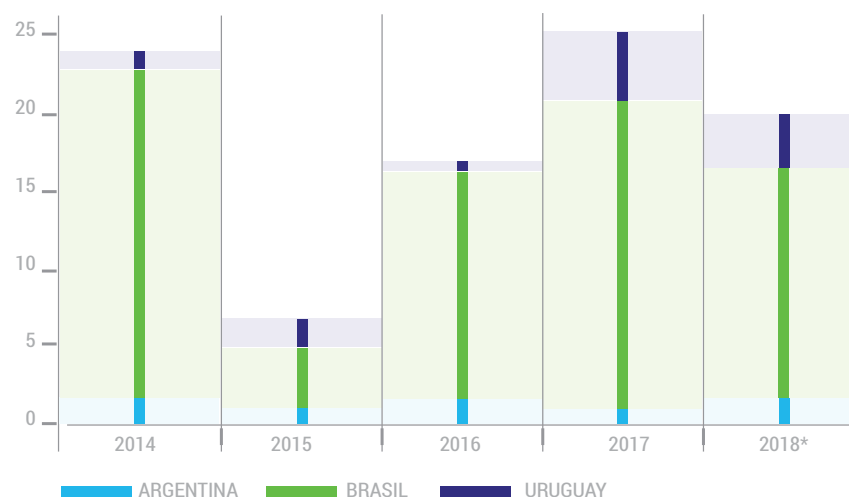
La inversión directa del MERCOSUR en el exterior durante 2018 ascendió a USD 10.137 millones, 20,4% menos que en 2017 (Gráfico 13). Siete de cada diez dólares invertidos en el exterior corresponden a Brasil, que se mantiene como el principal inversor, pero lejos de los niveles de una década atrás. La reducción en 2018 se explica por la caída en las participaciones de capital. Más de la mitad de la inversión brasileña en el exterior se concentró en servicios financieros y actividades auxiliares. Otros sectores relevantes fueron productos químicos, comercio y metalurgia. Estados Unidos es el principal destino (25% del total), seguido por destinos con tratamiento fiscal y/o de privacidad favorable como Islas Caimán, Países Bajos, Luxemburgo e Islas Vírgenes Británicas. La inversión directa de Brasil en el MERCOSUR aumentó levemente y representó 4,8% del total, de los que corresponden 80% a Argentina y el resto a Uruguay (no hay información disponible sobre Paraguay).

11) Los montos de 2018 son estimaciones anualizadas a partir de los datos totales de Brasil y de los tres primeros trimestres de Argentina, Paraguay y Uruguay.

12) Véase Capítulo 1.

Con 20% del total, Uruguay es el segundo inversor del MERCOSUR en el exterior, más que duplicando la inversión directa de Argentina. En efecto, durante los últimos tres años la inversión directa de residentes en Uruguay en el exterior superó los flujos de IED recibidos.

Gráfico 13.
Inversión directa del MERCOSUR en el exterior, 2014-2018
En miles de millones de dólares



Nota: Estimaciones acordes con la metodología del MBP6 del FMI. Incluye inversiones intrazona. * Los montos de 2018 son estimaciones anualizadas a partir de los datos totales de Brasil y de los tres primeros trimestres de Argentina y Uruguay.

Fuente: INTAL-BID con cifras del INDEC, el BCB y el BCU.

La agenda interna: fortalecer la integración flexibilizando sus instrumentos

El perfeccionamiento del espacio interno regional continuó siendo prioritario en la agenda del año, con propuestas sobre coherencia, convergencia y cooperación regulatorias; facilitación del comercio; y economía digital, entre otros.

Por otro lado, el MERCOSUR parece renovar el interés en evaluar la sustentabilidad de su arancel externo común (AEC) a 24 años de su establecimiento. Asimismo, en septiembre de 2018 entró en vigor la Dec. CMC N° 31/15, que dispone que el régimen de origen aplicado en el comercio intrabloque deberá cumplirse hasta el 31 de diciembre de 2023. Ciertos factores internos y externos continúan ejerciendo presión en pro de una revisión y actualización del régimen.

Finalmente, en junio de 2018, el Consejo del Mercado Común (CMC) suscribió un Acuerdo Marco con el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) con el objetivo de optimizar y potenciar aspectos de la gestión que cumple el Fondo Estructural de Convergencia del Mercosur (FOCEM).

ARANCEL EXTERNO COMÚN: SUSTENTABILIDAD Y EFICACIA DE CARA A SUS 25 AÑOS

En 2017 la mayor actividad de los órganos decisorios y técnicos del MERCOSUR se centró en el perfeccionamiento de su espacio interno con el objetivo de agilizar y dinamizar la circulación intrazona de bienes, servicios e inversiones. Se aprobaron el Protocolo de Contrataciones Públicas y el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones; se realizó un inventario, relevamiento y remoción de barreras no arancelarias que obstaculizaban el comercio intrazona mediante el Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico; se actualizó la normativa relacionada con el desarrollo, revisión y derogación de reglamentos técnicos comunes (RTM) y procedimientos de evaluación de la conformidad (PECM); y se produjeron avances en materia de servicios, zonas francas y comercio electrónico.¹³

En 2018 el perfeccionamiento regional ha continuado en agenda con propuestas sobre coherencia, convergencia y cooperación regulatorias; facilitación del comercio; y economía digital, entre otros.

Asimismo, en el período bajo análisis, el MERCOSUR pareció renovar el interés en evaluar la sustentabilidad de su AEC a 24 años de su establecimiento. Cabe señalar que este es, sin dudas, el elemento fundamental de la unión aduanera (UA), ya que la define y/o condiciona, principalmente, en su posicionamiento competitivo extrazona. En ese sentido, los Estados Parte se han manifestado –separadamente, con distinta intensidad y/o mediante la administración de los regímenes vigentes– a favor de habilitar un debate sobre la revisión del AEC. Dicho ejercicio comprendería un abordaje que pueda calibrar la efectividad del AEC en términos de su aporte a la protección que otorga a los actuales entramados productivos, así como a la competitividad de los mismos de cara a una inserción internacional más eficiente.

Cabe recordar que los socios tienen la posibilidad de apelar a diversos esquemas para exceptuar la aplicación del AEC y definir sus propios derechos de importación extrazona (DIE). La habilitación hacia ese desvío fue justificada por las asimetrías en el desarrollo económico y los perfiles de inserción internacional de los miembros. Dichas asimetrías fueron abordadas, además, por iniciativas que trascienden la política comercial, tales como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado en 2004 y renovado en 2015, con impulsos y resultados dispares y en proceso de revisión durante los últimos años.

La permanencia en el tiempo de las excepciones al AEC y la variedad de bienes sujetos a ellas (así como las perforaciones del AEC derivadas de los regímenes especiales de importación y la persistencia de preferencias diferenciadas con el resto de los países de la ALADI, en especial con México) se han tornado causa y consecuencia de la postergación del perfeccionamiento de la unión aduanera. En esa postergación se inscriben la permanencia del régimen de origen intrazona (que no debería existir en el ámbito de una unión aduanera) y la debilidad de la normativa comercial comunitaria (tanto en su alcance como en su aplicación efectiva); pero, también, cierta vulnerabilidad del MERCOSUR en su accionar externo como bloque¹⁴. Estas dificultades se fueron plasmando en cierta disconformidad de los Estados Parte para con el nivel actual de algunas alícuotas, fenómeno que parece evidenciar la necesidad de revisar el AEC, habida cuenta de los años desde que el mismo ha sido concebido.

En el año 2018, se visualizaron indicios de esa voluntad de revisión. Se trata de cambios puntuales del AEC, revisiones de los Derechos de Importación (DIE) y planteos de ampliación de las listas de excepciones en los diversos mecanismos que las permiten y en las negociaciones comerciales con terceros países o bloques. Estos indicios se verían luego confirmados por propuestas concretas de los países miembros presentadas durante el año en curso.

A este respecto, cabe señalar que los avances logrados en los dos últimos años en diferentes instrumentos no arancelarios del espacio intrazona fueron posibles a partir de la introducción de esquemas más flexibles en lo que hace a la aplicación de los compromisos asumidos y/o a la toma de decisiones. Esas flexibilidades se visualizan en dos aspectos muy importantes en lo que hace tanto a la profundización como a la circulación del espacio intrazona: la concreción del acuerdo relativo a las compras públicas fue posible gracias a compromisos modulados entre Argentina, Brasil y Uruguay, mientras que Paraguay postergó concesiones al respecto. En lo que hace a modificaciones en la toma de decisiones, la nueva normativa para la adopción, modificación y derogación de RTM y PECM consagra la posibilidad de que, ante la falta de consenso, un miembro pueda proceder unilateralmente.

13) Ver Ramos Martínez et al. (2018) para un análisis completo.

14) Tanto que los aranceles efectivamente aplicados (DIE) de los miembros son los que rigen para las negociaciones comerciales preferenciales del MERCOSUR con terceros países.

Dicha flexibilidad no tendría viabilidad en lo que hace a la eventual revisión del AEC. En tanto representa el sustento fundamental de la unión aduanera, la toma de decisiones relativas al AEC y sus excepciones solo pueden articularse mediando consenso entre las partes, la consagración de acciones unilaterales solo redundaría en una derogación de facto.

El AEC y sus excepciones (perforaciones)

En 2018 los socios, sobre todo Argentina y Brasil, continuaron dando señales del inicio de un debate en torno a la modificación del AEC. Esas señales pueden encontrarse en declaraciones a la prensa de las autoridades responsables en la materia y en las conversaciones oficiales bilaterales. El mismo ha sido dinamizado, y así plasmado en las Actas de las CVIII y CIX reuniones ordinarias del Grupo Mercado Común, por propuestas de modificaciones sobre las listas nacionales de excepciones y el estado de situación del sector azucarero y automotor.





El nivel de aplicación del AEC es menor al 70%

El AEC fue adoptado en 1994 mediante la Decisión 22/94 del Consejo Mercado Común (CMC). En sus 24 años de existencia no ha sido nunca plenamente aplicado por los Estados Parte y tampoco ha sido objeto de modificaciones estructurales, a pesar de iniciativas impulsadas por los socios en diferentes momentos. En efecto, el nivel de aplicación del AEC por parte de sus cuatro miembros se ubica por debajo del 70% en términos de posiciones arancelarias o ítem de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM). Esto se debe a que los miembros no han dejado de recurrir a los diferentes esquemas de excepción con los que cuenta el sistema comunitario o aquellos derivados de instrumentos nacionales que se han reservado oportunamente (régimen especiales de importación); así como perforaciones derivadas de acuerdos comerciales con terceros países.

Desde los inicios se establecieron diferentes mecanismos de convergencia desde los aranceles nacionales al arancel común, dadas las diferencias en el tamaño relativo de las economías, los perfiles productivos y el grado y tipo de la inserción internacional de los miembros. El uso de los listados de excepciones no solo se fue prorrogando sistemáticamente (y con ello también la creación de los regímenes comunes respectivos), sino que también se fueron generando nuevos sistemas de excepciones. Subsisten, además, dos sectores que no forman parte del AEC: el azúcar y el sector automotor. En este último sector, los Estados Parte han optado por acuerdos bilaterales para administrar el comercio recíproco.

El uso y la frecuencia de modificación de cada uno de los mecanismos de excepción han sido heterogéneos entre los miembros. El impacto sobre la estructura del AEC también es diferente, sobre todo si se tienen en cuenta la transitoriedad de los mismos, el plazo de aplicación de los DIE y los bienes afectados.

Tabla 12.
Desvíos del AEC. Arancel promedio simple y cumplimiento del AEC por país.¹⁵

	MERCOSUR	 ARG	 BRA	 PAR	 URU
ARANCEL PROMEDIO %	11,5	10,9	11,6	8,5	8,9
PORCENTAJE NCM QUE CUMPLE AEC	-	93,1%	97,7%	71,3%	77,5%

Nota: No se consideran: Admisión temporaria; Aranceles derivados de la Res. GMC N° 08/08; el Régimen materias primas de Paraguay; ni el Régimen insumos agropecuarios de Paraguay y Uruguay (según la Dir. CCM N° 57/18, deberán hacerlo antes del 31 de enero de cada año a partir de 2019). En el cómputo para Argentina no se consideran los beneficios arancelarios asociados a energías renovables, petróleo y gas. Para el caso de Brasil no se imputan los DIE por debajo del AEC aplicados en virtud del régimen de ex tarifarios a enero de 2018 ni regímenes para la industria naval ni aeronáutica. Tampoco las exenciones arancelarias de Uruguay a bienes vinculados a proyectos de Turismo.

Fuente: Elaboración propia en base a AEC revisado mediante las Res. GMC hasta junio de 2018; datos reportados por los Estados Parte en CCM primer trimestre de 2018 y medidas nacionales adoptadas con posterioridad.

15) El porcentaje de cumplimiento del AEC en general no se condice con los porcentajes parciales por miembro debido a la falta de coincidencia en las excepciones.

En efecto, los mecanismos de excepción a la vigencia del AEC son múltiples, y responden tanto a demandas sectoriales y de países (sobre todo los más pequeños del bloque), como a la existencia de regímenes especiales de importación y a la flexibilidad que requiere la aplicación del arancel frente a dificultades transitorias de abastecimiento y/o ante problemáticas coyunturales del escenario internacional.

Tabla 13.
Mecanismos de excepciones al AEC

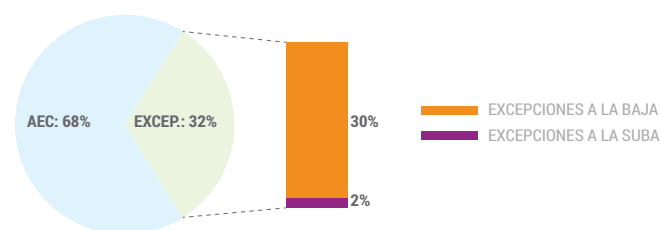
	DESCRIPCIÓN MECANISMO	NORMA MERCOSUR	VIGENCIA MECANISMO	TIPO DE EXCEPCIÓN (SUBE / BAJA)	DURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN
Lista nacional de excepciones (LNE)	Permite aplicar un arancel nacional diferente al AEC a cierta cantidad de posiciones arancelarias (a)	DEC. CMC N° 26/15	HASTA 31/12/2021	AMBAS	CUASIPERMANENTE
Bienes de capital (BK)	Permite, con carácter excepcional y transitorio, mantener los regímenes nacionales vigentes de importación para sendos universos NCM	DEC. CMC N° 25/15	Arg. / Bra. HASTA 31/12/2021 Par. y ROU HASTA 31/12/22	BAJA	
Bienes de informática y telecomunicaciones (BITs)					
Juguetes	Se permite aplicar temporalmente alícuotas distintas al AEC (y hasta el consolidado OMC) a ciertas posiciones arancelarias de estos sectores	DEC. CMC N° 28/15	HASTA 31/12/2021	SUBA	
Lácteos		DEC. CMC N° 30/15	HASTA 31/12/2023	SUBA	
Duraznos		DEC. CMC N° 29/15	HASTA 31/12/2023	SUBA	
Hilados, filamentos, tejidos, confecciones, calzados, bolsos de mano	Modifica el AEC permitiendo excepciones a Paraguay y Uruguay	DEC. CMC N° 37/07		BAJA	
Régimen de insumos agropecuarios utilizados por Paraguay y Uruguay	Permite importar esos bienes con arancel cero (b)	DEC. CMC N° 24/15	HASTA 31/12/2023	BAJA	TRANSITORIA
Régimen de materias primas utilizadas por Paraguay	Permite importar esos bienes con arancel 2 % (b)	DEC. CMC N° 24/15	HASTA 31/12/2023	BAJA	
Admisión temporaria y draw back	Permite importar insumos extrazona con arancel cero para bienes que se exporte	DEC. CMC N° 24/15	HASTA 31/12/2023	BAJA	
Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional	Permite a los países aplicar un arancel superior al AEC (siempre inferior al % consolidado en OMC), para listas propias de 100 posiciones arancelarias (c)	DEC. CMC N° 27/15	HASTA 31/12/2021	SUBA	ANUAL
Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento	Permite a los países solicitar rebajas temporales del arancel por razones de abastecimiento. Sólo el país solicitante aplica la rebaja (d)	RES. GMC N° 08/08	SIN PLAZO DE CADUCIDAD	BAJA	
Azúcar	Excluidos			BAJA / SUBA	
Sector automotor					

Notas: (a) Argentina, 100 ítems; Brasil, 100 ítems; Paraguay, 649 ítems; y Uruguay, 225 ítems. (b) Los respectivos listados debieron haberse notificado antes de 2016, en 2018 se acordó hacerlo el 31 de enero de 2019. (c) Brasil no lo aplica. (d) Originalmente estaba destinado a insumos; en 2018, se lo habilitó para bienes de capital.

Fuente: Elaboración propia en base a las respectivas normas MERCOSUR.

Las excepciones al AEC de los Estados Parte alcanzan, en conjunto, más de 3.200 posiciones de la NCM,¹⁶ lo que equivale a un 32% del total de la nomenclatura. Es decir, para un tercio del universo, existe al menos un Estado Parte que no aplica el AEC.

Gráfico 14.
AEC y excepciones. Porcentajes sobre total de ítem NCM



Fuente: Elaboración propia en base a datos reportados por los Estados Parte en CCM primer trimestre de 2018 y medidas nacionales adoptadas con posterioridad.

Si bien no existe coincidencia en los ítems exceptuados, sí la hay en el sentido (a la baja) de la excepción, ya que la mayoría ubica al derecho de importación por debajo del AEC establecido. Es decir, la mayor parte de los “desvíos” del AEC demuestra la necesidad de los miembros de importar de extra-zona bienes e insumos clave con aranceles más bajos (que el AEC) para producir y/o exportar de un modo más competitivo.

Tabla 14.
Excepciones al AEC por sectores y por Estado Parte

SECTOR	CANT. EXCEPCIONES	AEC PROMEDIO	ARG	BRA	PAR	URU
TEXTIL E INDUMENTARIA	870	28,0				
MAQUINARIA MECÁNICA Y ELÉCTRICA	628	14,0				
APARATOS DE AUDIO Y TV	187	12,2				
QUÍMICOS ORGÁNICOS E INORGÁNICOS	181	11,2				
EQUIPAM. Y APARATOS MÉDICOS, ÓPTICA	176	13,8				
MAQ. HERRAMIENTAS Y HERRAMIENTAS MANUALES	154	14,4				
AUTOPARTES	142	16,4				
ELECTRÓNICA DE CONSUMO (BIT)	101	11,5				
FARMOQUÍMICA Y MEDICAMENTOS	73	9,0				
PLÁSTICOS Y SUS MANUFACTURAS	71	14,2				
ALIMENTOS Y BEBIDAS	66	16,7				
SIDERURGIA	55	12,4				
MOTORES Y TRANSFORMADORES	53	14,2				
VEHÍCULOS AUTOMOTORES	52	19,3				
MANUFACTURAS VARIAS	49	16,0				
ABONOS Y AGROQUÍMICOS	43	10,9				
VEHIC. NAVEG. NAVAL, ÁREA Y FERROVIARIA	43	14,2				
METALURGÍA	40	12,5				
CELULOSA PAPEL Y EDITORIAL	31	12,2				
CALZADO	30	34,4				
CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	25	12,5				
JUEGOS Y JUGUETES	24	20,0				
ART. Y APARATOS PARA EL HOGAR	20	19,1				
VIDRIO, CERÁMICA	20	13,4				
MATERIAL FOTOGRÁFICO Y CINEMATOGRAFICO	18	13,1				
AGRICOLAS	16	10,4				
COSMÉTICA Y PERFUMERÍA	16	17,0				
BICICLETAS Y MOTOS	11	18,0				
MADERAS Y SUS MANUFACTURAS	10	8,8				
CUERO, INDUMENTARIA Y MARROQUINERÍA	6	27,5				
MUEBLES	4	18,0				
DEMÁS BS PRIMARIOS AGRÍCOLAS	2	9,0				
MINERALES Y COMBUSTIBLES	2	4,0				
PIEDRAS, METÁLES PRECIOSOS Y SUS MANUF.	2	15,0				

Excepciones por **debajo** del AEC: diferencia en PP
 Excepciones por **encima** del AEC: diferencia en PP
 más de 5 5 a 1,1 1 a 0,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos reportados por los Estados Parte en CCM primer trimestre de 2018 y medidas nacionales adoptadas con posterioridad.

16) Sin tomar en consideración los ítems sujetos al régimen de ex tarifarios de Brasil.

Los sectores objeto de excepciones son, principalmente, los correspondientes a bienes de capital, informática y telecomunicaciones; insumos y bienes intermedios.

Brasil es el Estado Parte que utiliza más intensivamente las excepciones por encima del AEC, pero también aplica de modo frecuente las excepciones a la baja. En este último caso, las importaciones de bienes de capital con aranceles reducidos se realizan al amparo de su régimen nacional de “ex tarifarios”.¹⁷ A diferencia de los regímenes comunitarios, su uso no está sujeto al compromiso de notificación ni a plazos ni porcentajes establecidos para incorporar cambios parciales. A su vez, la imputación del derecho de importación extrazona para esos bienes se realiza a un nivel de apertura o descripción que reúne detalles y especificidades técnicas no alcanzadas por la NCM. Si se imputaran esas excepciones, el cumplimiento del AEC por parte de Brasil pasaría del 97,7% al 92% en términos de posiciones arancelarias; mientras que su DIE promedio lo haría de 11,6% a 10,9%.

94% de las excepciones al AEC son a la baja

Prácticamente no se verifica un sector que no sea objeto de desvío de AEC por parte de algún Estado Parte. Es decir, el nivel del AEC no sería apropiado para ningún miembro: por ser demasiado alto o por ser demasiado bajo para el mismo sector. Excepto en el de química orgánica e inorgánica y, en menor medida, equipamiento médico y electrónica de consumo, los miembros no coinciden en el sentido de la excepción. De ahí que en 2018 mediante la Res. GMC N° 55/18 se aprobó el primer grupo de 49 rebajas del AEC para el sector químico. La disminución del AEC pasa del 10% o 12% a 2%. Ese subgrupo de modificaciones responde a una serie de aproximadamente 200 acuerdos alcanzados por los representantes de los sectores privados de los Estados Parte durante los dos últimos años y posteriormente analizado por los Estados Parte.

Existe, además, un “conjunto derivado” de perforaciones al AEC. El mismo se corresponde a las preferencias arancelarias otorgadas por el MERCOSUR a terceros países en acuerdos comerciales que han habilitado algún tipo de bilateralidad (sin convergencia en el tiempo) o que establecieron preferencias para bienes originarios de las contrapartes en sectores excluidos al interior del MERCOSUR.

Así, como resultado del análisis aquí realizado a partir de la Tabla 13, una parte no menor de la NCM es afectada por una tensión entre protección y competitividad que no ha sido superada desde la definición del AEC. Esta tensión se verá materializada ante cualquier cambio que se procure realizar en el AEC, o en el caso de que se habilitaran más excepciones y/o mayores plazos para ellas, o incluso si se relegara esa revisión a los resultados de futuros acuerdos con terceras partes.

Agenda de revisiones: las propuestas presentadas en el período

En 2018 los Estados Parte se han manifestado a favor de modificar el statu quo de las actuales excepciones, aunque no hay convergencia en los objetivos.

En junio de 2018, durante la CVIII Reunión Ordinaria del GMC, Argentina planteó la necesidad de ampliar en 100 la cantidad de ítems susceptibles de ser incluidos en cada una de las listas nacionales de excepciones (LNE) al AEC manteniendo los plazos establecidos en la Decisión CMC N° 26/15 (31/12/2021). Dicho país, en 2017, también había manifestado su interés en llevar de 100 a 200 la cantidad de ítems a los que podría aplicar el régimen de elevación transitoria del AEC al amparo de la Dec. 039/2011 Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional. En lo que hace al aumento de posiciones en las LNE, Uruguay acompañó la propuesta; Paraguay acompañaría un aumento en la medida que mantenga la proporcionalidad actual; mientras que Brasil indicó las dificultades para avanzar con la propuesta, ya que se desviaba de la consolidación del AEC, donde ya se verifica un número importante de regímenes de excepción. Finalmente, en la CX Reunión del GMC celebrada en noviembre de 2018, Argentina retiró su propuesta.

En lo que hace a los sectores azucarero y automotriz –y tal como se anticipara en Ramos Martínez et al. (2018)–, Brasil ha renovado su planteo de la necesidad de incorporar al espacio intrazona estos sectores, tal como consta en el Acta de la CIX Reunión Ordinaria del GMC en junio de 2018. Para el primero, ese país habría propuesto negociar acuerdos bilaterales entre los socios que estuviesen en condiciones de hacerlo. La propuesta contemplaría un AEC del 16% para el sector y previsión de aplicar

17) El régimen de “ex tarifarios” de Brasil se refiere a la reducción temporaria de la alícuota de importación (a 0%) de bienes de capital, informática y telecomunicaciones cuando no existe producción nacional equivalente.

salvaguardias si se presentaran importaciones que afecten a la producción sectorial de algún Estado Parte. En lo que hace al sector automotor (hoy administrado mediante acuerdos bilaterales), Brasil impulsa su inclusión en un régimen regional, ya que las negociaciones con terceros países o bloques podría derivar en mayores preferencias hacia esas contrapartes que las otorgadas entre los miembros del MERCOSUR. Paraguay y Uruguay habrían indicado que podrían acompañar el objetivo de Brasil en la medida que queden habilitados para preservar sus regímenes nacionales (maquila de autopartes y régimen de ensamble, respectivamente).

Respecto de las “Acciones Puntuales en el Ámbito Arancelario por Razones de Abastecimiento” (Res. GMC N° 08/08, objeto de revisión desde 2015), Brasil ha propuesto ampliar la cantidad de productos que pueden ser objeto de la baja transitoria de los DIE y extender la cobertura sectorial. Esto es, que la cantidad de medidas que puedan aplicarse simultáneamente por país pase de 45 a 100; y que la cobertura incluya productos farmacéuticos.

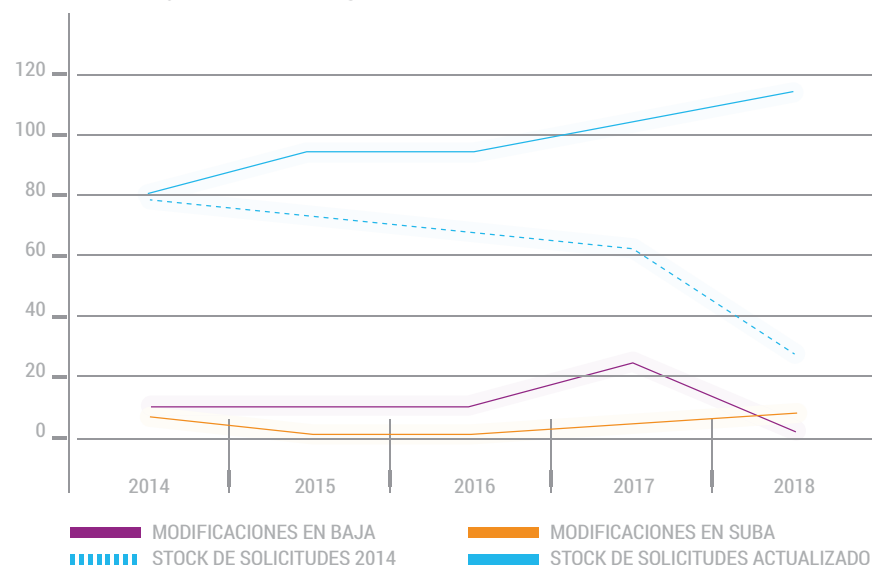
Modificaciones del AEC y gestión de excepciones en el ámbito de la Comisión de Comercio

La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), en general, y el Comité Técnico N° 1 Aranceles y Nomenclatura (CT N° 1), en particular, son los ámbitos técnicos por excelencia para el tratamiento de modificaciones del AEC y la administración de los diversos regímenes que permiten alteraciones permanentes o transitorias de los DIE. Considerando que las decisiones al respecto deben asumirse por consenso y que cada país miembro tiene sus propios procedimientos y plazos para consultas internas, es importante analizar su accionar desde cierta perspectiva histórica. Y en virtud de ello, se puede indicar que desde 2017 esos espacios han recobrado cierto dinamismo en la gestión de los mecanismos arancelarios aun cuando no reflejen, de modo consistente, las vocaciones de modificaciones del AEC antes citadas.

En lo que hace al CT N° 1, y tomando como punto de partida un stock de 80 pedidos de modificaciones en 2014, el Comité resolvió favorablemente el 80% de los mismos. Desde esa fecha, a su vez, se fueron agregando nuevas solicitudes y llegaron a contabilizarse 114 (a junio de 2018). La mayoría de las solicitudes y de los cambios efectuados al AEC hasta 2017 fueron a la baja; en 2018, si bien fue menor la cantidad de modificaciones, la mayoría fue a la suba. La cantidad relativamente baja de solicitudes en stock refleja las necesidades de cambios estructurales del AEC, ya que los EP prefieren recurrir a los regímenes especiales (y definir el DIE unilateralmente) y evitar el largo proceso que insume la construcción de consensos en el CT N° 1.

Gráfico 15.

Cambios al AEC: solicitudes y modificaciones gestionadas en el CT N° 1



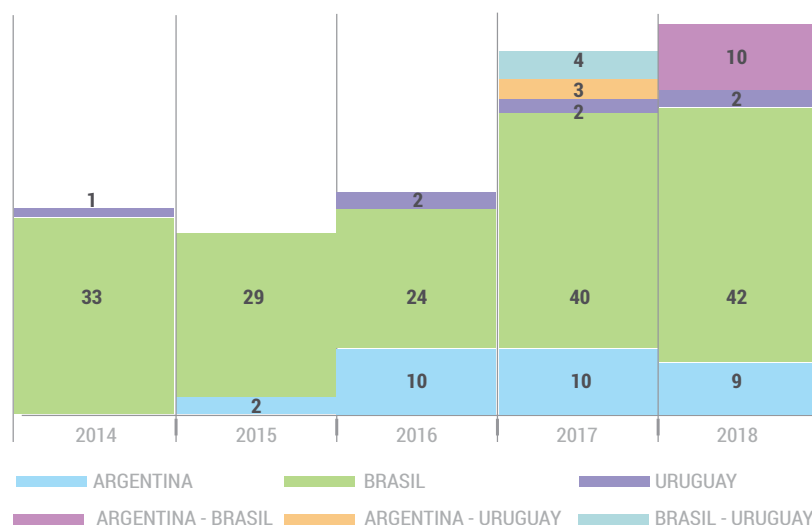
Nota: No se incluyen las reducciones arancelarias de los 49 productos químicos establecidos por la Res. GMC 55/18 en virtud de tratarse de un acuerdo de los sectores productivos no generada por el CT N° 1.

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del GMC desde 2014 hasta la Res. GMC 52/2018.

Las modificaciones afectaron principalmente al sector de química orgánica e inorgánica (12 modificaciones a la baja y 11 a la suba del AEC). El segundo sector más afectado fue el de informática y telecomunicaciones (BIT), con 13 modificaciones a la baja del AEC. La gestión de “Acciones Puntuales en el Ámbito Arancelario por Razones de Abastecimiento” (Res. GMC N° 08/08) concentra el accionar de la CCM. La norma es objeto de revisión desde 2015. La discusión se ha dilatado habida cuenta de la intención de Brasil de ampliar la cantidad de productos que pueden ser objeto de la medida y la cobertura sectorial. La cantidad de medidas que podrían aplicarse simultáneamente por país pasaría de 45 a 100; y la cobertura incluiría, además de insumos, a los productos del sector salud.

Como se indica en el siguiente gráfico, la recurrencia a este instrumento de excepción transitoria (aranceles por debajo del AEC aplicado a cupos por el período de doce meses) aumentó un 91% entre 2014 y 2018. El mayor usuario es Brasil (en 2014 le correspondió el 97% de las bajas transitorias del AEC; en 2018, el 67%). Paraguay no utiliza el mecanismo; mientras que Uruguay hace un uso muy acotado.

Gráfico 16.
Res. GMC 08/08-Directivas de la CCM



Nota: Cada Directiva involucra la modificación temporal del DIE para un producto/país.

Fuente: Elaboración propia en base a Directivas de la CCM desde 2014 hasta la Dir. CCM 81/2018.

LIBRE CIRCULACIÓN INTRAZONA: NUEVAS AGENDAS, NUEVOS PROCEDIMIENTOS, VIEJOS PROBLEMAS

Junto con la necesidad de tener un AEC competitivo, la eliminación de barreras no arancelarias y la armonización de normativas y de tratamientos impositivos son elementos clave para evaluar el nivel y la sustentabilidad de la integración intrazona. El MERCOSUR ha asistido, a lo largo de su existencia, a distintas iniciativas al respecto con diversos resultados y efectividad variable.

En los dos últimos años se destacan las acciones vinculadas con el fortalecimiento comercial y económico del MERCOSUR, las modificaciones a la normativa relacionada con la adopción, revisión y derogación de Reglamentos Técnicos Comunes (RTM) y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad (PECM). En 2018 se creó el Grupo Ad Hoc de Temas Regulatorios (GAHTR) como órgano auxiliar dependiente del Grupo Mercado Común (GMC), que tiene por objetivos analizar propuestas referentes a buenas prácticas y coherencia regulatoria y a iniciativas facilitadoras de comercio.

Se inició, también, un debate para establecer las pautas para el reconocimiento de indicaciones geográficas (IG) y denominaciones de origen intra-MERCOSUR y para el tratamiento de IG de terceros países.

Reglamentos Técnicos: nuevos procedimientos

La eliminación de obstáculos innecesarios al comercio y la convergencia regulatoria son elementos fundamentales para hacer efectiva la circulación interna y perfeccionar el comercio intrazona. El Subgrupo de Trabajo N° 3 Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (SGT N° 3) es el encargado de velar por ese objetivo. Desde sus inicios, la agenda del SGT N° 3 se centró en la búsqueda de la armonización regulatoria basada en un mecanismo de toma de decisiones por consenso. Desde 1991, el proceso de elaboración y revisión de reglamentos técnicos del MERCOSUR (RTM) ha pasado por diversas etapas en lo que hace a su dinamismo. Sin embargo, la tendencia que se verifica es hacia un estancamiento en términos de creación y de revisión.

En 27 años, el MERCOSUR aprobó poco más de 250 RTM, la mayoría de ellos correspondientes a Alimentos (62%), seguido por Metrología (19%) y Automotriz (15%).

Tabla 15.
RTM aprobados desde 1991. Vigentes y no vigentes por sector

	RTM APROBADOS		VIGENTES	NO VIGENTES
ALIMENTOS	168	62%	123	45
METEOROLOGÍA	50	18%	33	17
AUTOMOTRIZ	41	15%	17	24
GAS	5	2%	-	5
SEGURIDAD DE PROD. ELECTRICOS	3	1%	-	3
BICICLETAS	1	0%	1	-
JUGUETES	1	0%	1	-
TEXTILES	1	0%	-	1
OTROS	1	0%	1	-
TOTAL	271	100%	176	95

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del GMC y normas publicadas en el Boletín Oficial (BO) de la República Argentina, el Diario Oficial da União (DOU) de Brasil, la Gaceta Oficial (GO) de la República del Paraguay y el Diario Oficial (DO) de la República Oriental del Uruguay.

No solo puede observarse un estancamiento en la producción de RTM desde 2002, sino también que el 35% de los RTM aprobados no está vigente, dado que falta su internalización en todos o algunos de los Estados Parte.

Gráfico 17.
RTM aprobados desde 1991



Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del GMC (hasta Res. GMC 63/2018).

Las razones de la parálisis del SGT N° 3 son múltiples y entre ellas se cuentan aspectos coyunturales internos e internacionales, falta de capacidad para la implementación de RTM, y/o colisiones con objetivos de política doméstica que han dificultado la gestión de consenso para la elaboración o revisión de RTM al interior del SGT N° 3, sobre todo en sectores que no reúnen el interés comercial de todos los miembros. Los Estados Parte han reconocido que parte de los RTM han quedado obsoletos frente al desarrollo tecnológico o que no alcanzan para mejorar los estándares para competir en diversos mercados extrazona. Esto, sumado a objetivos de política productiva de cada Estado Parte, derivó en “desacoples” de la dinámica regulatoria comunitaria y la preeminencia de acciones unilaterales, sea para la imposición o la revisión de reglamentos técnicos.

En diciembre de 2017 se aprobó la Resolución GMC N° 45/17 “Procedimientos para la elaboración, revisión y derogación de Reglamentos Técnicos MERCOSUR y Procedimientos MERCOSUR de Evaluación de la Conformidad”. Esta modificación toma nota de las dificultades citadas plasmando la flexibilización del objetivo inicial al pasar de la armonización de reglamentos técnicos al establecimiento de parámetros de convergencia para la regulación al interior del bloque.

La Resolución GMC N° 45/17 estableció nuevas directrices con vistas a tener mayor rapidez, previsibilidad y transparencia en la tramitación de los proyectos de reglamentos. Se incorporó la instancia de intervención del GMC en la definición de un curso de acción (en plazos definidos) en los casos en que un tema sea elevado para su análisis en virtud de la dificultad de consenso. Y se dispuso, además, un mecanismo de revisión automática de requisitos, que se inicia cada cinco años contados 180 días después de su aprobación por el GMC.

Al amparo de las nuevas directrices, en 2018, se aprobaron seis RTM, tres de ellos correspondientes a seguridad de aparatos a gas y los otros tres a alimentos.

En lo que hace a revisiones de RTM, la Comisión de Alimentos mantiene 15 RTM en revisión y muestra avances en cuatro de ellos. La Comisión de la Industria automotriz mantiene en agenda cinco proyectos de RTM y verifica avances solo en uno (definición de vehículos automotores y remolques). La Comisión de Gas tiene en desarrollo seis proyectos de RTM, la mayoría relacionados con vehículos a gas natural comprimido; mientras que la Comisión de Seguridad de Productos Eléctricos desarrolla dos proyectos y una revisión.

Grupo Ad Hoc de Temas Regulatorios (GAHTR): coherencia regulatoria e Iniciativas Facilitadoras de Comercio (IFC)

En 2018 mediante la Res. GMC 14/18 se creó el Grupo Ad Hoc de Temas Regulatorios (GAHTR), como órgano auxiliar dependiente del Grupo Mercado Común (GMC), que tiene por objetivos analizar propuestas referentes a coherencia regulatoria y a IFC. Por medio de la Dec. CMC N° 20/18 se aprobó el Acuerdo de Buenas Prácticas Regulatorias y Coherencia Regulatoria del MERCOSUR.

Como en otros bloques, cada Estado Parte mantiene la prerrogativa de identificar prioridades regulatorias y establecer e implementar medidas acordes con ellas en los niveles que considere adecuados. Esta prerrogativa puede, eventualmente, obstaculizar el comercio si no median mecanismos para evitarlos. De ahí que los compromisos en materia de coherencia regulatoria y respecto de IFC son fundamentales complementos (y garantías) para que la flexibilización consagrada en la Resolución GMC N° 45/17 no derive en dichos obstáculos.

La coherencia regulatoria se ha venido identificando como uno de los mecanismos más efectivos para mantener el equilibrio entre la prerrogativa de política nacional en aspectos regulatorios y la facilitación de comercio. La idea central es la de alcanzar consensos en torno a buenas prácticas y transparencia en las relaciones entre los organismos regulatorios. Se refiere a la utilización de buenas prácticas regulatorias en el proceso de planificación, diseño, emisión, implementación y revisión de medidas regulatorias con el fin de facilitar el logro de objetivos de política e instancias de cooperación regulatoria para fortalecer capacidades. Los elementos en negociación se centran en los siguientes:

- Cobertura (medidas que se cubrirán).
- Mecanismos de transparencia y participación ciudadana ante nuevas regulaciones.
- Mediciones de impacto económico de las regulaciones.
- Mecanismos de coordinación interjurisdiccional e intervención de actores del sector público y privado que se vean afectados por una regulación.

En paralelo a la revisión de las directrices para la elaboración, revisión y derogación de RTM y PECM, Brasil propuso impulsar un ámbito para las IFC. Las mismas se tornarían un recurso alternativo cuando se derogan normas por falta de consenso, tal como lo habilita la Res. GMC N° 45/17, lo que posibilitaría negociaciones bilaterales entre los Estados Parte interesados que deberían ser notificadas a los demás miembros. Se prevé que, durante una negociación bilateral, los otros Estados Parte tendrían la oportunidad de sumarse. En cuanto a la institucionalización de los acuerdos que se alcancen, los mismos podrían adoptar la forma de un protocolo.

Proyecto de convergencia regulatoria Brasil-Argentina

El proyecto, encargado al BID en el marco de una IFC, tiene la intención de estudiar y sugerir alternativas para la promoción de la convergencia regulatoria entre Brasil y Argentina.

En los términos de referencia, ambos países acordaron que los reglamentos técnicos, las medidas sanitarias y fitosanitarias y los procedimientos de evaluación de conformidad no deberían constituir barreras innecesarias al comercio internacional. En este sentido, el objetivo general del proyecto es analizar opciones para aumentar los procesos de convergencia entre Argentina y Brasil con respecto a las regulaciones técnicas, sanitarias y fitosanitarias y procedimientos de evaluación de conformidad.

La primera fase del proyecto realizó una evaluación de las prácticas de convergencia reguladora de interés a nivel internacional (multilateral, regional y bilateral) y nacional, que puedan servir de benchmark y proveer información relevante para las iniciativas bilaterales de convergencia.

La segunda fase se centró en la propuesta de un proyecto piloto para desarrollar una iniciativa de evaluación de riesgos conjunta entre Brasil y Argentina, que permitió mejorar el sistema de evaluación de riesgos con respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias.

La tercera fase del proyecto tuvo los siguientes objetivos: (1) desarrollar y aplicar metodologías de selección de sectores de interés relacionados con iniciativas de convergencia reguladora existentes; (2) presentar datos comerciales de los sectores seleccionados, a fin de relacionar la discusión sobre los instrumentos reguladores con las cifras más recientes del flujo comercial de los productos considerados; (3) identificar la legislación clave, incluidos los reglamentos técnicos, las normas técnicas y los procedimientos de evaluación de conformidad aplicables en los niveles internacional y nacional a los sectores identificados; (4) especificar los documentos requeridos para la importación y exportación de productos específicos; y (5) identificar los principales actores públicos y privados relevantes para el desarrollo de iniciativas de convergencia regulatoria entre Brasil y Argentina en los sectores seleccionados.

En base a esta metodología, se realizaron contribuciones concretas para mejorar la convergencia regulatoria entre Brasil y Argentina en los sectores identificados y, al mismo tiempo, se avanzó en una metodología fácilmente replicable para discutir las fricciones comerciales de origen regulatorio restantes entre las dos economías, con otros países de Mercosur y en otras economías de la región.

Asuntos Aduaneros y Facilitación del Comercio

Se aprobó la Directiva CCM N° 49/18 por medio de la cual se modifica la denominación del Comité Técnico N° 2 “Asuntos Aduaneros” por Comité Técnico N° 2 “Asuntos Aduaneros y Facilitación del Comercio”, se incorpora dicha materia en su agenda y se dispone la participación de todos los organismos nacionales con competencia en materia de facilitación del comercio en sus reuniones. Se encomendó al Comité la elaboración de un proyecto de Acuerdo de facilitación del comercio intra-MERCOSUR.

Indicaciones geográficas

Desde el segundo semestre de 2017, los Estados Parte han estado intercambiando propuestas para negociar un protocolo relativo a Indicaciones Geográficas (IG). Los proyectos incluyen la creación de un registro que contemple el reconocimiento intrazona de IG y denominaciones de origen y establece que el reconocimiento de IG a terceros países extrarregionales no impedirá la producción, comercialización y libre circulación intrabloque de productos que utilicen un nombre o denominación genérica idéntica o similar a dicha IG. El debate presenta temas pendientes importantes, entre ellos el objetivo que se persigue y el alcance de los compromisos que se contraigan. Entre los objetivos en discusión se destacan:

1) Garantizar la libre circulación intra-MERCOSUR de productos que utilicen IG genéricas, aunque estos hayan sido reconocidos a terceros países extrarregionales. Dos modalidades en análisis:

a. irrestricta; o

b. acotada a productos de “origen MERCOSUR” con posibilidad de celebrar acuerdos de libre comercio bilaterales.



2) Reconocimiento mutuo de IG (no habría libre circulación automática de IG genéricos).

Asimismo, se acordó avanzar en la armonización de los registros nacionales de IG. Para ello se elaborará un diagnóstico que permitirá considerar los cursos de acción a seguir.

Fortalecimiento comercial y económico: el remanente de viejos temas sin resolver

En el marco del Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico, desde el segundo semestre de 2015 hasta diciembre de 2017, los Estados Parte relevaron las medidas que derivaban en distorsiones y barreras al intercambio intrabloque (Ramos Martínez et al., 2018). La mayoría de las 78 medidas resultaron vinculadas a temas sanitarios y fitosanitarios, asuntos aduaneros, cuestiones arancelarias, requisitos técnicos y registro de productos, licencias no automáticas y medidas que afectaban la competitividad. El diagnóstico derivó en una negociación a partir de la cual se eliminaron algunas barreras, se acordó que otras no presentaban obstáculos y se establecieron los ámbitos de tratamiento para aquellas que no encontraron solución. Las medidas a las que no fue posible encontrar una solución o ámbito de discusión son objeto de seguimiento por parte del GMC. A continuación, se presentan las medidas relevadas y los diferentes ámbitos de tratamiento de las mismas.

Tabla 16.
Medidas relevadas – Ámbito de tratamiento MERCOSUR





RECLAMADO	RECLAMANTE	MEDIDA	TRATAMIENTO
 BRA	Arg.	Barrera fitosanitaria: Paltas	Tratamiento en el SGT N°8
		Barrera técnica: Juguetes (*)	
		Prohibición de exportar Mosto de uva a granel (*)	Tratamiento en el SGT N°8
 BRA y URU	Arg. y Uru	Barrera técnica: Rotulado de alérgenos	Tratamiento en el SGT N°3
	Arg.	Industria Naval: Trato discriminatorio	Tratamiento en el SGT N°14

(*) Tratamiento mixto, también bilateral.

Fuente: Elaboración propia en base a seguimiento de agendas representantes de sectores privados de los socios y reportes extraoficiales del Informe presentado en ocasión de la XLIX Reunión Extraordinaria del GMC (diciembre 2017).

En 2018 no ha habido avances en el tratamiento de estas medidas. Continuaron las consultas en el marco de la CCM con relación a paltas y la revisión del RTM sobre juguetes en el marco del SGT N° 3, sin encontrarse aún una solución satisfactoria.





Tabla 17.
Medidas relevadas – Ámbito de tratamiento bilateral

PAÍS RECLAMADO	PAÍS RECLAMANTE			
	ARG	BRA	PAR	URU
 ARG	n/c	Valor Criterio. Restricción para la importación de carne bovinas y sus derivados. Impuesto diferenciado para productos de valor.		Registro de productos. INAL
 BRA	Acuerdo de autolimitación de exportaciones. Alevinos de río. Barrera fitosanitaria, aceite de oliva. Barrera fitosanitaria, peras, manzanas y membrillos. Barrera fitosanitaria, uvas en fresno (*). Barrera sanitaria, langostinos. Barrera técnica, juguetes (*). Discriminación impositiva para bienes importados. Incentivos a la exportación. Incentivos a la producción. Incentivos a la producción automotriz.	n/c		Incentivos a la producción. Rótulos de productos lácteos Traba a la importación de vinos
 PAR			n/c	
 URU	Dificultades de acceso: Carne aviar			n/c

(*) Tratamiento mixto, también en MERCOSUR.

Fuente: Elaboración propia en base a seguimiento de agendas representantes de sectores privados de los socios y reportes extraoficiales del Informe presentado en ocasión de la XLIX Reunión Extraordinaria del GMC (diciembre 2017).

Tabla 18.
Medidas relevadas – Ámbito de Tratamiento NO definido

RECLAMADO	RECLAMANTE	MEDIDA
 ARG	BRA	Harina de carne bovina
		Especificaciones de calidad ambiental para dispositivos médicos
	URU	Incentivos a la producción. Ley 19.640
 BRA	ARG. y URU	Dificultades para registro de productos Agroquímicos
		Dificultades para registro de productos médicos
	URU	Análisis de riesgo para Carne de esturión y Caviar
		Rótulos de productos pesqueros
 PAR	ARG. y BRA	Tasa Consular
 URU	ARG.	Tasa Global Arancelaria
	ARG. y BRA.	Tasa Consular

Fuente: Elaboración propia en base a seguimiento de agendas representantes de sectores privados de los socios y reportes extraoficiales del Informe presentado en ocasión de la XLIX Reunión Extraordinaria del GMC (diciembre 2017).

Durante 2018, en el ámbito del GMC, se abordó el tema de la tasa consular que aplica Uruguay y que en diciembre de 2017 pasó del 2% al 3% del valor para los bienes amparados en el ACE 18, y a un 5% para los restantes (por ejemplo, el sector automotor).

Brasil presentó un proyecto de Protocolo Adicional al ACE 18 por el cual las importaciones de mercaderías por parte de Uruguay originarias de Argentina, Brasil y Paraguay serían exceptuadas de la aplicación de dicha tasa consular (tal como sucede con las importaciones desde México).

Uruguay reiteró que no tiene posibilidades a nivel del GMC de modificar su posición. Las argumentaciones se basan en cuestiones presupuestarias que impedirían su derogación inmediata.

En 2018 no solo no hubo avances en la resolución de los temas pendientes, sino que se agregaron nuevos cuestionamientos a la agenda de obstáculos al acceso a mercado: restricciones de Paraguay a las importaciones de miel originaria de Argentina y el proyecto de Ley N° 9044/2017 – Modificación al Art. 74 de la Ley N° 12.651 de Brasil, que establece la obligatoriedad de restricciones a la importación de leche fresca, leche en polvo y suero de leche en polvo.

Agenda digital: las bases para un mercado regional digital

Por medio de la Dec. CMC N° 27/2017 se creó el Grupo Agenda Digital (GAD) como órgano auxiliar dependiente del Grupo Mercado Común (GMC). El objetivo es desarrollar un mercado digital regional libre y seguro, que promueva el acceso de los ciudadanos y de las empresas al comercio por medio del fortalecimiento de la infraestructura de conectividad digital, del incremento de la confianza en las redes y en el intercambio de información, así como por el establecimiento de mecanismos efectivos de cooperación intergubernamental.

En 2018 el GMC aprobó el Plan de Acción 2018-2020,¹⁸ que contempla la articulación de trabajos de diferentes subgrupos y autoridades competentes de los Estados Parte con metas y plazos para efectuar diagnósticos y para desarrollar las negociaciones pertinentes y su implementación de los acuerdos o iniciativas conjuntas en los siguientes temas: plan de despliegue de una infraestructura de alta calidad (fibra óptica), armonización de leyes de protección de datos personales en cada uno de los Estados Parte, protección al consumidor a través de medidas efectivas para la protección de consumidores en línea, mecanismos conjuntos para la gestión de ayuda y detección de incidentes de seguridad, reconocimiento mutuo de firmas digitales entre los países miembro, procesos efectivos para castigar ciberdelitos en la región, identificación de iniciativas para aprovechar la interoperabilidad de servicios públicos digitales e iniciativas de Gobierno Abierto para garantizar el mayor acceso a datos públicos entre los países.

18) Ver Capítulo 5 específico sobre el tema en este mismo Informe.

Agenda digital de la Alianza del Pacífico: antecedente regional

El 1 de julio de 2016, durante la XI Cumbre de la Alianza del Pacífico, realizada en Puerto Varas, Chile, se conformó el subgrupo de Agenda Digital que construyó, en coordinación con el sector privado, una hoja de ruta con cuatro ejes programáticos: economía digital, conectividad digital, gobierno digital y ecosistema digital.

El subgrupo de Agenda Digital, posteriormente constituido como Grupo de Agenda Digital (GAD), busca promover escenarios de coordinación y convergencia entre los cuatro países con el fin de fomentar los negocios de la economía digital y propender a la construcción de un mercado digital regional.

En este marco, se han iniciado una serie de investigaciones, acciones y proyectos, entre los cuales se incluye la realización de un estudio, que el GAD ha solicitado al BID, para “promover el comercio electrónico transfronterizo intrarregional en la AP y avanzar a un mercado digital regional, mediante la identificación de las principales barreras en las áreas de (a) logística y distribución y (b) medios de pago electrónicos”.

Otros temas que se están abordando en el GAD son las herramientas de medición de la economía digital, incluidos la revisión de los datos y metodologías existentes, el fomento de la transparencia y competencia para el roaming internacional y el intercambio de mejores prácticas en gobierno digital, regulación de internet y protección de datos.

Por otro lado, en línea con la voluntad de crear una instancia institucional de diálogo con el sector privado, se realizaron dos encuentros público-privados sobre la Agenda Digital, con el apoyo del BID.

RÉGIMEN DE ORIGEN DEL MERCOSUR: ELEMENTOS PARA UNA (DEMORADA) ACTUALIZACIÓN

En septiembre de 2018 entró en vigor la Dec. CMC N° 31/15 que dispone que el régimen de origen aplicado en el comercio intrabloque deberá cumplirse hasta el 31 de diciembre de 2023. El régimen de origen del MERCOSUR (ROM) es el dispuesto por la Dec. CMC N° 01/09.

El cumplimiento de dicho régimen es condición necesaria para la aplicación de las preferencias arancelarias en el comercio entre los miembros hasta tanto se perfeccione el bloque como unión aduanera. La norma establece los criterios de calificación de las mercancías como originarias, el concepto de materiales intermedios; la forma y alcance de la acumulación de origen; la modalidad de certificación; pautas de verificación y control; y sanciones. Puede, además, ser utilizado como un instrumento para contribuir al fortalecimiento de la integración de las estructuras productivas tanto a nivel regional como global.

La normativa vigente fue negociada entre 2008 y 2009 y suscripta en diciembre de 2010 como 77° Protocolo Adicional al ACE 18, aunque recién entró en vigor en junio de 2015. El tiempo transcurrido desde la aprobación de la Dec. CMC N° 01/09 ha dado lugar a la necesidad de elaborar un texto ordenado del régimen que incorpore las normas modificatorias y complementarias posteriores. En noviembre de 2018 el CT N° 3 aprobó el texto ordenado del ROM y se solicitó a la Secretaría MERCOSUR hacerlo disponible en el sitio web del MERCOSUR.

La normativa MERCOSUR en materia de origen no ha cambiado mucho desde sus inicios. Suele considerársela algo desactualizada si se la compara con los regímenes de otros países o bloques de la región o, más aún, si se toman en consideración los esquemas que el propio MERCOSUR ha negociado,

o está negociando, con terceros países o bloques, no solo en términos del contenido, sino también en cuestiones relacionadas con las modalidades de certificación.

Los avances de esas negociaciones, la necesidad de contar con sistemas de origen convergentes para potenciar la integración de los miembros a cadenas regionales o globales de valor y de evitar erosiones en el tratamiento intrazona, así como las demandas de los operadores comerciales de simplificar la redacción misma del régimen para su mejor comprensión y aprovechamiento son elementos que ejercen cierta presión latente en pro de una revisión y actualización del RO del MERCOSUR.

La necesidad de contar con un ROM actualizado fue planteada por Uruguay en la reunión de agosto de 2018 del CT N° 3. Se convino realizar un relevamiento de propuestas para iniciar dicha revisión durante 2019.

De ahí que, en este apartado, se encuentra oportuno relevar los principales componentes del RO del MERCOSUR y señalar las posibles tensiones que se generan frente a futuros acuerdos comerciales y/o a la necesidad de actualización.

Principales elementos

La mayoría del comercio se rige por las llamadas “reglas generales”, que se presentan a continuación.

- **Productos totalmente producidos:** aquellas mercancías producidas con insumos originarios, aunque también admiten en el mismo algún componente no originario.

- **Salto de partida o valor agregado regional,** para los casos de productos que no sean totalmente producidos y cuando en la elaboración de un producto se utilicen materiales no originarios de los Estados Parte:

- > **Salto de partida:** se confiere origen cuando existe un proceso de transformación que confiere una nueva individualidad al producto, al clasificarse por una partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR), diferente a la de los materiales o insumos. Se considera, además, originario un producto del cual, si bien no salta de partida, el valor CIF de todos los materiales no originarios de los Estados Parte utilizados en su producción no excede el 10% del valor FOB del producto exportado.

- > **Valor agregado regional:** si el producto es resultante de operaciones de ensamblaje o montaje realizadas en el territorio de un país del MERCOSUR, utilizando materiales originarios de terceros países, se lo considerará originario cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de esos materiales no exceda el 40% del valor FOB. Este porcentaje tiene excepciones en los casos de las exportaciones de Paraguay (60% hasta 2025)¹⁹; de Uruguay; y en el comercio entre Uruguay con Argentina (50% hasta diciembre de 2021 y 45% a partir de enero de 2022; los plazos fueron prorrogados por la Dec. CMC N° 32/15, en vigor desde septiembre de 2018)²⁰.

Los materiales intermedios o de fabricación propia se definen como “material” y se lo utiliza en el sentido literal del concepto. Es decir, son aquellos bienes que se utilizan en la mitad de un proceso productivo. A diferencia de otros, el régimen del MERCOSUR, al no contemplar el término “material intermedio”, no permite que una empresa totalmente integrada (que produce el insumo, los bienes intermedios –ambos con algún componente importado– y el bien final) declare en medio de su proceso de producción un material como intermedio y determinar su condición de originario, y como tal considerarlo al momento de establecer el origen de la mercancía que lo incluye. Esta carencia del régimen implica que el componente no originario que esa empresa integrada utilice para elaborar el insumo termine incidiendo en el origen del bien final.

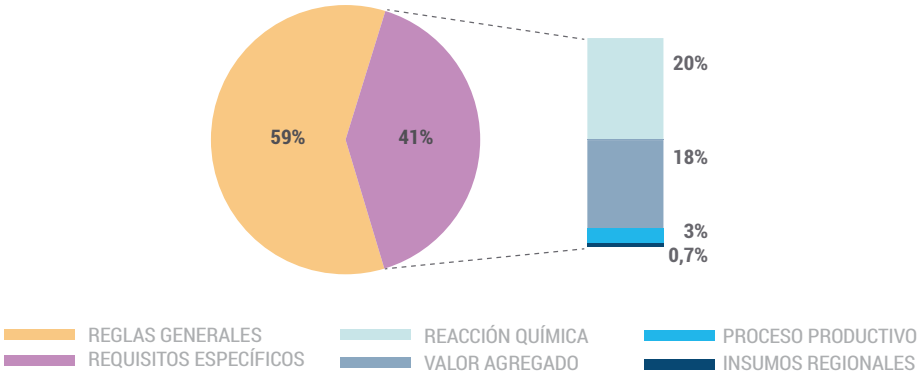
Cuando las reglas generales no se consideran suficientes para otorgar la calificación de originario de un bien, los Estados Parte han acordado aplicar requisitos específicos de origen (REO). El MERCOSUR imputa los REO a nivel de los ocho dígitos de la NCM, lo cual llega a dificultar la operatoria comercial ante cambios en la propia NCM o derivados de las enmiendas al Sistema Armonizado (SA). La mayoría de los regímenes de origen asociados a acuerdos comerciales establece los REO a seis dígitos del SA.

El 41% del universo de bienes está sujeto a requisitos específicos. La mayoría de ellos (44%) exigen el cumplimiento del porcentaje de valor. Los requisitos específicos prevalecen sobre la regla general y sus excepciones. A diferencia de otros regímenes de origen, en el MERCOSUR a muy pocos productos se les exige el cumplimiento de determinado proceso productivo o la incorporación de insumos nacionales o regionales para considerarlos originarios.

19) La excepción a Paraguay excedería la duración del propio régimen.

20) Ver mayor detalle en INTAL-BID (2015).

Gráfico 18.
Reglas generales y REO. Distribución porcentual de posiciones NCM



Fuente: Elaboración propia en base a la Dec. CMC N° 01/09.

Tabla 19.
Sectores con REO

SECTOR / PRODUCTO	REQUISITO ESPECÍFICO DE ORIGEN	
Autopartes	60% de valor agregado	REGLAS DE VALOR
Aviones y barcos		
Bienes de Capital		
Calzado		
Equipamiento médico y óptica		
Indumentaria		
Muebles		
Papel		
Aceites y grasas vegetales		
Adhesivos estériles		
Agua		
Bebidas espirituosas		
Candados		
Casquetes para gas comprimido		
Cemento		
Duraznos en conserva		
Etanol		
Glucosa		
Herbicidas, Fungicidas, Insecticidas		
Leche		
Partes de bicicletas		
Policloruro de vinilo		
Radiadores para calefacción		
Recipientes de acero		
Textiles		
Ventiladores de mesa		
Vinos		
Informática y telecomunicaciones	Productivo que implique una modificación molecular resultante de una sustancial transformación y que cree una nueva identidad química.	INSUMOS NACIONALES 09 REGIONALES // PROCESOS PRODUCTIVOS
Leche en polvo	Elaborados a partir de leche producida en los Estados Partes.	
Manteca		
Química inorgánica y orgánica	Producidos a partir de insumos regionales, fundidos y moldeados o colados en los Estados Partes	
Siderurgia	I- Montaje y soldadura de todos los componentes en la placa de circuito impreso; II- Integración de la placa de circuito impreso de las demás placas (si las hubiera) y de las demás partes eléctricas, mecánicas y de los subconjuntos en la formación del producto final; III- Configuración final del producto, instalación del software (cuando fuera el caso) y pruebas de funcionamiento.	

Fuente: Elaboración propia en base a la Dec. CMC N° 01/09.

Los REO están imputados a nivel de ocho dígitos de la NCM en su versión 2007 (IV Enmienda del SA). Los mismos fueron adecuados a la versión 2012 (V Enmienda) mediante la Dir. CCM N° 41/11, que entró en vigor en diciembre de 2017. Hasta ese momento, y a los efectos del certificado de origen, los REO se imputaron en la NCM 2007, aclarando en el campo de observaciones las correlaciones a las NCM 2012 y 2017; desde diciembre de 2017, solo se aclara la versión 2017. Ese desfase impacta negativamente en los objetivos de facilitación de comercio perseguidos por el MERCOSUR, y deriva a los operadores comerciales una carga administrativa innecesaria que puede derivar en errores involuntarios de alto costo para ellos.

Para los cálculos de la configuración de origen, el MERCOSUR permite la “acumulación” de bienes (art. 10 de la Dec. CMC N° 01/09) y de procesos (art. 11 y 12 de la Dec. CMC N° 01/09). La acumulación de procesos es un activo del MERCOSUR que no es frecuente en otros acuerdos en la región. Esta “acumulación bilateral total” significa que, a los efectos de considerar originario un bien final, los productores de un Estado Parte puedan considerar como originarios los insumos originarios provenientes de otro miembro y los procesos productivos que otro u otros miembros hayan realizado sobre insumos no originarios.

La acumulación bilateral total es un concepto clave para la integración de las estructuras productivas de los Estados Parte. Presenta, sin embargo, un sesgo proteccionista ya que acopla el beneficio de la preferencia al uso de insumos intrazona en detrimento de los de extrazona.

El Régimen de Origen del MERCOSUR también admite la “acumulación ampliada o regional” de bienes con terceros países. Bajo esta fórmula, en la medida que no sean sujetos a REO, y con el cumplimiento de las siguientes condiciones, también se consideran originarios²¹:

- los bienes importados desde terceros países a los que se aplique un Arancel Externo Común de 0% en todos los Estados Parte;
- aquellos bienes a los cuales los Estados Parte apliquen, cuatripartita y simultáneamente, el 100% de preferencia arancelaria en el marco de los acuerdos suscriptos por el MERCOSUR, cuando los mismos sean originarios y provenientes del país o grupos de países a los que se otorguen dicha preferencia; y
- los materiales originarios de la Comunidad Andina, conforme al Acuerdo de Complementación Económica N° 59 (ACE 59); de Perú, conforme al ACE 58; y de Bolivia, conforme al ACE 36, y de Colombia, conforme al ACE 72,²² incorporados a una determinada mercadería en el territorio de uno de los Estados Parte del MERCOSUR en la medida que cumplan con el régimen de origen del respectivo Acuerdo; que hayan alcanzado el nivel de preferencia de 100% en los cuatro Estados Parte del MERCOSUR y que no estén sometidos a requisitos de origen diferenciados.²³

Los beneficios de la acumulación ampliada pueden verse disminuidos o distorsionados en virtud de la falta de reglamentación para su uso, necesaria dada la diferencia de reglas que se aplican en los distintos esquemas de asociación, así como las dificultades de control y verificación que ello trae aparejadas.

Certificación de Origen Digital

Los certificados de origen (CO) son declaraciones juradas que realizan los exportadores, para asegurar que las mercaderías que se intercambian cumplen con las normas de origen acordadas entre las Partes. El MERCOSUR dispuso que las entidades habilitadas para emitir CO en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el MERCOSUR podrán usar el Certificado de Origen Digital (COD) con igual validez que el certificado en papel, para receptor y validar las operaciones de comercio exterior. Los procedimientos son los previstos en la Resolución N° 386/2011 del Comité de Representantes de la ALADI.

El COD está vigente entre Argentina y Brasil (al amparo del ACE 18 y ACE 14) desde mayo de 2017. En 2018 se culminaron las pruebas piloto de Uruguay con Argentina y Brasil. Desde noviembre se utiliza el COD en las operaciones de comercio exterior de Uruguay con Argentina (ACE 18 y el ACE 57) y con Brasil (ACE 18 y el ACE 2). En el caso de Paraguay, durante 2018, se culminaron los trabajos de homologación interna y se inició el intercambio piloto con Argentina, Brasil, Uruguay y Chile.

Los socios analizaron la posibilidad de acordar una fecha a partir de la cual se dejen sin efecto el uso del CO en papel. Sin embargo, no lograron ponerse de acuerdo.

21) CMC/Dec. N° 54/04 y N° 37/05 y artículo 10 de la Dec. CMC N° 01/09.

22) CCN/Dir. N° 39/11.

23) La modificación del art. 10 se acordó en el marco del CT N° 3 en mayo de 2018.

Diferencias entre el Régimen intra-zona y los regímenes en negociación con terceros países o bloques

Hasta tanto no se perfeccione la unión aduanera, el MERCOSUR deberá mantener un régimen de origen intrazona. Por ello, y dados los compromisos asumidos y por asumir mediante negociaciones con terceros países, es probable que se inicie una revisión y actualización del mismo. El siguiente cuadro (Tabla 20) resume las principales diferencias en términos de los temas más relevantes abarcados por las normativas de origen.

Tabla 20.
Principales diferencias entre regímenes de origen utilizados y en negociación por parte del MERCOSUR

	Régimen MERCOSUR (Dec. CMC 01/09)	Regímenes en negociación o por negociar
MODALIDAD	Regla general más REO	Regla para cada apertura SA
REGLA MÁS RECIENTE	Regla de valor	Cambio de clasificación arancelaria con variante de excepciones a ese cambio para garantizar que los insumos sean originarios
NIVEL DEL CAMBIO DE CLASIFICACIÓN	Partida arancelaria (4 dígitos del SA)	Capítulos (2 dígitos), partidas (4 dígitos) y subpartidas (6 dígitos)
REGLA DE VALOR	40% de insumos extrazona	45%-50% de insumos extrazona
CERTIFICACIÓN	Delegada a terceros	Autocertificación por parte del exportador

Fuente: Elaboración propia en base a la CMC/Dec. N° 01/09; Acuerdos de la UE con Colombia, Perú y México; y Acuerdos Comerciales de Corea.

Desarrollo institucional: estructura organizativa

Durante las dos últimas Cumbre de Presidentes, los socios vienen mencionado cierto sobredimensionamiento de la estructura organizativa del MERCOSUR como una de las causas de la pérdida de dinamismo en la consecución de objetivos fundacionales y en la definición de los nuevos que permitan una actualización de la integración de cara a los nuevos desafíos internacionales.

También se ha señalado, como efecto derivado, la debilidad institucional del bloque, lo que se traduce en demoras injustificadas tanto en la internalización de la normativa común como en lo que hace a la actualización de normas y procedimientos con la consecuente complejidad adicional al marco normativo.

Otro de los puntos que los Jefes de Estado y el Consejo de Ministros han resaltado es la falta de agilidad y los extensos plazos que llevan las discusiones tanto en la CCM y sus Comités, los Subgrupos de Trabajo del GMC y demás instancias.

Sin perjuicio de estos diagnósticos, no ha habido instrucciones concretas para resolver estos inconvenientes.

A continuación, se citan algunos ejemplos de esa falta de articulación entre nuevos objetivos y una cierta inercia procesal que ha dado lugar en 2018 a la creación de nuevas instancias que yuxtaponen discusiones:

- Demoras en la internalización de acuerdos y normas: el Protocolo de Contrataciones Públicas está en proceso de aprobación parlamentaria en Uruguay, mientras que en el caso de Argentina, Brasil y Paraguay aún se encuentra cursando en procedimientos anteriores. El Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones ya fue incorporado por ley en el caso de Uruguay. En los demás miembros se encuentra en instancia parlamentaria. Hay sistemáticas demoras de larga data de internalización de normas derivadas, de las cuales el relevamiento no es público, pero se explicita en normativas complejas que contienen soluciones “singulares” basadas en “incumplimientos consentidos” entre los Estados Parte.

- Sobredimensionamiento organizacional: el tema regulatorio es abordado en dos instancias: SGT N° 3 y en el Grupo Ad Hoc de Temas Regulatorios (GAHTR). La problemática pyme, en tres: Grupo Ad Hoc de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (GAHMIPYMEs, creado por la Res. GMC/ RES. N° 30/18); el SGT N° 7 "Industria" y SGT N° 14 "Integración productiva". El MERCOSUR digital tiene dos ámbitos de tratamiento: el GAD (creado por la Dec. CMC N° 27/2017) y el SGT N° 13.

- Demoras injustificadas en los procedimientos: la actualización de la Res. GMC 08/08 lleva tres años de discusión; la aprobación de un texto ordenado del ROM llevó un año; trabajos de transposición de unos tres REO de la NCM 2012 a NCM 2017 tomó más de un año; los Estados Parte no pudieron consensuar una fecha para la utilización plena del COD y dejar de utilizar el CO en papel.

FOCEM: COMPLEMENTACIÓN FINANCIERA Y NUEVO REGLAMENTO

En junio de 2018, el Consejo del Mercado Común (CMC) suscribió un Acuerdo Marco con el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). El objetivo es negociar un contrato de administración fiduciaria, para luego implementar convenios de complementación financiera y técnica, y así optimizar y potenciar aspectos de la gestión que cumple el Fondo Estructural de Convergencia del Mercosur (FOCEM) en la asignación de recursos entre los Estados Parte.

El acuerdo establece que el futuro contrato de administración fiduciaria deberá definir el marco del financiamiento de estudios de preinversión, del financiamiento de la contrapartida local de proyectos financiados por el FOCEM y de la complementación de proyectos financiados conjuntamente por el FONPLATA y el FOCEM, con el objetivo de ampliar la escala de los proyectos.

El Acuerdo Marco entró en vigor a partir de su firma y tendrá una duración de un año, renovable automáticamente por períodos anuales, salvo que exista una manifestación en contrario de alguna de las Partes, con al menos sesenta días de anticipación a su culminación.

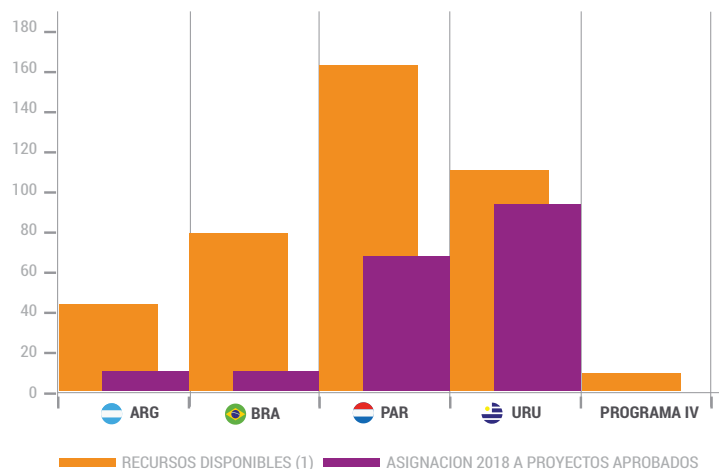
El Convenio con FONPLATA será suscripto después de la entrada en vigor de las modificaciones correspondientes del Reglamento del FOCEM (Dec. CMC N° 01/2010). Las modificaciones se relacionan con la inclusión de disposiciones que habiliten el financiamiento y gerenciamiento por medio de instituciones internacionales.

En lo que hace a nuevos proyectos, en diciembre de 2018 el CMC aprobó el proyecto de Decisión N° 31/18 Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR Proyecto "Mejoras en la Conectividad Física del Departamento de San Pedro" presentado por Paraguay. El FOCEM financiará USD 92.993.387.

Gráfico 19.

FOCEM: recursos disponibles y asignación a proyectos en 2018





En millones de dólares



NOTA: (1) Recursos no asignados a proyectos en ejercicios anteriores más recursos asignados a proyectos y no utilizados en ejercicios anteriores.

Fuente: Elaboración propia en base a la Dec. CMC N° 29/2017.

Tabla 21.
Proyectos aprobados para 2018, por país

<p> ARGENTINA</p> <p>Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (PAMA).</p> <p>Vínculo de Interconexión en 132 Kv. ET Iberá - ET Paso de los Libres Norte.</p> <p>PYMES Exportadoras de Bienes de Capital, Plantas LLave en mano y Servicios de Ingeniería.</p> <p>Intervenciones Integrales en los Edificios de Enseñanza Obligatoria en los Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier - Provincia de Santa Fe.</p> <p>Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud</p> <p>Polo de Desarrollo Local y Regional Universidad Arturo Jauretche en el Partido de Florencio Varela.</p>	<p> BRASIL</p> <p>Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (PAMA).</p> <p>Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR.</p> <p>Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas.</p> <p>Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud.</p> <p>Saneamiento Urbano de las ciudades de Aceguá - BRA y Aceguá - ROU: Obras de Ingeniería del Sistema de Saneamiento Sanitario para la Ciudad de Aceguá - BRA y para la Localidad de Aceguá (Cerro Largo) - ROU.</p>
<p> PARAGUAY</p> <p>MERCOSUR - Hábitat de Promoción Social, Fortalecimiento de Capital Humano y Social en Asentamientos en Condiciones de Pobreza MERCOSUR - ROGA.</p> <p>Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras de Acceso y Circunvalación del Gran asunción.</p> <p>Programa de Apoyo Integral a Microempresa.</p> <p>Laboratorio de Bioseguridad y Fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos.</p> <p>Rehabilitación de Corredores Viales</p> <p>Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (PAMA).</p> <p>Construcción y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básicos en Pequeñas Comunidades Rurales e Indígenas del país.</p> <p>Pavimentación Asfáltica sobre Empedrado del Tramo Alimentador de la Ruta 8, Corredor de Integración Regional, Ruta 8 - San Salvador-Borja Iturbe y Ramal a Rojas Potrero.</p> <p>Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos en la Ruta Turística Integrada Iguazú Misiones, Atractivo Turístico MERCOSUR.</p> <p>MERCOSUR . YPORA . Promoción del Acceso al Agua Potable y Saneamiento Básico en Comunidades en situación de Pobreza y Extrema Pobreza.</p> <p>Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad - DeTIEC.</p> <p>Rehabilitación y Pavimentación Asfáltica Tramo Concepción - Puerto Vallemí.</p> <p>Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud. Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción - 2da. Etapa y Conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional N°9</p>	<p> URUGUAY</p> <p>Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (PAMA).</p> <p>Economía Social de Frontera.</p> <p>Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en localidades del interior del Uruguay.</p> <p>Rehabilitación de Vías Férreas, Línea Rivera: tramo Pintado (Km. 144) - Frontera (Km. 566).</p> <p>Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud.</p> <p>Internacionalización de la Especialización Productiva - Desarrollo y Capacitación Tecnológica de los Sectores de "software" Biotecnología y Electrónica y sus Respectivas Cadenas de Valor (2da. Etapa).</p> <p>Rehabilitación de Vías Férreas II, Tramo Piedra Sola - Tres Árboles-Algorta - Paysandú, Queguay-Salto-Salto Grande.</p> <p>Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres-Melo / Tramo I: Km 310 al Km 338.</p> <p>Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres-Melo / Tramo II: Km 366 al Km 393,1.</p> <p>Rehabilitación de la Ruta 30 - Tramo I: Ramal: Ruta 3 - Tomás Gomensoro, Departamento de Artigas.</p> <p>Rehabilitación de la Ruta 30 - Tramo II: Tomás Gomensoro, Acceso Oeste Arroyo Cuaró, Departamento de Artigas.</p> <p>Rehabilitación de la Ruta 30 - Tramo III: Acceso Este Arroyo Cuaró - Javier de Viana, Departamento de Artigas.</p> <p>Rehabilitación de la Ruta 30 - Tramo IV: Javier de Viana, Arroyo Chiflero, Departamento de Artigas.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a la Dec. CMC N° 29/2017.

La agenda externa: múltiples frentes de negociación

Durante el año, los representantes de Brasil elaboraron una propuesta cuya eventual aprobación llevaría a flexibilizar la normativa vigente que dispone la obligación de que las negociaciones de acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países deben hacerse de manera conjunta.

Por otro lado, en su agenda externa, el MERCOSUR continuó priorizando la agenda de integración birregional con la Alianza del Pacífico. En particular, a fines de julio de 2018 se celebró en Puerto Vallarta, México, la primera Cumbre presidencial entre ambos bloques, que concluyó con la suscripción de la Declaración Presidencial de los Países de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR.

Asimismo, se acordó un plan de acción, que complementa y amplía la hoja de ruta suscripta en la reunión Ministerial de Buenos Aires de abril de 2017. El acercamiento con la Alianza del Pacífico se profundizó también a nivel bilateral, con la firma de nuevos acuerdos y avances palpables en otros casos.

También continuaron las negociaciones ya avanzadas para la firma de TLC con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y se iniciaron formalmente negociaciones para la firma de un TLC con Canadá, Corea del Sur y Singapur, entre algunos avances promisorios.

EL INTERÉS POR UNA MAYOR FLEXIBILIDAD

La normativa vigente que dispone la obligación de que las negociaciones de acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países deben hacerse de manera conjunta ha venido siendo objeto de debates y discusiones entre los Estados Parte (EP) del MERCOSUR desde el mismo momento en que comenzaron a plantearse dificultades para avanzar en algunas de las diferentes iniciativas. Como resultado de ello, se explicitaron posturas antagónicas (o bien diferentes) entre los países socios.

Así, a medida que fueron surgiendo inconvenientes con este tema, las dos economías de menor tamaño relativo plantearon oportunamente la posibilidad de habilitar negociaciones individuales para mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados (“bilateralidades”).

Un planteo de este tipo fue presentado de manera formal por las autoridades de Uruguay por vez primera a fines del año 2006²⁴ y, a partir de esa fecha, el tema se mantuvo latente de una u otra forma, a lo largo de los doce años que han transcurrido desde entonces. En ese contexto, las diferentes circunstancias que tuvieron lugar en el proceso de integración en este período no hicieron más que acentuar la relevancia de esta cuestión. O, dicho de otro modo, se incrementaron los costos derivados de no dar una solución razonable y/o realista a este problema.

Uno de los hechos determinantes del cuestionamiento de la necesidad de encarar de manera conjunta las negociaciones comerciales con terceros países o bloques fue el escaso resultado obtenido por el MERCOSUR a lo largo de los últimos 20 años en la materia. En efecto, y dejando de lado a los países de la ALADI, solamente fueron concluidos los acuerdos de libre comercio de bienes con Israel en 2007 y con Egipto en 2010 (cuya entrada en vigor debió esperar varios años más); un acuerdo comercial con Palestina y acuerdos de preferencias fijas, con SACU y con la India.

Durante todo ese período, se mantuvo latente la negociación de un acuerdo de libre comercio con la UE, más allá de *impasses* transitorios y nuevos relanzamientos.

En términos formales, el eje central de la controversia gira en torno a lo establecido en la Decisión CMC 32/2000, adoptada en ocasión de plantearse una situación particular con respecto a las negociaciones en el marco de la ALADI, con los países de la CAN y con México. Dicha decisión se refiere a la necesidad de “reafirmar el compromiso de los EP de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países de extrazona en los cuales se otorguen preferencias comerciales” (Artículo 1º). Esta referencia a las preferencias comerciales remite en forma directa a la existencia del AEC del MERCOSUR, dado que cualquier compromiso de reducción de derechos de importación como consecuencia de un acuerdo comercial del bloque con terceros deberá tener como base –y repercutirá– sobre dicho AEC. Ello es así debido a que la existencia del AEC es uno de los elementos centrales de la Unión Aduanera y la política comercial común que los EP del MERCOSUR decidieron poner en marcha a partir de 1995.

Sin contar a los países de la ALADI, los miembros del MERCOSUR solo concluyeron acuerdos de libre comercio con Israel y Egipto.

La mencionada situación sería diferente para el caso de negociaciones relativas a temas tales como comercio de servicios, inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, políticas de defensa de la competencia o cualquier otro tema donde no existe aún un régimen integral y abarcador acordado a nivel del MERCOSUR. En forma tácita, esta ha sido la interpretación de los EP hasta la fecha, y este criterio se ha aplicado en la definición de las condiciones de negociación de estos temas con países de la ALADI y, con ciertas adaptaciones,²⁵ en el caso de las tratativas con la UE.

Los escasos resultados alcanzados en las negociaciones externas del MERCOSUR pasaron a un primer plano a partir de las presentaciones de sectores productivos internos del Brasil a partir del año 2012, y sus reclamos al gobierno de dicho país respecto a la necesidad de dinamizar la búsqueda de acuerdos comerciales con países y agrupaciones de países de extrazona (INTAL-BID, 2015, 2016). Estos planteos tuvieron un impacto directo sobre los trabajos de los EP en el marco de la negociación con la UE para la construcción de una oferta común durante los años 2013 y 2014.

24) Dicho planteo se plasmó a través de una carta pública del presidente Tabaré Vázquez al presidente Lula da Silva, en su carácter de PPT del MERCOSUR en el año 2006, y un documento técnico llamado “Uruguay y el MERCOSUR”, en el cual se describen los costos asumidos por dicho país por pertenecer al MERCOSUR y las dificultades para acceder a los beneficios a priori esperados por dicha membresía, para finalizar solicitando a los restantes países socios la autorización para negociar acuerdos bilaterales con terceros países o bloques. Si bien dicha solicitud (junto a una similar presentada en el mismo momento por Paraguay) no obtuvieron el consenso del CMC, uno de los resultados de dicha negociación fue la puesta en marcha del FOCEM.²⁵ CCN/Dir. N° 39/11.

25) Las adaptaciones refieren a que se acordaron posiciones comunes en algunos de estos casos, a pesar de no haber legislación ni normativa común del MERCOSUR aún vigente. Por ejemplo, en compras públicas o en derechos de propiedad intelectual (cuestión de la duración de la protección de una patente).

A partir de los cambios políticos ocurridos en algunos de los EP del MERCOSUR desde fines del año 2015, los gobiernos comenzaron a examinar nuevamente la cuestión y analizar alternativas de flexibilización que no pusieran en riesgo la esencia de la Unión Aduanera. De esta forma, durante el primer semestre del año 2016, bajo la Presidencia Pro Tempore de Uruguay (PPTU), se conoció una propuesta de Uruguay (INTAL-BID, 2015, 2016) dirigida a lograr que el CMC estableciera un procedimiento a través del cual un determinado EP pudiera ser autorizado a negociar en forma individual un acuerdo comercial con un tercer país o grupo de países.

El interés de los EP por una mayor apertura y por avanzar en la celebración de nuevos acuerdos comerciales se puso de manifiesto también en el momento que se planteó la necesidad de establecer nuevos términos en la relación del MERCOSUR con los países de la Alianza del Pacífico. En dicha ocasión, tanto Paraguay como Uruguay solicitaron a la AP ser aceptados como Observadores.²⁶ A su vez, los gobiernos de Argentina y de Brasil (sobre todo desde la asunción de los presidentes Macri en Argentina a fines de 2015 y de Temer en Brasil en mayo de 2016) plantearon la necesidad de intensificar las negociaciones con terceros países y grupos de países de extrazona, aunque manteniendo siempre la obligación de llevarlas a cabo en forma conjunta.

En ese sentido, los representantes de Brasil han elaborado durante el año 2018 una propuesta de procedimiento (Decisión), cuya eventual aprobación por parte del CMC podría dar lugar a posibles negociaciones de uno o más EP con terceros países o agrupaciones de países, sin afectar las disposiciones de la Decisión CMC 32/2000 y sin dejar de lado la existencia del AEC.

En definitiva, el argumento de la existencia del AEC como fundamento para que la negociación de un acuerdo de “naturaleza comercial” donde se otorguen “preferencias comerciales” se realice de forma cuatripartita parece estar entre las cuestiones importantes que los EP se proponen actualmente rediscutir bajo el título de “flexibilizar” el MERCOSUR.

MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO

Consolidando la relación birregional

En abril de 2017, los ministros de Relaciones Exteriores y Comercio del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico se reunieron en Buenos Aires a efectos de intercambiar información acerca de los avances de cada proceso, y –en particular– a los fines de “explorar posibles acciones de interés común en el ámbito de la integración económica regional”.

En ese sentido, acordaron inicialmente trabajar en el acercamiento entre ambos bloques y definieron líneas de trabajo en cinco temas específicos: facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a las pymes e identificación de posibles cadenas regionales de valor. Asimismo, los ministros instruyeron al Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico y al GMC del MERCOSUR a reunirse periódicamente a efectos de avanzar en los temas identificados entre ambos procesos de integración, para lo cual se estableció una hoja de ruta (Ramos Martínez et al., 2018).

Unos meses después de la reunión de Buenos Aires, en el marco de las actividades correspondientes al GAN –y en línea con la pretensión argentina de dar mayor impulso al acercamiento entre ambos bloques–, la Presidencia Argentina remitió a la AP una propuesta para el establecimiento de un Mecanismo de Coordinación Conjunta.

Poco tiempo después, en cumplimiento con lo acordado por los Cancilleres en Buenos Aires, representantes de Chile, Colombia, México y Perú (por la Alianza del Pacífico) y de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (por el MERCOSUR), se reunieron en agosto en la sede de la ALADI en Montevideo, donde consensuaron propuestas para la implementación de la acordada hoja de ruta Alianza del Pacífico-MERCOSUR y definieron el calendario de actividades previstas para ese fin.

En dicho encuentro, el viceministro de Comercio colombiano (a cargo de la PPT de la AP) presentó a sus pares los resultados de la XII Cumbre de Presidentes de dicho acuerdo, realizada en junio de 2017 en Cali, al tiempo que el coordinador de Brasil en el GMC informó acerca de los resultados de la Cumbre del MERCOSUR, celebrada en Mendoza en julio de 2017.

26) Si bien el carácter de Observador no implica contradicción alguna con la normativa MERCOSUR, representa una señal más del interés de algunos países socios por participar en un acuerdo de características bien diferentes a las del MERCOSUR.

Por último, y con el fin de favorecer los encuentros empresariales y desarrollar eventos de promoción comercial, se acordó intercambiar información sobre las acciones y los espacios de promoción previstos por cada bloque, con el objetivo de definir aquellos en los que existiera mutuo interés en participar. También se convino en estudiar mecanismos para intercambiar información sobre las barreras al comercio y, en materia de servicios, se acordó avanzar en la identificación de áreas puntuales de trabajo entre los expertos de cada bloque.

Posteriormente, a fines de julio de 2018 se celebró en Puerto Vallarta, México, la primera cumbre entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, encuentro que reunió –por primera vez– a los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú, por la Alianza del Pacífico, y los presidentes y representantes de alto nivel de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

La cumbre de ambos bloques concluyó con la suscripción de la Declaración Presidencial de los Países de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR, en la que se reafirma el compromiso por profundizar la integración y se acuerda realizar un seguimiento semestral del proceso con miras a alcanzar un eventual Acuerdo Marco de Libre Comercio.

En el texto mencionado, los líderes de la región reafirmaron además su compromiso con la preservación y el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, basado en reglas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, así como la promoción del comercio inclusivo. A este respecto, la declaración hace referencia al “firme compromiso de continuar fomentando el libre comercio y el regionalismo abierto, sin barreras innecesarias al comercio, evitando el proteccionismo, para insertarnos eficientemente en el mundo globalizado” (texto de la declaración oficial).

En relación con el acercamiento entre ambos bloques, se acordó un plan de acción, que complementa y amplía la hoja de ruta suscripta en la reunión Ministerial de Buenos Aires de abril de 2017, y aborda cuestiones tales como las cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación de comercio, barreras no arancelarias, cooperación regulatoria, promoción comercial y mipymes, facilitación del comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas.

El Plan de Acción de Puerto Vallarta: principales aspectos

En relación con las barreras no arancelarias al comercio intrarregional, el texto aprobado hace mención de la necesidad de evitar la aplicación de medidas “innecesarias”. A ese respecto, compromete a los países de ambos bloques a trabajar en la identificación de tales restricciones (en coordinación con los respectivos sectores privados) para luego “determinar las acciones pertinentes para la no aplicación de las barreras no arancelarias”.

El documento apunta a avanzar en la armonización de marcos regulatorios nacionales, la homogeneización de acuerdos bilaterales o plurilaterales vigentes y, en particular, en la compatibilización de los sistemas actualmente vigentes en materia de reglas de origen, cuestiones que en los últimos años han sido un freno importante para la expansión del comercio entre ambos bloques.

Sobre el tema de facilitación del comercio, el plan llama a concluir un Acuerdo Marco en la materia que incluya la implementación del programa de operador económico autorizado (OEA) en la región, lo que fomentaría el establecimiento de acuerdos de reconocimiento mutuo entre los operadores de los respectivos países e identificaría mejores prácticas nacionales para la promoción de su utilización. También se propone la interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE); la realización de un segundo taller de expertos en facilitación del comercio, orientado al intercambio de experiencias y buenas prácticas; la realización de una nueva reunión de especialistas en temas aduaneros; y la implementación del certificado digital de origen de la ALADI.

Otro de los capítulos del plan de acción se vincula con el intercambio de información en materia de políticas de apoyo a la internacionalización de pymes, tema sobre el cual se acordó la realización de una videoconferencia entre las agencias responsables de los respectivos países.

Otro tema importante tratado tiene que ver con la facilitación del comercio de servicios. En relación con ello, establece la necesidad de realizar un encuentro de expertos orientado a intercambiar información y buenas prácticas sobre políticas públicas focalizadas en los servicios basados en el conocimiento (SBC) e identificar iniciativas conjuntas que potencien el comercio entre los dos bloques. En tal sentido, se comprometieron a evaluar la posibilidad de crear una plataforma digital para SBC, en la que los proveedores regionales puedan ofrecer sus servicios vía internet a empresas usuarias de la región.

Con relación a la agenda digital se establece la necesidad de intercambiar experiencias y buenas prácticas en la materia, incluidos la protección de datos personales, firma digital, ciberseguridad, datos abiertos, marcos para el establecimiento de las competencias digitales y políticas para la construcción de un mercado digital regional; al tiempo que se convoca a los países a evaluar acciones para promover el desarrollo del comercio electrónico en la región.

El plan de acción incluye, asimismo, la facilitación de inversiones, el comercio inclusivo (promoviendo la participación de mujeres empresarias en las iniciativas de ambos bloques), el intercambio de experiencias de movilidad académica, el incremento en los flujos turísticos recíprocos, el fortalecimiento de los vínculos culturales y la movilidad de las personas entre los países de ambos bloques. Por último, se estableció que, a los efectos de realizar un seguimiento de los objetivos y compromisos asumidos en el plan de acción (y analizar la posibilidad de proponer acciones complementarias), los coordinadores nacionales de los países involucrados realicen un encuentro de trabajo de frecuencia semestral.

Tabla 22.
Estado de situación de los principales temas del Plan de Acción de Puerto Vallarta

ACCIONES PROPUESTAS	ACTIVIDADES REALIZADAS A FINES DE 2018
BARRERAS NO ARANCELARIAS	
<ul style="list-style-type: none"> Trabajar en la identificación, en coordinación con el sector privado, de las medidas no arancelarias que obstaculizan el comercio. Determinar las acciones pertinentes para la no aplicación de las barreras no arancelarias. 	El MERCOSUR envió una propuesta de “Iniciativas Facilitadoras de Comercio” en noviembre de 2018
CADENAS REGIONALES DE VALOR Y ACUMULACIÓN DE ORIGEN	
<ul style="list-style-type: none"> Intercambiar experiencias de acumulación de los regímenes de origen existentes en los países, incluida acumulación ampliada. Realizar un segundo taller de expertos sobre cadenas regionales de valor y acumulación de origen. 	<ul style="list-style-type: none"> En el primer semestre de 2018, se mantuvo una Reunión MS-AP en el ámbito de la Reunión de Origen de la ALADI.
FACILITACIÓN DE COMERCIO	
<ul style="list-style-type: none"> Avanzar en la implementación de programas de operador económico autorizado (OEA) en la región. Promover la interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior. Avanzar en la implementación del certificado digital de origen de la ALADI. Realizar la tercera reunión de expertos en temas aduaneros de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR. 	<ul style="list-style-type: none"> El MERCOSUR envió una propuesta de marco jurídico sobre facilitación del comercio en diciembre de 2017. Se realizó una Reunión virtual Grupo Técnico OEA Alianza del Pacífico y MERCOSUR. Se realizó la III Reunión virtual de Aduaneros MERCOSUR-Alianza del Pacífico (noviembre de 2018).
PROMOCION COMERCIAL Y MIPyME	
<ul style="list-style-type: none"> Intercambiar información y experiencias sobre políticas de apoyo a la internacionalización de las mipymes. Implementar el intercambio de información sobre mipymes. Realizar una videoconferencia sobre el tema durante el segundo semestre del 2018 para identificar formas de cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> El MERCOSUR envió una propuesta de Intercambio de Información sobre Pequeñas y Medianas Empresas en noviembre de 2017. Se realizó una videoconferencia, la cual quedó inconclusa por problemas técnicos (noviembre de 2018).
FACILITACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS	
<ul style="list-style-type: none"> Realizar una videoconferencia de las instancias de comercio de servicios de ambos bloques para intercambio de información en sus respectivas áreas de trabajo y competencias, fomento del diálogo e identificación de oportunidades de cooperación. Realizar un encuentro de expertos para avanzar en intercambio de información y buenas prácticas sobre políticas públicas focalizadas a los servicios basados en conocimiento (SBC), impulsar los trabajos en sectores de mayor potencial. Identificación de iniciativas conjuntas que impulsen el comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> Se llevó a cabo una videoconferencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico a los efectos de analizar posibles formas para implementar el plan de acción (agosto de 2018).
SEGUIMIENTO DE PLAN DE ACCIÓN	
<ul style="list-style-type: none"> Los coordinadores nacionales se reunirán de manera semestral para evaluar la implementación de los compromisos y presentar informes sobre el estado de avance de los temas incluidos en el plan. 	<ul style="list-style-type: none"> Se realizó una videoconferencia entre los representantes del Grupo Mercado Común de MERCOSUR y los Coordinadores Nacionales de la Alianza del Pacífico en noviembre de 2018.

Profundizando el acercamiento bilateral

MERCOSUR-Colombia: hacia un nuevo acuerdo de complementación

El Acuerdo de Complementación Económica N° 72 (ACE 72) entre el MERCOSUR y Colombia es una migración del ACE 59, que incluye también a Ecuador y Venezuela. Firmado en la Cumbre MERCOSUR de Mendoza en 2017, su objetivo fue destrabar las negociaciones económicas con Colombia bloqueadas por la falta de participación de Venezuela, que implicaba en la práctica la paralización de la Comisión Administradora del ACE 59. El tema más urgente era la protocolización y puesta en vigor de los entendimientos bilaterales entre Argentina-Colombia y Brasil-Colombia, que establecen cupos con 100% de preferencia y reglas de origen para el sector automotor (en el caso de Argentina-Colombia, también incluye productos PET y agroquímicos), que fueron agregados al ACE 72 como anexos.

Asimismo, se modificaron cláusulas institucionales del acuerdo, en particular en lo que hace a su administración. Sin embargo, la mayoría de las cuestiones sensibles pendientes de resolución entre las partes (franja de precios, medidas especiales, entre otras), así como la posible ampliación del acuerdo a otras disciplinas, quedaron para ser discutidas en próximas negociaciones.

El ACE 72 ya se encuentra en vigor bilateralmente entre Argentina-Colombia (desde diciembre de 2017) y entre Brasil-Colombia. Por su parte, Paraguay y Uruguay todavía no lo han incorporado a su ordenamiento jurídico interno, lo que impide que su Comisión Administradora pueda reunirse y comenzar a trabajar en los temas pendientes, en particular en la protocolización del Protocolo de Servicios, el cual fue suscripto en ocasión de la reunión MERCOSUR-AP en Puerto Vallarta.

El ACE 72 constituye un TLC conformado a partir del cronograma de liberalización comercial de hasta 15 años establecido en el ACE 59, cuyos plazos se completaron el 1 de enero de 2018. Si bien solo se encuentran excluidos del acuerdo 15 ítems, existen 299 líneas arancelarias para Argentina y 210 para Colombia²⁷ para las cuales no existe una liberalización arancelaria total (aplicándose contingentes arancelarios y/o preferencias fijas); en muchos casos porque, al no haberse definido los requisitos específicos de origen, se congelaron en determinados niveles los cronogramas de desgravación previstos.

MERCOSUR-México: esperando las novedades desde el norte

a. La negociación entre México y Argentina

En febrero de 2018, Argentina y México celebraron la IV Ronda de Negociación para la Ampliación y Profundización del Acuerdo de Complementación Económica N° 6 (ACE 6). En esta ronda se pudo lograr cierto avance en algunas de las 13 disciplinas oportunamente definidas en el memorándum de entendimiento acordado entre los presidentes Macri y Peña Nieto el 29/7/2016, tales como bienes, compras públicas, inversiones, servicios y obstáculos técnicos al comercio, entre otras.

Dichos avances se sumaron a los alcanzados en rondas de negociación previas: discusión general de los textos de todos los capítulos e intercambio de listados de productos de interés (y posteriores pedidos de cada socio para incluir productos).

Si bien los principales puntos que abarca la ampliación del ACE 6 fueron abordados con resultados –en principio– positivos, la parte argentina insistió en la necesidad de alcanzar mayores facilidades de acceso para sus productos agrícolas y agroindustriales. Toda vez que estos productos definidos como prioritarios no lograron las mejoras esperadas, las negociaciones tendientes a alcanzar posiciones de consenso en lo que respecta al sector automotriz, de gran relevancia para el resultado de la balanza comercial bilateral y regulado por el ACE 55, encontraron límites.

Cabe destacar la importancia que el gobierno argentino –en particular, desde el inicio de la gestión del presidente Macri– ha dado a la firma de un nuevo acuerdo con México, por cuanto ello redundaría en mejores perspectivas en materia de acceso a mercados externos, al tiempo que permitiría al país dar un paso adelante en su acercamiento a la Alianza del Pacífico –de la que Argentina es miembro observador desde junio de 2016–.

27) Entre los principales productos excluidos se destacan azúcar, glucosa y etanol. Y entre los semiexcluidos (las preferencias no llegan al 100%) se encuentran lácteos, carne bovina no premium, algunas golosinas y chocolates.

Por su parte, México también ha resaltado el carácter estratégico de profundizar la relación con Argentina, no obstante lo cual, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) consumió buena parte de los esfuerzos técnicos y políticos mexicanos en el último bienio. En tal sentido, los negociadores mexicanos (que por otro lado formaban parte de un gobierno que atravesaba ya la última parte de su mandato) esperaban la finalización de dichas negociaciones del TLCAN para terminar de definir su estrategia de relaciones comerciales con los países del Cono Sur.

En este escenario, la parte argentina proponía la realización de una eventual visita del presidente Macri al país azteca con el fin de dar un empuje final a la negociación bilateral y la parte mexicana esperaba tanto el resultado de la renegociación del “viejo” NAFTA (finalmente concretada a fines del mes de noviembre), como el proceso electoral (julio 2018) y el posterior recambio de funcionarios. Así, la negociación fue entrando en un compás de espera.

En el mes de septiembre de 2018, se analizó la posibilidad de avanzar hacia una ampliación del ACE 6 y de definir posiciones con relación al acuerdo automotriz (ACE 55). Este último prevé que, salvo que las partes acuerden algo diferente, se llegaría a la liberalización plena –y consiguientemente, la eliminación de cupos– en el comercio bilateral a partir de marzo de 2019.

Estos temas fueron informalmente tratados por los ministros Sica y Baker en ocasión de la reunión de Ministros de Comercio e Industria realizada en Mar del Plata en el mes de septiembre en el ámbito del G20. En ese marco se acordó realizar un nuevo encuentro a fines de noviembre, en el que se deberían tratar ambos temas (ampliación del ACE 6 y definiciones con respecto al ACE 55). La conversación de noviembre se dio en el contexto de una visita del ministro Sica a México (21/11/18), donde se habría convenido negociar un nuevo acuerdo que incluyera ambos ACE (6 y 55) y en el que también participaran representantes del gobierno mexicano que iniciaría su gestión en México el 1/12/18.

Sin embargo, como resultado de la “densa” agenda comercial y política de la última parte del año 2018 (Reunión G20 en Buenos Aires, recambio presidencial en México, cierre de las negociaciones del nuevo tratado con Estados Unidos y Canadá, etc.), la toma de decisiones sobre este tema –y, en particular, sobre la cuestión automotriz– fue pospuesta para 2019.

Así, a principios de febrero de 2019, tuvo lugar en México la primera reunión de alto nivel entre ese país y Argentina –encabezada por el ministro de Producción y Trabajo de Argentina, Dante Sica, y la secretaria de Economía de México, Graciela Márquez– con la finalidad de trabajar sobre los lineamientos que permitan fortalecer la relación comercial y de inversiones entre los dos países. En ese sentido, ambos gobiernos acordaron establecer un programa de trabajo para culminar en los próximos meses un acuerdo más global que incluya más productos en el flujo de comercio de los dos países (Argentina volvió a sostener la posibilidad de incluir productos alimenticios y SBC). Asimismo, convinieron en modernizar el acuerdo vigente incorporando disciplinas que tienen que ver con compras públicas, protección de inversiones y otros temas importantes.

b. El demorado Acuerdo México-Brasil

En septiembre de 2016 se llevó a cabo en México la V Ronda de Negociaciones del ACE 53 (firmado originalmente en 2002), en la que se continuó con los trabajos en temas como acceso a mercados, servicios, facilitación del comercio, obstáculos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras públicas y coherencia regulatoria. También se hizo hincapié en la necesidad de actualizar y modernizar el marco jurídico existente para que los operadores económicos tuvieran mayor certeza jurídica en sus actividades comerciales.

En junio de 2017, los negociadores se encontraron en Brasilia para seguir avanzando en los diferentes temas del posible acuerdo, luego de lo cual los funcionarios locales manifestaron que el objetivo de las negociaciones era acordar “en un lapso breve” una ampliación significativa del universo tarifario con preferencias, con la inclusión de nuevos productos agrícolas e industriales, así como de otras cuestiones tales como servicios y compras gubernamentales.

Posteriormente, en el mes de agosto de 2017 –un día antes que funcionarios mexicanos iniciaran una reunión con representantes de Estados Unidos y Canadá para renegociar el TLCAN–, se llevó a cabo en México la VII Ronda, en la que se intercambiaron inquietudes sobre seguridad alimentaria, propiedad intelectual y mecanismos de solución de controversias; y se avanzó en la discusión de los textos en materia de servicios, reglas de origen y facilitación del comercio. El comunicado final de dicho encuentro destacó la voluntad de ambos países de lograr una “ampliación significativa del acuerdo de aranceles preferenciales, con la inclusión de nuevos productos que van desde los agrícolas a los manufacturados”.

La octava ronda se llevó a cabo en Brasilia en noviembre de 2017, con avances en las áreas de acceso a mercados, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, servicios, solución de controversias y compras públicas. Adicionalmente, se lograron concluir los capítulos de coherencia regulatoria y facilitación del comercio.

En febrero de 2018, en la Ciudad de México se llevó a cabo la novena ronda. Las partes lograron acercar posiciones y textos en acceso a mercados, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, servicios, solución de controversias, compras públicas, coherencia regulatoria y facilitación del comercio.

Así las cosas, en ocasión de su participación en la Cumbre Presidencial de Puerto Vallarta a mediados de 2018, el mandatario brasileño Michel Temer confirmaba a la prensa que México y su país retomarían “a la brevedad” la negociación para ampliar el ACE. Habida cuenta del recambio presidencial en ambos países, el tema en cuestión quedó para ser resuelto por las nuevas administraciones, durante el primer semestre de 2019.

c. Avances en el entendimiento comercial entre Paraguay y México

En agosto de 2016, el presidente mexicano Enrique Peña Nieto y su par de Paraguay firmaron doce acuerdos en temas comerciales, de turismo y de lucha contra el tráfico de drogas, en ocasión de la visita oficial a México del mandatario sudamericano.

También se comprometieron a avanzar en la actualización del ACE 38, que rige desde hace 33 años la relación económica entre ambos países, con el fin de “disminuir los aranceles en un mayor número de mercancías”. Se entiende que este proceso sería una etapa intermedia en el tránsito hacia un acuerdo bilateral de libre comercio, en base a un cronograma originalmente previsto para culminar en noviembre de 2017.

En abril de 2017, los cancilleres de ambos países se reunieron en Asunción, donde repasaron la agenda de las relaciones bilaterales en materia económica, política y cultural, y acordaron la realización de una visita del presidente Peña Nieto a Asunción para el mes de agosto. Esta visita se realizó finalmente en enero de 2018, ocasión en la que se acordó materializar –en un plazo no mayor a un año– un nuevo ACE. También se firmaron acuerdos bilaterales en materia de gestión de riesgos, ciencia y tecnología, innovación y movilidad estudiantil y laboral.

MERCOSUR-Chile: modernizando el patrimonio comercial

a. El nuevo acuerdo entre Argentina y Chile

A principios de noviembre de 2017, y luego de cinco rondas de negociaciones, los cancilleres de Chile y Argentina Hernando Muñoz y Jorge Faurie firmaron dos acuerdos bilaterales, a través de los cuales se concretaron formalmente las decisiones impulsadas casi un año antes por los presidentes Bachelet y Macri.²⁸

En aquella ocasión se decidió negociar un ambicioso acuerdo de liberalización comercial que contuviese tanto los nuevos temas surgidos a partir del cambio tecnológico de los últimos años, como la actualización de los mecanismos de comercio y diálogo vigentes. Es por esto que, en los nuevos acuerdos, fueron tenidas en cuenta las reglas existentes en los acuerdos bilaterales previos y en los de complementación económica entre Chile y el MERCOSUR.

Así, ambos países parecen aspirar a obtener beneficios que superan los alcances comerciales del acuerdo: Argentina abre una puerta a una alianza más estrecha con la Alianza del Pacífico y Chile, otra al MERCOSUR. Es, en última instancia, un paso hacia la unidad comercial bioceánica largamente demorada.

Si hasta el momento el comercio bilateral se realiza en el marco del ACE 35 Chile-MERCOSUR (que ya tiene más de 20 años de vigencia y ha liberalizado todo el universo de bienes), el nuevo acuerdo es un importante complemento, ya que en sus veinte capítulos incorpora nuevas áreas de la agenda internacional y actualiza disciplinas crecientemente relevantes, pero no abarcadas por el instrumento anterior.²⁹

Entre otras cuestiones, el nuevo entendimiento amplía la cobertura del comercio de servicios,³⁰ hasta el momento regido por el acuerdo suscrito entre el MERCOSUR y Chile en 2009. El capítulo co-

28) Es oportuno destacar que dicho acuerdo (Protocolo 61) fue aprobado por el Parlamento argentino recién a fines de 2018, luego de haber atravesado algunos cuestionamientos de parte de legisladores de la oposición en la Comisión de Relaciones Exteriores y del MERCOSUR, que planteaban eventuales impactos negativos para algunos sectores productivos nacionales. Por su parte, el Congreso chileno dio su aprobación sin mayores problemas. El tratado entrará en vigor pasados los 90 días de que las respectivas Cancillerías realicen el intercambio de notas informando que el acuerdo fue aprobado por sus Congresos.

29) Vale señalar que es este el primer acuerdo comercial “de nueva generación” firmado por el Gobierno argentino, en el que se incorporan algunas temáticas (servicios, comercio electrónico, facilitación del comercio, inversiones, telecomunicaciones, etc.) que estaban ausentes en los acuerdos (tanto del ámbito de la ALADI como de extrazona) negociados en las últimas dos décadas.

30) Chile importa actualmente servicios del mundo por alrededor de USD 13.500 millones anuales.

respondiente incluye a los cuatro modos de prestación de servicios y utiliza listas positivas para definir compromisos de trato nacional y acceso a mercados.

En materia de reglamentación nacional, el protocolo de 2009 establecía criterios de razonabilidad, objetividad e imparcialidad para las medidas que afectaran a los servicios incluidos en los compromisos específicos. En el de 2017 se extiende esta obligación a todas las medidas de aplicación general que afecten el comercio de servicios y detalla con mayor precisión los requisitos que deben cumplir dichas medidas (Rozemberg & Gaya, 2018).

En lo que concierne a los compromisos específicos, el nuevo acuerdo mantiene las excepciones al modo 4 y las concesiones otorgadas en 2009 –las cuales eran amplias en la mayoría de los sectores– e incluye nuevas actividades como psicología, biología, biblioteconomía, lavado, limpieza y belleza.

En los compromisos de Argentina se suman también algunos servicios prestados a las empresas, como los relacionados con consultoría en administración y fotografía, para los cuales no existen excepciones al trato nacional ni al acceso a mercados en modos 1, 2 y 3. También se incorporan, con algunas restricciones, los servicios de farmacia e inmobiliarios. En la categoría “servicios de esparcimiento, culturales y deportivos”, no contemplada en el acuerdo de 2009, se incluyeron diversos servicios de entretenimiento, bibliotecas, museos, espectáculos deportivos y otros de esparcimiento (Rozemberg & Gaya, 2018).

Los compromisos de Chile ya eran más amplios en 2009, incluidos por ejemplo los servicios audiovisuales (los cuales continúan fuera de la oferta argentina). De todas formas, el país trasandino extendió la cobertura para los servicios de arquitectura y servicios relacionados con el medioambiente, e incluyó nuevas actividades como servicios auxiliares a la medicina.

El tratado también incluye un capítulo sobre telecomunicaciones, que establece disposiciones sobre uso de redes, condiciones de interconexión, portabilidad, neutralidad de la red, entre otros aspectos relevantes (Rozemberg & Gaya, 2018). Además, se elimina el roaming, lo que implica que las empresas deberán cobrar las mismas tarifas que en su país, sin costos adicionales por este servicio.

También hay un capítulo dedicado a inversiones^{31,32} otro de facilitación de comercio³³, derechos laborales, medioambiente, pymes y género³⁴.

Se proyecta que, con el nuevo acuerdo, el comercio de productos será más dinámico, pues incorpora disciplinas en materia de facilitación de comercio. Respecto de inversiones, se negoció un capítulo con disposiciones actualizadas, que les dará a los inversionistas de ambas partes un marco legal transparente y no discriminatorio.

También se crea un espacio de cooperación en un ámbito novedoso como el comercio electrónico, para el reconocimiento mutuo de firmas digitales,³⁵ sobre defensa del consumidor en línea y protección de datos personales.

En materia de compras públicas, se incluyó un capítulo que abre un mercado que representa entre 5% y 15% del PIB de ambos países.³⁶ Para Argentina, este es el primer capítulo de Compras Públicas, aparte del Protocolo de Compras Públicas firmado en el MERCOSUR en diciembre de 2018 y que aún no ha entrado en vigor porque debe ser ratificado por los respectivos parlamentos.

31) El Acuerdo de Protección Recíproca de Inversiones entre las partes existente (de 1991) fue reemplazado por un instrumento moderno que otorga mayor seguridad jurídica a los Estados y a los inversores, donde se reafirma el derecho a regular de los Estados, pero al mismo tiempo se mantiene un alto nivel de protección a los inversores del otro país. Entre otros aspectos, permite la libre transferencia de capital, utilidades, dividendos y pagos, para lo cual se prevé la libre convertibilidad de la moneda. Al igual que en otros capítulos, Argentina y Chile acordaron no alentar inversiones mediante el relajamiento de normas. En materia de responsabilidad social empresarial, ambos países decidieron alentar al sector privado a adoptar voluntariamente estándares internacionales en este campo (Rozemberg & Gaya, 2018).

32) En materia de inversiones, Argentina concentra unos USD 18.437 millones de capitales chilenos, ubicando a este país como el segundo destino de la inversión de Chile en el exterior, después de Brasil, en variados sectores de la economía local, entre los que se destacan, por ejemplo, Servicios (38%), Industria (24%), Energía (20%), Agropecuario/Silvícola (10%) y Minería (8%).

33) A través del mismo, se busca agilizar el movimiento, despacho de aduana y puesta en circulación de las mercancías, a partir de la armonización de documentos, simplificación de procedimientos aduaneros y previsibilidad de los reglamentos aduaneros (resoluciones anticipadas, transparencia y publicidad de reglas y requisitos, etc.). El acuerdo pone énfasis también en los aspectos tecnológicos necesarios para facilitar el comercio, tales como la automatización de procedimientos, implementación de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE) electrónica, la interoperabilidad de los sistemas informáticos, el uso del certificado de origen digital y los sistemas de gestión de riesgos informatizados. También se busca la implementación y fortalecimiento de los programas de Operador Económico Autorizado (OEA) y se incluyen disposiciones sobre cooperación y asistencia mutua en materia aduanera (Rozemberg & Gaya, 2018).

34) Estos aspectos, que forman parte de varios de los tratados de libre comercio suscritos por Chile, aparecen por primera vez en un acuerdo comercial firmado por Argentina.

35) Este acuerdo permitirá aceitar los vínculos bilaterales de comercio e inversión mediante el uso de certificados de origen digitales y contratos electrónicos, entre otros aspectos.

36) Chile incluyó en la oferta a todos los niveles de gobierno, así como puertos y aeropuertos. En cambio, y por ser un país federal, Argentina solo incluyó las compras de la Administración Central. Y mientras que Chile no excluyó ninguna categoría de bienes, los compromisos de Argentina no se aplicarán a las adquisiciones de papel y cartón, equipos de aire acondicionado, escaleras mecánicas, monitores, muebles y sillas giratorias, así como ciertas compras de organismos específicos. Ambos países excluyeron los servicios financieros, en tanto que Argentina también excluyó los relacionados con agricultura, caza y silvicultura, distribución de energía, telecomunicaciones, audiovisuales, enseñanza, servicios sociales y de salud, transporte, servicios de esparcimiento, recreativos y culturales, entre otros (Rozemberg & Gaya, 2018).

El capítulo comprende disposiciones sobre cuestiones específicas de cada tipo de contratación, transparencia, valoración, reglas de origen, especificaciones técnicas, adjudicaciones, creación de un Comité de Contratación Pública, entre otros aspectos. Con el objetivo de facilitar la participación de los proveedores extranjeros, la información sobre la contratación deberá estar disponible en línea y se facilitará la presentación de la documentación por esta misma vía.

Otros temas que por su importancia no escaparon al set de reglas que componen estos acuerdos fueron los capítulos dedicados a regular las implicancias del comercio para el medioambiente y para el trabajo. De este modo, los compromisos asumidos incluyen mecanismos de cooperación que aseguran que las partes no fomentarán el comercio sobre la base de ventajas obtenidas a través del debilitamiento de estándares ambientales y laborales.

A lo anterior, se suma un trabajo conjunto en materia de promoción de exportaciones, a través de las agencias responsables en los dos países.

b. El nuevo acuerdo entre Chile y Brasil

En junio de 2018, Chile y Brasil realizaron en Brasilia la primera ronda de negociaciones orientada a la firma de un TLC bilateral.³⁷ Las negociaciones iniciales incluyeron cuestiones no arancelarias, facilitación de comercio, inversiones,³⁸ comercio de servicios, temáticas medioambientales, laborales, compras gubernamentales³⁹ y de comercio y género. Luego de una segunda ronda, que se llevó a cabo en agosto 2018 en Santiago, se realizó una tercera ronda de negociaciones en Brasilia en el mes de septiembre, en la que se concluyeron los capítulos sobre comercio y género, telecomunicaciones y cadenas regionales y globales de valor.

Posteriormente y luego de una cuarta ronda realizada en Santiago a mediados de octubre, a fines de dicho mes las partes anunciaron la conclusión de las negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio, del que restaba por aquel entonces solo el trabajo de revisión de los aspectos formales y jurídicos del acuerdo.

Los 24 capítulos que contiene este nuevo acuerdo de naturaleza no arancelaria son facilitación de comercio, política de competencia, entrada temporal de personas, micro, pequeñas y medianas empresas, buenas prácticas regulatorias, comercio electrónico,⁴⁰ comercio de servicios, telecomunicaciones, comercio y género, comercio y medioambiente, comercio y asuntos laborales y cooperación económico comercial. En materia regulatoria se destacan los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como el de obstáculos técnicos al comercio.

Asimismo, se incorporó un capítulo sobre cadenas regionales y globales de valor, a través del cual ambos países reconocen la importancia de profundizar la integración en el comercio de bienes, servicios e inversiones y las posibles actividades y/o acciones que permitan a las pymes insertarse en estas cadenas. Ambas partes también se comprometieron a eliminar la tarifa de itinerancia para los datos y la telefonía móvil entre los dos países.

En el ámbito de las medidas no arancelarias sanitarias, fitosanitarias y de estándares técnicos, se estableció una instancia bilateral para abordar y resolver, de manera expedita, todos los problemas que puedan surgir entre ambos países. Asimismo, las facultades de fiscalización de los entes reguladores quedan plenamente salvaguardadas en cuanto a asegurar los niveles de seguridad y calidad vigentes en ambos países.

Adicionalmente, y con el propósito de una mayor solidez e integralidad, se acordó incorporar el Acuerdo de Inversiones y Servicios Financieros que fue suscrito el año 2016 por ambos países, así como el Acuerdo de Compras Públicas suscrito en abril de 2018.

Debe remarcarse que Brasil, por primera vez, asume en un acuerdo bilateral de comercio compromisos en materia de comercio electrónico, buenas prácticas regulatorias, transparencia y anticorrupción, cadenas globales y regionales de valor, género, medioambiente y asuntos laborales.

Al respecto, el anuncio del presidente electo de Brasil Jair Bolsonaro acerca de elegir a Chile como destino de su primera visita oficial al exterior es un reflejo de –entre otras cuestiones– la prioridad que la mayor economía de la región otorgará a sus vínculos comerciales y políticos con el país trasandino.

37) Tanto en este caso como en el Acuerdo Argentina-Chile mencionado en el punto anterior, las cuestiones de índole estrictamente arancelaria solo revisten una importancia marginal, habida cuenta de que las mismas ya habían sido resueltas a través del ACE 35 Chile-MERCOSUR de 1996, cuyo cronograma de desgravación ya ha sido completado en el año 2007.

38) Brasil es el principal receptor de inversión de Chile en el exterior, y representa casi un 30% del capital físico de ese país invertido en el mundo.

39) El acuerdo permitirá que las pymes chilenas participen en las licitaciones que se realicen en Brasil y viceversa, compitiendo en igualdad de condiciones con los proveedores locales.

40) El capítulo referente a este tema promoverá este tipo de intercambio comercial a través de disposiciones que buscan facilitar el comercio por esta vía y mejorar las condiciones en las que los proveedores de servicios y productos digitales chilenos operan en el mercado de Brasil, es decir, las pymes chilenas podrán exportar al mercado de Brasil de una forma más expedita a través de diferentes portales electrónicos.

El nuevo entendimiento, que fue finalmente formalizado en noviembre de 2018 en Santiago de Chile por parte de los presidentes Piñera y Temer –y a solo cinco meses del inicio de las conversaciones– será un complemento (Protocolo Adicional) al ACE 35, que regula el comercio entre Chile y los países del MERCOSUR en materia arancelaria y por el que actualmente ya existe arancel cero para toda la lista de productos objeto de intercambio.

Hacia un mayor acercamiento entre Uruguay y Perú

Los gobiernos de Perú y Uruguay acordaron en febrero de 2018 iniciar negociaciones para fortalecer y modernizar de manera bilateral su relación comercial, en el marco del ACE 58 existente, firmado entre el MERCOSUR y Perú en el año 2003.

Las negociaciones abordarán la lista de productos bajo eliminación arancelaria y sus reglas de origen. Además, se plantea discutir una modernización de las disposiciones de aspectos tales como obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias y procedimientos aduaneros; del mismo modo, se prevé incorporar nuevas disciplinas, tales como comercio de servicios, facilitación del comercio, pymes e inversiones.

En función de ello, se acordó definir en el plazo de un mes una hoja de ruta del proceso de negociación, incluyendo todos los temas de interés de ambas partes, cronograma y sedes de las reuniones, entre otras cuestiones.

Pocas semanas después, la renuncia del presidente Pedro Kuczynski a fines de marzo de 2018 y el consiguiente cambio en el gabinete de dicho país hicieron que las negociaciones entraran en un compás de espera por el resto del año.

EXPLORANDO NUEVOS ACUERDOS EN AMÉRICA CENTRAL

Durante la VIII Reunión del Grupo de Relacionamento Externo del MERCOSUR, realizada en marzo de 2016, los Estados Parte coincidieron en explorar la posibilidad de avanzar en un Acuerdo Marco con el SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) que contemple un acuerdo comercial entre los dos bloques. En esta línea, en abril de 2018, en su carácter de PPT, Paraguay tomó contacto con la SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) para evaluar el interés de impulsar una posible negociación entre ambos bloques, incluyendo un pilar económico-comercial.

Luego de ello, la PPTU informó a la contraparte centroamericana que, durante el segundo semestre de dicho año, el MERCOSUR remitiría una propuesta para el lanzamiento de un esquema de diálogo comercial entre ambos bloques, con el objetivo de alcanzar posteriormente algún tipo de acuerdo comercial.

Sin perjuicio de ello y dados los obstáculos prácticos que debería enfrentar una eventual negociación a escala birregional, se acordó finalmente realizar contactos a nivel del MERCOSUR con algunos de los países de dicha región (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) para explorar la posibilidad de alcanzar acuerdos globales o sectoriales que puedan servir como marco para la profundización de las relaciones comerciales entre ambas áreas.⁴¹

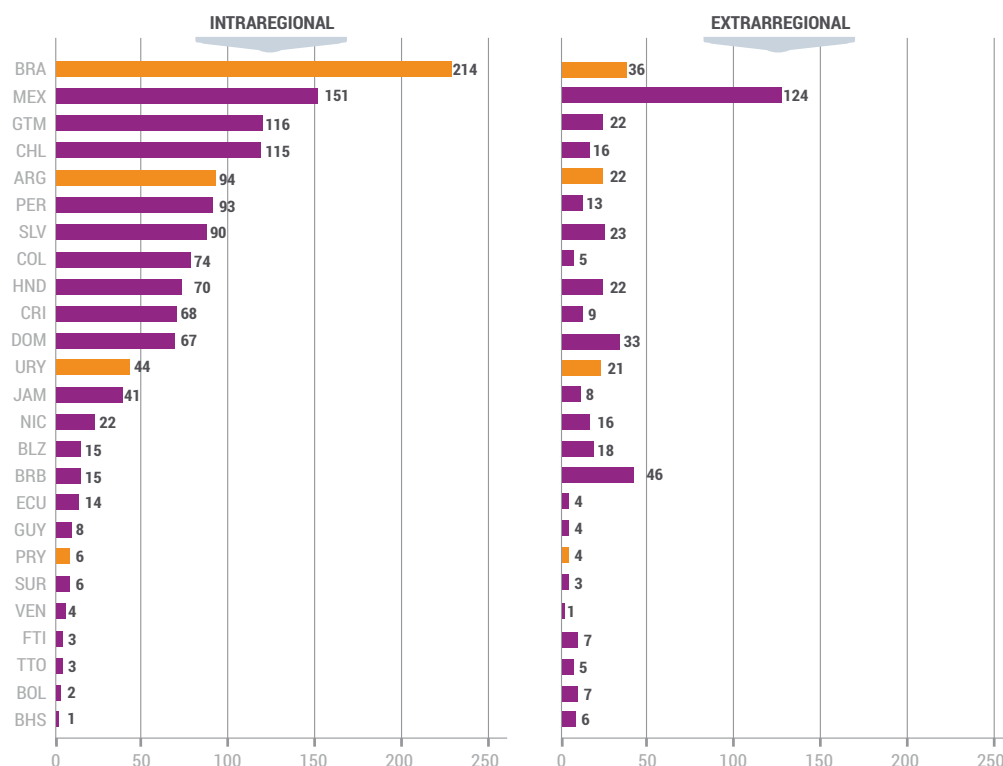
El desafío de mantener el sofisticado comercio intrarregional

Es sabido que el patrón del comercio intrarregional de América Latina y el Caribe (ALC) se diferencia notablemente del extrarregional en términos de sofisticación. En el capítulo 4 de *Monitor de Comercio e Integración* (Giordano, 2018), el BID examina en detalle las principales características del comercio intrarregional que lo diferencian cualitativamente del resto.

En primer lugar, las exportaciones a la propia región están más diversificadas que las destinadas al resto del mundo, como se refleja en el hecho de que la cantidad de productos que cubren el 75% de las exportaciones entre 2011 y 2016 fue superior en las ventas intrarregionales en la mayoría de las economías, incluidas las del MERCOSUR. La mayor diversificación de la canasta exportadora intrarregional es especialmente evidente en los casos de Brasil y Argentina.

41) A modo de ejemplo, las empresas que operan en Argentina en el sector automotriz identificaron como de interés la celebración de algún tipo de acuerdo comercial sectorial con Guatemala.

Cantidad de productos que representan 75% del valor exportado total
Promedio 2011-2016

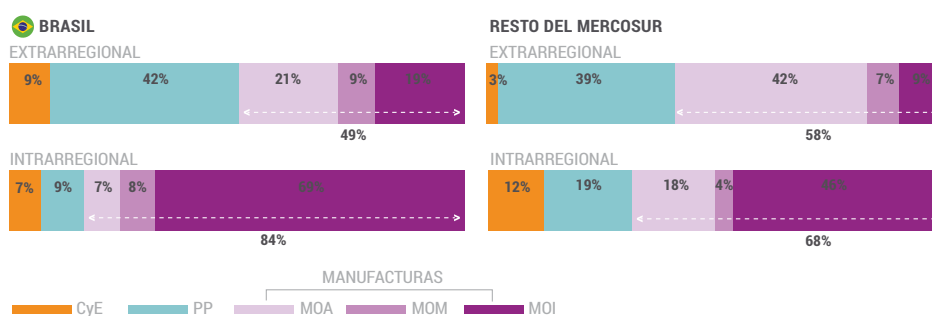


Nota: Los productos de las canastas de exportación se definen a 6 dígitos del SA (1996).

Fuente: Giordano (2018).

Además de ser más amplia y diversificada, la canasta exportada a la propia región presenta un mayor peso relativo de manufacturas en general, especialmente aquellas de origen industrial (MOI). 69% y 46% de las exportaciones intrarregionales de Brasil y del Resto del MERCOSUR, respectivamente, son MOI, contra solo 19% y 9%, respectivamente, de las exportaciones extra-regionales.^a

Canasta de exportación por rubro, en % del total
Promedio 2011-2016



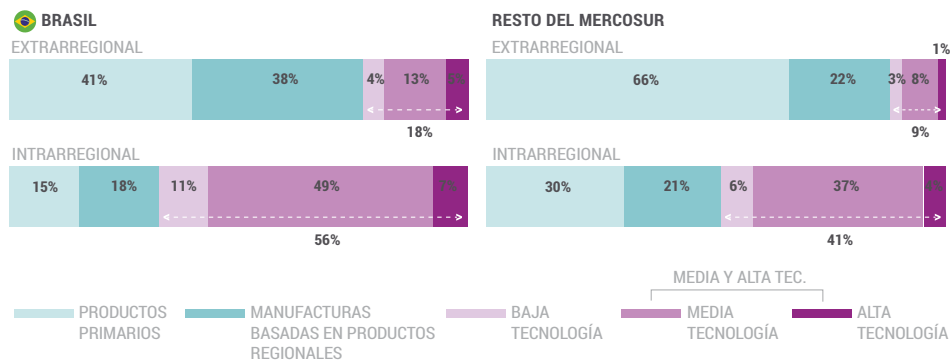
Nota: CyE: Combustibles y Energía; PP: Productos Primarios; MOA: Manufacturas de Origen Agropecuario; MOM: Manufacturas de Origen Minero; MOI: Manufacturas de Origen Industrial.

Fuente: Giordano (2018)

Algo similar sucede respecto de la densidad de los intercambios de productos de media y alta tecnología. 56% y 41% de las exportaciones intrarregionales de Brasil y del Resto del MERCOSUR, respectivamente, son de tecnología media y alta, contra solo 18% y 9%, respectivamente, de las exportaciones extrarregionales.^a

Canasta de exportación por contenido tecnológico, en % del total

Promedio 2011-2016



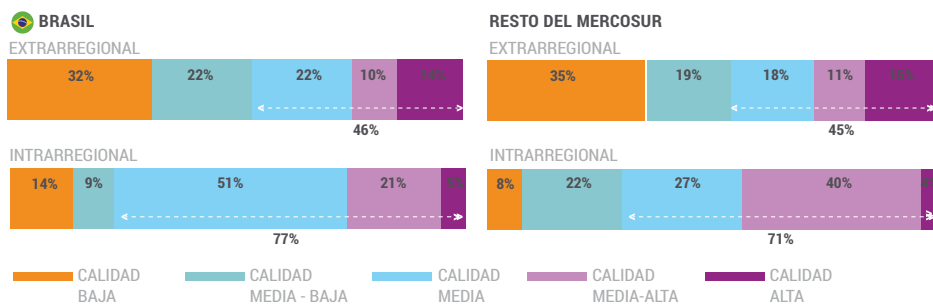
Nota: Siguiendo la clasificación de (Lall, 2000), se analizan las exportaciones en términos de contenido tecnológico considerando las cinco categorías de las referencias del gráfico.

Fuente: Giordano (2018).

Finalmente, la sofisticación de los flujos comerciales intrarregionales se refleja en la composición cualitativa de la canasta. 77% y 71% de las exportaciones intrarregionales de Brasil y del Resto del MERCOSUR, respectivamente, son de calidad media-alta y alta, contra solo 46% y 45%, respectivamente, de las exportaciones extrarregionales.

Canasta de exportación por rango de calidad, en % del total

Promedio 2011-2016



Nota: Se utilizaron índices de calidad de productos desagregados a cuatro dígitos de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI - Revisión 1) para el período 1963-2014 producidos por el FMI y documentados en Henn, Papageorgiou y Spatafora (2013, 2015). Para cada producto se construyó la distribución de las exportaciones de cada país por niveles de calidad y se reportan los resultados en quintiles. Los rangos de calidad se definen como: quintil 1 = baja, quintil 2 = media-baja, quintil 3 = media, quintil 4 = media-alta, quintil 5 = alta.

Fuente: Giordano (2018).

En resumen, la canasta exportada de los miembros del MERCOSUR a los países de ALC está más diversificada, contiene una mayor proporción de productos manufacturados, densidad tecnológica superior y cuenta con niveles de calidad más altos. Sin embargo, el estudio del BID, a través de un análisis de mediano plazo del desempeño exportador en la última década, evidencia que los miembros del MERCOSUR, al igual que el resto de ALC, han perdido cuota de mercado como proveedor de la propia región, particularmente en los sectores que más contribuyen a la sofisticación de la oferta exportable total.

a) El acuerdo automotriz vigente entre Argentina y Brasil puede sobredimensionar la diferencia.

MÁS ALLÁ DE AMÉRICA LATINA: AVANCE DE LAS NEGOCIACIONES CON EL RESTO DEL MUNDO

La “larga” negociación con la UE: ¿Una luz al final del túnel?

La última etapa, la más reciente en lo que respecta a las negociaciones orientadas a alcanzar un acuerdo de libre comercio entre las partes, tuvo su inicio con el intercambio de ofertas que se llevó a cabo el 11 de mayo de 2016 en Bruselas, Bélgica (INTAL-BID, 2015, 2016; Ramos Martínez et al., 2018).

A partir de ese momento, se sucedieron una serie de reuniones del Comité de Negociaciones Biregionales (CNB) y diferentes instancias de trabajos interseccionales, donde las partes procuraron encontrar y considerar todas las alternativas posibles para llegar a una conclusión de las negociaciones.

En materia de comercio de bienes, la cuestión de acceso a los mercados y la desgravación arancelaria asociada son los elementos que atraen la mayor atención. Sin embargo, es importante destacar que en esta área de la negociación se deben resolver también cuáles serán las reglas de origen que deberán cumplirse para que los productos objeto de comercio sean considerados “originarios” y, por lo tanto, con derecho al beneficio del trato preferencial. En el mismo sentido, deben abordarse las cuestiones relacionadas con los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), dos disciplinas cuyo cumplimiento es condición necesaria para que los bienes que se intercambian sean aceptados en el momento de presentarse para su ingreso al territorio aduanero de cada parte. Las restantes disciplinas relativas al comercio de bienes comprenden los mecanismos de defensa comercial y salvaguardias, incluida la salvaguardia bilateral o preferencial del acuerdo, los procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio. En este panorama está incluido el tratamiento de temas conflictivos como los subsidios a la producción y a las exportaciones en el caso de la UE y los derechos de exportación en el caso del MERCOSUR, en particular de la Argentina.

En lo concerniente al acceso a mercado de bienes, fue adquiriendo cada vez mayor relevancia la solución que eventualmente pudiera alcanzarse para llegar a una definición acordada de las cuotas tarifarias ofrecidas por la UE para una serie de productos que constituyen una parte muy importante de la oferta exportable del MERCOSUR. En este sentido, se han constituido en casos emblemáticos las cuotas correspondientes a carne vacuna y etanol. De todos modos, no puede olvidarse que también se encuentran en situación pendiente de definición los niveles de las cuotas tarifarias referidos a las otras carnes (aviar, porcina y ovina), así como las de la leche en polvo y ciertos quesos, junto con las del arroz y del azúcar.

Como fuera comentado en un informe anterior (INTAL-BID, 2015), en octubre de 2016 la UE definió las cuotas para carne vacuna y etanol en niveles que se ubicaban muy por debajo de las expectativas del MERCOSUR. En efecto, el ofrecimiento de las 75.000 toneladas de carne vacuna y las 600.000 de etanol se revelaban como volúmenes muy por debajo del nivel de la propia oferta presentada por la UE más de diez años antes.⁴²

No obstante, desde principios de 2017 se intensificaron las negociaciones para poder concluir las tratativas hacia fines de dicho año. La idea era poder contar con un texto común que reflejara lo acordado sobre temas de la negociación, de forma tal que ese documento pudiera ser firmado por sus representantes en ocasión de la celebración de la Conferencia Ministerial de la OMC que tendría lugar en Buenos Aires entre los días 10 y 13 de diciembre de 2017 (Ramos Martínez et al., 2018).

Las reuniones del CNB celebradas en 2017 pusieron de manifiesto una serie de problemas inherentes a las características de la negociación del acuerdo de libre comercio y a los diferentes intereses de cada una de las partes. El desequilibrio derivado de la asimetría entre el nivel de desarrollo económico de la UE y el de los países del MERCOSUR se hizo evidente en el tratamiento de las diversas cuestiones

42) En aquel entonces la oferta de la UE había sido de 100.000 toneladas de carne vacuna.

objeto de la negociación. Mientras el interés principal del MERCOSUR estaba concentrado fundamentalmente en mejorar las condiciones de acceso al mercado europeo para sus productos de exportación (especialmente los agroindustriales), los intereses de la UE iban más allá de la apertura del mercado de los países del MERCOSUR para sus productos industriales y se extendían al comercio de servicios, a la protección de las inversiones, a la participación en las compras gubernamentales y a la protección de sus derechos de propiedad intelectual, en particular en materia de patentes y de indicaciones geográficas (Ramos Martínez et al., 2018).

Este estado de cosas fue determinante para que, a lo largo del año 2017, las negociaciones estuvieran caracterizadas por el avance en ciertos temas y un relativo estancamiento en otros. Por otra parte, el interés puesto de manifiesto por las autoridades de los EP del MERCOSUR –y particularmente de Argentina– respecto del objetivo de contar con un texto de acuerdo pasible de ser firmado en diciembre de 2017 actuó como aliciente para que la posición negociadora de la UE ganara fuerza y fuera limitando de algún modo su grado de flexibilidad en algunos temas sensibles. Como consecuencia de ello, no fue posible alcanzar el objetivo de firmar el acuerdo a fines de 2017 y las negociaciones continuaron en 2018.

En efecto, el XXXII CNB se realizó a principios de ese año en Asunción, donde los representantes de ambas partes manifestaron que el tratamiento de los temas continuaría avanzando sin perjuicio de que se pudieran ir resolviendo las cuestiones técnicas pendientes en los diferentes grupos de negociación. De este modo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo para tratar: 1) comercio de bienes; 2) vinos y bebidas espirituosas; 3) reglas de origen; 4) OTC; 5) MSF; 6) servicios y establecimiento; 7) compras públicas; 8) DPI; 9) defensa comercial; 10) pymes; 11) subsidios; 12) empresas de propiedad estatal; y 13) asuntos institucionales.

En junio de 2018, en Montevideo se llevó a cabo la reunión del XXXIII CNB para tratar las cuestiones pendientes, y en el mes de julio se volvieron a reunir en Bruselas, con la finalidad de revisar los temas de los grupos de negociación y preparar el terreno para una sesión de los ministros de los EP del MERCOSUR y los comisarios de Comercio y Agricultura de la UE, luego de agotarse las discusiones a nivel técnico.

La reunión a nivel ministerial no pudo llegar a un acuerdo sobre las principales cuestiones puestas a consideración: el nivel de las cuotas arancelarias ofrecidas por la UE y su administración; las posibles cuotas a otorgar por el MERCOSUR para ciertos productos lácteos, así como los cronogramas de desgravación de ciertos bienes y, en particular, del sector automotriz. En materia de comercio de servicios, el tratamiento de los servicios marítimos; en materia de DPI, la duración de las patentes y la protección de los datos de prueba; en el caso de indicaciones geográficas, el reconocimiento de la protección para productos de interés de la UE; en compras públicas, la cobertura de los compromisos y el interés de la UE por contar con disposiciones relativas a las empresas estatales.

Una nueva reunión del CNB tuvo lugar en Montevideo en el mes de septiembre. En la misma, se continuó revisando la tarea de los grupos de negociación de los diferentes temas a nivel técnico, pero no trataron las cuestiones pendientes de decisión a nivel ministerial. Algo similar ocurrió en la reunión del XXXVI CNB, que se llevó a cabo en Bruselas en el mes de noviembre 2018. De este modo, a diciembre de 2018, la negociación del acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE se encontraba en un punto de pronóstico reservado. La coyuntura política y económica vigente en ambas partes presentaba características particulares, lo que no permitía formular un diagnóstico cierto respecto de las perspectivas en el corto plazo.

Por el lado del MERCOSUR, la toma de posesión del nuevo presidente de Brasil. Del lado de la UE, las elecciones del Parlamento Europeo que tendrán lugar en el mes de mayo de 2019 y las posiciones asumidas por algunos países como Italia, con respecto a la necesidad de revisar lo actuado en las negociaciones de diferentes acuerdos, entre ellos el de UE-MERCOSUR.

En este escenario, el panorama del primer trimestre de 2019 estará dominado por el devenir de estos acontecimientos, especialmente por las definiciones de las nuevas autoridades de Brasil y por la actuación del gobierno de Argentina, que ejerce la PPT del MERCOSUR en el primer semestre de 2019 y aparece como un fuerte defensor de este acuerdo.

La negociación con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)

Durante el año 2018 siguieron su curso las negociaciones tendientes a lograr un acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y EFTA (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein), que cubren aspectos de comercio de bienes (incluyendo disciplinas conexas), servicios, inversiones, compras públicas, derechos de propiedad intelectual, comercio y desarrollo sostenible, facilitación del comercio, solución de diferencias y asuntos institucionales del futuro acuerdo (Ramos Martínez et al., 2018).

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el comercio entre ambos bloques no es muy significativo desde el punto de vista cuantitativo y se mantiene en niveles relativamente equilibrados a lo largo de los últimos años.

Tabla 23.
Comercio entre el MERCOSUR y la EFTA, promedio 2015-2017
En millones de dólares

		IMPORTADOR					PART. MERCOSUR EN EXPORTACIONES TOTALES EFTA
		ARG	BRA	PAR	URU	TOTAL MERCOSUR	
EXPORTADOR	Suiza (y Liechtenstein)	178	2.121	21	224	3.153	1,1%
	Noruega	113	557	2	17	689	0,7%
	Islandia	1	9	0	0	10	0,2%
	TOTAL EFTA	901	2.687	23	241	3.852	1,0%
		IMPORTADOR					
EXPORTADOR		Suiza (y Liechtenstein)	Noruega	Islandia	TOTAL EFTA	PART. EFTA EN EXPORTACIONES TOTALES MERCOSUR	
	ARG	1.220	16	2	1.238	2,1%	
	BRA	1.465	729	203	2.396	1,2%	
	PAR	26	0	0	26	0,3%	
	URU	69	11	0	79	1,1%	
	TOTAL MERCOSUR	2.779	756	205	3.740	1,4%	

Fuente: UNCTAD.

Como parte del proceso negociador, se llevaron a cabo varias rondas de negociación durante 2018 (abril, julio, octubre y noviembre). Consecuencia de ello, se logró un grado de avance importante en las distintas áreas, especialmente en lo relacionado con las respectivas ofertas en materia de acceso a mercado de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales.

Una definición importante adoptada al comenzar las negociaciones estuvo referida a las características de las ofertas que serían intercambiadas, el nivel de cobertura de comercio de las mismas y el formato negociador. En lo concerniente a esto último, teniendo en cuenta que los países miembros de EFTA mantienen estructuras arancelarias nacionales diferentes, se acordó que las ofertas de cada país serían definidas por separado; consecuentemente, se estableció que el MERCOSUR podía también ajustar su propia oferta de manera bilateral con cada uno de los países miembros de la EFTA. En otras palabras, la negociación de acceso a mercados estaría determinada a nivel de países individuales de ambas partes.

La cobertura del comercio de bienes que debían alcanzar las ofertas de acceso a mercado fue una de las primeras cuestiones conflictivas. En efecto, en ocasión de la III Ronda de Negociación (abril 2018 en Buenos Aires), se llevó a cabo un primer intercambio de ofertas. Los países de la EFTA consideraron que la presentada por el MERCOSUR, que cubría alrededor del 70% del comercio entre las partes, era insuficiente para servir como base de negociación. Del lado de la EFTA, la oferta tenía una mayor cobertura (superior al 80%). Esto se lograba con la desgravación de productos no agrícolas en forma inmediata y con reciprocidad, dejando pendiente una buena parte de los productos agroindustriales de interés prioritario del MERCOSUR.

En la IV Ronda de Negociación realizada en julio en Ginebra se llevó a cabo el primer intercambio de las respectivas ofertas del MERCOSUR y la EFTA en lo referido a comercio de servicios/inversiones y compras gubernamentales. En dicha ocasión, las partes acordaron continuar trabajando en la mejora en las respectivas ofertas.

Este objetivo se desarrolló en base a un intercambio de pedidos de ambas partes, especialmente en lo referido al acceso a mercado de bienes, aunque sin dejar de lado los compromisos de apertura de mercado en el campo del comercio de servicios ni las condiciones de participación de las empresas en las compras gubernamentales. Los esfuerzos realizados posibilitaron llegar a la última ronda del año –en noviembre en Ginebra– con avances significativos en la negociación del acuerdo de libre comercio.

A continuación, se sintetizan los principales contenidos y avances de los diferentes temas de la agenda negociadora.

Acceso a mercado de bienes

Las primeras ofertas intercambiadas mostraron que el MERCOSUR planteaba que la desgravación arancelaria debía efectivizarse en plazos que llegaban a los quince años, mientras que la EFTA proponía una desgravación mayormente inmediata (y solo en algunos casos llegaba a diez años). La oferta de la EFTA era muy ambiciosa en materia de productos industriales, que se colocaban en condiciones de desgravación inmediata. Por su parte, en lo referente a productos agrícolas era más bien restrictiva y acotada, lo que ponía de manifiesto la sensibilidad relativa de este sector por parte de los países de la EFTA. En efecto, presentaba numerosas exclusiones de productos del sector y solo otorgaba un acceso parcial para otros bienes a cada país EFTA en forma individual, con preferencias fijas, contingentes arancelarios (no exclusivos para el MERCOSUR) y mecanismos de precios que regulan –restringen– el ingreso a dichos mercados.

En ocasión de la V Ronda de Negociación que tuvo lugar en Buenos Aires en octubre 2018, se logró un acuerdo para mejorar las ofertas de desgravación arancelaria de bienes, y se consensuó diferenciar la cobertura en términos de valor del comercio y en términos de líneas/items arancelarios. En términos de comercio, se estableció que el MERCOSUR llegaría a cubrir el 90% y los países de la EFTA, el 93% del valor del intercambio bilateral, incluidos dentro de este cálculo los casos de productos para los cuales no hay desgravación total (preferencias fijas, contingentes arancelarios, mecanismos de precios de entrada, etc.). En términos de cantidad/número de líneas arancelarias, se definió que la cobertura del MERCOSUR debía alcanzar un 80% y la de los países EFTA, un 83%. Como tarea adicional se planteó analizar una serie de productos de interés de cada parte que se clasificaron con la denominación de to be discussed (TBD). Este grupo de bienes incluía productos industriales y agroindustriales de interés de los países EFTA y bienes agroindustriales de interés de los EP del MERCOSUR.

Tabla 24.
Principales 10 productos de exportación del MERCOSUR hacia la EFTA
En millones de dólares y porcentajes

CÓDIGO (HS12)	DESCRIPCIÓN	EXPORTACIONES (PROMEDIO 2015-2017)	PARTICIPACIÓN S/EXPO A EFTA	ARANCEL PROMEDIO EFTA (con Mercosur) 2017	PART. POR PAÍS
710812	Oro no monetario en bruto	1.554,3	41,8%	0%	ARG 72% BRA 25% URU 3%
281820	Óxido de aluminio, excepto el corindón artificial	708,5	18,9%	0%	BRA 100%
890590	Barcos faro, barcos bomba, pontones grúa, diques flotantes	541,6	14,5%	0%	BRA 100%
710813	Oro. Las demás formas semilabradas	200,2	5,4%	0%	BRA 100%
120190	Porotos de soja (excluidos para siembra)	129,0	3,5%	Islandia 0% Liechtenstein 2,20% Suiza 7,08% Noruega 13,53%	BRA 88% PAR 11% URU 1%
760110	Aluminio sin alear	67,3	1,8%	0%	BRA 100%
090111	Café sin tostar y sin descafeinar	46,3	1,2%	0%	BRA 100%
710691	Plata en bruto	40,6	1,1%	0%	ARG 100%
020130	Carne bovina, deshuesada, fresca o refrigerada	39,0	1,0%	Islandia 150,38% Noruega 237,16% Suiza 206,96% Liechtenstein 225,86%	URU 48% PAR 21% BRA 18% ARG 14%
020714	Trozos y despojos, congelados de pollo	32,2	0,9%	Islandia 270,29% Noruega 117,22% Suiza 799% Liechtenstein 397,06%	BRA 97% ARG 3%
SUBTOTAL		3.369,2	90,1%		BRA 62- ARG 35% URU 2% - PAR 1%
TOTAL		3.739,9	100%		BRA 64- ARG 33% URU 2% - PAR 1%

Fuente: CEI en base a WITS y MacMap.

Tabla 25.
Principales 10 productos de importación del MERCOSUR desde la EFTA
 En millones de dólares y porcentajes

CÓDIGO (HS12)	DESCRIPCIÓN	IMPORTACIONES (PROMEDIO 2015-2017)	PARTICIPACION S/IMPO DESDE EFTA	AEC PROMEDIO MERCOSUR (con EFTA)	PART. POR PAÍS
300210	Sueros específicos de animales o de personas inmunizados y demás componenets de la sangre	528,1	14,8%	2,81%	BRA 74% ARG 24% URU 1%
292800	Derivados orgánicos de la hidrazina o de la hidroxilamina	289,6	8,1%	4,86%	BRA 80% ARG 20%
300490	Medicamentos, excluidos aquellos que contengan penicilina u otros antibióticos, hormonas, alcaloides o sus derivados o vitaminas	272,8	7,7%	10,30%	BRA 63% ARG 32% URU 2% PAR 2%
271111	Gas natural licuados	243,5	6,8%	0%	ARG 51% BRA 49%
271019	Los demás aceites de petróleo o de mineral bituminoso	123,4	3,5%	0,83%	BRA 85% PAR 15%
310520	Abonos minero químicos con nitrógeno, fósforo y potasio	114,1	3,2%	6%	BRA 82% ARG 18%
293499	Los demás ácidos nucleidos y sus sales	76,5	2,1%	5,53%	BRA 100%
292429	Los demás compuestos con función carboxiamida	59,8	1,7%	6,3%	BRA 71% ARG 29%
090121	Café sin descafeinar	52,7	1,5%	10%	BRA 72% ARG 28%
030562	Bacalao salado sin secar ni ahumar, excepto los despojos comestibles	41,1	1,2%	0%	BRA 100%
SUBTOTAL		1.801,6	50,5%		BRA 73% - PAR 1% ARG 25% - URU 1%
TOTAL		3.566,1	100%		BRA 76% - PAR 2% ARG 21% - URU 1%

Fuente: CEI en base a WITS y fuentes oficiales de cada país..

En la VI Ronda de Negociaciones, llevada a cabo en Ginebra en la última semana de noviembre de 2018, las partes revisaron el estado de las ofertas mejoradas que se habían comprometido a presentar. En el caso del MERCOSUR, se incluyeron productos de interés de los países EFTA en los cronogramas de desgravación arancelaria en los plazos más largos y se presentaron propuestas de tratamiento de productos que se habían categorizado como TBD. En el caso de los países de la EFTA, los cambios presentados no tuvieron en cuenta las solicitudes presentadas por el MERCOSUR respecto de productos de la oferta exportable agrícola. En particular, Suiza propuso un tratamiento particularizado para los productos agrícolas que había categorizado como TBD en su oferta anterior. Este tratamiento consiste en el establecimiento de cuotas arancelarias modestas que, en principio, no satisficieron las expectativas del MERCOSUR. Además, esta propuesta fue condicionada a la implementación de una cláusula de salvaguardia especial, lo que no fue aceptado por el MERCOSUR.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, los niveles arancelarios más elevados de los países de la EFTA se concentran –como era de esperarse– en el sector agrícola, sector de particular interés para los países del MERCOSUR.

Tabla 26.
Aranceles NMF aplicados y preferenciales - EFTA
 Aranceles ad valorem (último dato disponible)

TIPO DE PRODUCTO	TIPO DE ARANCEL PROMEDIO	EFTA		
		SUIZA (2018)	ISLANDIA (2017)	NORUEGA (2017)
TODOS LOS PRODUCTOS	NMF Aplicados	4,92%	2,49%	3,42%
	Preferenciales	3,35%	2,32%	2,56%
BIENES AGRICOLAS	NMF Aplicados	60,34%	36,58%	46,73%
	Preferenciales	47,03%	34,16%	36,28%
BIENES NO AGRICOLAS	NMF Aplicados	0,91%	0,02%	0,28%
	Preferenciales	0,19%	0,01%	0,11%

Fuente: CEI en base a MacMap.

Tabla 27.
Aranceles NMF aplicados y preferenciales – MERCOSUR
 Aranceles ad valorem (último dato disponible)

TIPO DE PRODUCTO	TIPO DE ARANCEL PROMEDIO	MERCOSUR			
		 ARG	 BRA	 PAR	 URU
TODOS LOS PRODUCTOS	NMF Aplicados	11,23%	12,33%	8,67%	6,55%
	Preferenciales	10,7%	11,77%	8,28%	6,27%
BIENES AGRICOLAS	NMF Aplicados	11,84%	11,47%	11,01%	10,58%
	Preferenciales	11,26%	10,92%	10,5%	10,13%
BIENES NO AGRICOLAS	NMF Aplicados	11,19%	12,4%	8,49%	6,25%
	Preferenciales	10,66%	11,84%	8,11%	5,98%

Fuente: CEI en base a MacMap.

Más allá de las ofertas, se avanzó en las definiciones de los derechos de importación de base para la aplicación de los cronogramas de desgravación, la prohibición de introducir nuevos aranceles o de aumentar los existentes, y en otras disposiciones sobre la actuación de empresas comerciales del Estado. Asimismo, el texto del capítulo incluye cláusulas sobre excepciones generales y de seguridad y disposiciones sobre la forma de enfrentar problemas de balanza de pagos.

Se encuentran aún pendientes de tratamiento propuestas del MERCOSUR respecto de establecer un valor máximo arancelario como punto de partida de la desgravación (en los casos de aranceles muy elevados); y sobre un mecanismo de compensación de los efectos de las ayudas internas a la producción de productos agrícolas. En la misma situación se encuentran propuestas de la EFTA referidas a los derechos de exportación y al concepto de agricultura sustentable, vinculado con cuestiones medioambientales.

Servicios

En materia de comercio de servicios, las negociaciones se vienen desarrollando en base a un texto de derechos y obligaciones basados en el modelo del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC, del cual todos los participantes en esta negociación son miembros. El texto establece las condiciones de acceso a mercado y trato nacional para los servicios en los cuatro modos de prestación, así como las posibilidades de los países de adoptar medidas de regulación doméstica que no afecten los compromisos asumidos como resultado de esta negociación. Los derechos y obligaciones se aplican a los sectores para los cuales las partes han asumido compromisos específicos en sus listas nacionales (y no en otros). Este último es el caso de los servicios de transporte marítimo y energía que, para el MERCOSUR, no serán objeto de compromisos específicos.

Uno de los aspectos a tratar en detalle se refiere al movimiento de personas y de personal clave o de negocios que se trasladan con la finalidad de prestar un servicio en otro país, y las condiciones generales que deberán respetarse para la implementación de dichos movimientos en los sectores para los cuales los países asumen compromisos específicos.

La estructura del capítulo sobre servicios incluye secciones o anexos sectoriales para telecomunicaciones, servicios financieros, movimiento de personas y servicios profesionales. En cada uno de estos casos, se detalla el tratamiento general de la prestación del servicio y el que regirá a partir de los compromisos específicos que se asuman en las listas nacionales de acceso a mercado y trato nacional.

La otra parte de la negociación en el área de comercio de servicios son las ofertas en forma de compromisos específicos, que cada uno de los países miembros de las dos partes presentan. Las ofertas intercambiadas se basan en las presentaciones realizadas en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC por cada uno de los países miembros de la EFTA y del MERCOSUR. En principio, la oferta de Argentina incluye compromisos específicos –en mayor medida que la de Brasil– en los sectores de servicios financieros, telecomunicaciones, movimiento de personas y servicios profesionales, sobre todo en los modos de prestación transfronterizos (Modos 1 y 2) y de presencia comercial o radicación de empresas para la prestación de un servicio en el país de consumo (Modo 3).

Compras gubernamentales

Las negociaciones referidas a este capítulo se dividen en dos partes. La primera es un texto normativo que contiene los términos de los procedimientos de compra que los países se comprometen a respetar y que se basa en las disposiciones del Acuerdo sobre Compras Públicas de la OMC. La segunda son las listas de organismos del sector público, de los bienes, de los servicios y, en caso de corresponder, de las obras públicas que estarán sujetos a las disposiciones del futuro acuerdo en cada uno de los países –para la participación de empresas proveedoras de la contraparte–. Esto incluye la definición de un umbral o valor por encima del cual estos procedimientos de compra –obligatoriamente– deben aplicarse y del cumplimiento del principio de trato nacional para los proveedores de las partes involucradas –o al menos el otorgamiento de una preferencia de cierto nivel–. En el mismo sentido, se define la participación de pequeñas y medianas empresas y la posibilidad de que los países de menor desarrollo se beneficien de un trato diferencial.

En ocasión de la IV Ronda de Negociaciones se analizaron las ofertas intercambiadas en los días previos. La oferta del MERCOSUR fue similar a la presentada a la UE en noviembre 2016, con propuestas de listas de organismos públicos, bienes y servicios que deberán estar sujetos a los compromisos asumidos en esta negociación, que son diferentes según cada EP del MERCOSUR. En el caso de las listas de bienes y de servicios, se excluyen ciertos productos que los EP del MERCOSUR consideran que deben ser provistos por empresas nacionales de cada uno de los países.

Entre la V Ronda (Buenos Aires, octubre 2018) y la VI Ronda (Ginebra, noviembre 2018), las partes avanzaron en el tratamiento del texto normativo de este capítulo y en el tratamiento de las ofertas intercambiadas en ocasión de la IV Ronda.

Derechos de propiedad intelectual (DPI)

Este segmento de la negociación se relaciona con la protección de los derechos de autor, marcas, diseños industriales, patentes, indicaciones geográficas (IG) y otros sobre la base de las disposiciones del acuerdo sobre DPI vinculados con el comercio (ADPIC) de la OMC. La inclusión de estas cuestiones en un acuerdo de libre comercio responde al interés de los países desarrollados (como los miembros de la EFTA) por contar con un nivel más alto de protección del que brinda el ADPIC.

Estos mayores niveles de protección se extienden al funcionamiento de los tribunales de justicia de los países y de los jueces con competencia en el tratamiento de eventuales violaciones de los DPI que afectan a empresas y/o particulares.

Entre los DPI se destaca el caso de las patentes y de las IG. En el primer caso, los países de la EFTA han demostrado interés por extender el plazo de los derechos de patente y por el tratamiento de la cuestión denominada “datos de prueba”. Se trata del otorgamiento de un monopolio legal para los titulares que presentan dichos datos al momento de gestionar la autorización de comercialización de productos farmacéuticos y/o productos agroquímicos. En particular, Suiza ha insistido en la inclusión de disposiciones expresas respecto de un mecanismo de ajuste del plazo de validez de una patente para compensar las demoras que pudieran surgir en el trámite de obtención del derecho de patente. En el mismo sentido, Suiza busca una protección especial para los titulares de datos de prueba bajo la forma de un plazo por el cual se reconozca la exclusividad del uso de dichos datos a sus titulares.

El segundo caso es el de la protección de IG. A este respecto, la posición negociadora de los países EFTA (liderados por Suiza) procura lograr el reconocimiento de IG para productos originales diferentes del vino y las bebidas alcohólicas (que ya están cubiertas por el ADPIC). La cuestión del reconocimiento de IG y los textos de las correspondientes disposiciones constituyen un área particularmente sensible en la negociación del acuerdo EFTA-MERCOSUR. En este sentido, algunos EP del MERCOSUR (como por ej. Brasil) han señalado su interés por el reconocimiento de IG propias y sugirieron la necesidad de abordar el tema con la presentación de listas de productos con IG de interés de ambas partes.

En este marco, en ocasión de la VI Ronda de Negociaciones realizada en Ginebra, las partes revisaron los textos normativos referidos a los temas de nación más favorecida, trato nacional, derechos de autor, marcas y diseños industriales. De este modo, en la VII Ronda programada para febrero 2019 se abordarán detalles de las cuestiones antes mencionadas de patentes, datos de prueba e información confidencial.

Comercio y desarrollo sustentable (CDS)

Este capítulo apunta al establecimiento de mecanismos que aseguren la aplicación, vigilancia y observancia de las legislaciones vigentes en ambas partes con respecto a medioambiente, derechos laborales fundamentales y desarrollo sustentable. El objetivo es que cada parte pueda tener conoci-

miento de las normas respectivas y la posibilidad de vigilar su cumplimiento. La redacción del capítulo ha quedado prácticamente concluida como resultado de las tratativas realizadas en la Ronda llevada a cabo en octubre de 2018.

Facilitación del comercio

El punto de partida de estas disposiciones es el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC que entró en vigor a principios del año 2017. El objetivo de las disposiciones del capítulo es ratificar los compromisos asumidos en función del AFC y establecer procedimientos aduaneros que contribuyan al mejor desarrollo de las operaciones comerciales entre las partes, mediante la mayor conexión posible entre las respectivas administraciones aduaneras. Con esa finalidad, se reflejan los principios generales del AFC y sus normas en materia de transparencia de todas las decisiones relativas a operaciones comerciales, así como las disposiciones referidas a consultas anticipadas en materia de origen, valuación de las mercaderías, tasas y contribuciones aplicables por servicios aduaneros, admisión temporaria y formalidades relativas a una diversidad de aspectos que hacen al movimiento de las mercaderías a través de las fronteras aduaneras de los países.

Un aspecto importante en materia de facilitación de comercio es la armonización e interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior de cada una de las partes, así como el funcionamiento de la normativa en materia de operadores económicos autorizados, y se procura que su implementación responda a criterios similares en los países de la EFTA y el MERCOSUR. En ese sentido, una de las cuestiones en discusión se refiere a la actuación de los despachantes de aduana como intermediarios en las operaciones comerciales y aduaneras en cada una de las partes. Otro tema pendiente de acuerdo es el tratamiento de la intervención consular en los documentos que deben ser presentados ante las autoridades aduaneras. Este requisito puede ser considerado como un trámite innecesario y que su eliminación puede contribuir a facilitar las operaciones. Sin embargo, subsiste el hecho de que el mismo ayuda a evitar la falsificación de documentación importante.

El inicio de la negociación con Canadá

Las negociaciones con el objetivo de alcanzar un acuerdo de libre comercio entre las partes fueron lanzadas en marzo de 2018 en un acto realizado en Asunción, con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores de los EP del MERCOSUR y el ministro de Comercio de Canadá. A partir de allí, se realizaron rondas de negociaciones en marzo en Ottawa; en junio en Brasilia; en septiembre en Ottawa; y en diciembre nuevamente en Brasilia.

En la primera Ronda se organizaron los trabajos de los grupos negociadores y se llevó a cabo un intercambio de actualización de informaciones para reflejar los cambios ocurridos en ambas partes desde la finalización de la etapa previa denominada “exploratoria”, que fuera concluida en el año 2017 (Ramos Martínez et al., 2018). En esa etapa previa, se habían revisado todos los temas que consideraban que debían ser parte de la negociación del acuerdo de libre comercio y los alcances de cada uno de ellos.

En la segunda Ronda, realizada en junio 2018, se conformaron los equipos negociadores de las partes en cada uno de los grupos definidos. Estos grupos son los de comercio de bienes, pequeñas y medianas empresas, empresas del estado, reglas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, defensa comercial (incluyendo salvaguardias), facilitación del comercio y cooperación aduanera, comercio de servicios, inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, comercio inclusivo (medioambiente, asuntos laborales y de género), asuntos institucionales y solución de diferencias.

Los grupos negociadores organizaron sus trabajos con el objetivo de contar con los respectivos textos de disposiciones de cada uno. Los únicos grupos que iniciaron sus trabajos con un texto consolidado fueron los de comercio inclusivo y de pequeñas y medianas empresas. En los demás grupos, los textos se analizan buscando convergencias y divergencias entre las partes, para ir convergiendo hacia un texto común consolidado.

Otro tema de gran importancia tratado en la segunda ronda negociadora fueron las modalidades del intercambio de ofertas para llevar a cabo en materia de comercio de bienes, de comercio de servicios e inversiones y de compras gubernamentales. En el caso de comercio de bienes, se acordó que se presentarían las ofertas de cada parte, en cronogramas con plazos para la eliminación de los derechos de importación.

A este respecto, el MERCOSUR planteó que su cronograma de desgravación llegaría hasta los quince años, mientras que Canadá indicó que desgravaría en un plazo máximo de diez años. En este sentido, también se consignó que cada parte indicaría una lista de bienes para los cuales no habría desgravación arancelaria, y cuyo tratamiento en un futuro acuerdo sería abordado en la última etapa de la negociación. Como puede observarse en la Tabla 28, el comercio bilateral arroja un resultado persistentemente superavitario para los países del MERCOSUR, si bien se mantiene en niveles cuantitativamente poco relevantes.




Tabla 28.
Comercio bilateral entre el MERCOSUR y Canadá, 2006-2017
En millones de dólares y variación en %

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 2006/2017
EXPORTACIONES	ARGENTINA	437	347	471	467	1.201	2.383	2.213	1.703	1.655	1.295	1.148	1.332	204%
	BRASIL	2.278	2.348	1.864	1.710	2.319	3.127	3.067	2.698	2.313	2.343	2.351	2.705	19%
	PARAGUAY	5	5	7	4	6	3	4	7	4	3	3	3	-40%
	URUGUAY	45	72	33	37	36	42	65	55	119	119	74	45	0%
	MCS	2.765	2.772	2.374	2.217	3.761	5.555	5.350	4.462	4.091	3.761	3.577	4.084	48%
IMPORTACIONES	ARGENTINA	185	293	317	254	409	627	511	490	556	462	345	660	256%
	BRASIL	1.194	1.635	3.210	1.602	2.714	3.556	3.074	3.002	2.712	2.421	1.866	1.761	47%
	PARAGUAY	7	7	15	13	16	14	17	20	22	29	33	40	505%
	URUGUAY	18	19	193	27	82	38	41	47	44	51	78	54	193%
	MCS	1.404	1.954	3.736	1.896	3.221	4.235	3.642	3.558	3.335	2.963	2.322	2.514	79%
SALDO	ARGENTINA	252	55	153	213	992	1.757	1.703	1.213	1.100	833	803	672	166%
	BRASIL	1.084	713	-1.347	108	-396	-430	-6	-303	-401	-78	485	944	-13%
	PARAGUAY	-2	-2	-9	-9	-10	-11	-13	-13	-18	-26	-30	-37	2153%
	URUGUAY	27	53	-160	10	-46	4	25	7	75	68	-3	-9	133%
	MCS	1-361	818	-1.362	321	540	1.3200	1.708	904	756	798	1.255	1.570	15%

Fuente: Comtrade.

Al mismo tiempo, en términos de especialización productiva-exportadora, la parte más importante de la canasta de ventas del MERCOSUR se compone de materias primas y recursos naturales, que ingresan actualmente libres de gravámenes arancelarios.

Tabla 29.
Principales 10 productos exportados por MERCOSUR a Canadá y arancel promedio en Canadá
Promedio anual 2013-2017, en millones de dólares





	ARG	BRA	PAR	URU	MERCOSUR	ARANCEL PROM. (%)
PRODUCTOS						
1. ORO EN BRUTO	1.111	168	-	-	1.279	0,0
2. ÓXIDO DE ALUMINIO	-	746	-	-	746	0,0
3. AZÚCAR DE CAÑA	2	321	1	-	324	0,0
4. ACEITES CRUDOS DE PETRÓLEO O MINERAL	-	158	-	-	158	0,0
5. CAFÉ	-	121	-	-	121	0,0
6. ORO EN BARRAS ALAMBRES	-	82	-	-	82	0,0
7. VINO	72	-	-	-	72	0,05
8. MINERALES DE ALUMINIO	-	61	-	-	61	26,5
9. CARNE BOVINA CONGELADA DESHUESADA	-	-	-	58	58	0,0
10. MÁQUINAS NIVELADORAS	-	49	-	-	49	0,0
SUBTOTAL	1.185	1.706	1	58	2.950	
RESTO	242	776	3	24	1.045	
TOTAL DE EXPORTACIONES A CANADA	1.427	2.482	4	82	3.995	
TOTAL DE EXPORTACIONES AL MUNDO					292.773	Participación de Canadá en el total exportado por MERCOSUR: 1,4%

Fuente: CEI.

Tabla 30.

Principales 10 productos importados por el MERCOSUR de Canadá y AEC promedio

Promedio anual 2013-2017, en millones de dólares

	ARG	BRA	PAR	URU	MERCOSUR	AEC PROM. (%)
PRODUCTOS						
1. CLORURO DE POTASIO	5	793	11	5	813	0,0
2. MEDICAMENTOS	64	140	0,3	1	206	8,3
3. HULLA BITUMINOSA	5	179			184	0,0
4. PAPEL PRENSA EN BOBINAS O EN HOJAS	3	96	2	1	102	11,3
5. TURBOREACTORES, TURBOPROPULSORES Y DEMÁS TURBINAS DE GAS	0,2	55			55	0,0
6. TRIGO BLANDO					53	10,0
7. AVIONES Y DEMÁS AERONAVES DE PESO EN VACIO 2000 > 15000 kg.	18	53			53	0,0
8. HELICOPTEROS DE PESO EN VACIO > 2000 kg	9	40			49	0,0
9. AVIONES Y DEMÁS AERONAVES DE PESO EN VACIO > 15000 kg.	3	44			47	0,0
10. AUTOMOVILES DE CILINDRADA > 3000 cm3	3	42	0,3	0,1	45	20,0
SUBTOTAL	109	1.477	13	7	1.606	
RESTO	394	876	15	48	1.333	
TOTAL DE IMPORTACIONES DE CANADA	502	2.353	29	55	2.939	
TOTAL DE IMPORTACIONES DEL MUNDO					270.747	Participación de Canadá en el total importado por MERCOSUR: 1,1%

Fuente: CEI.

En materia de comercio de servicios, se analizó la forma de consignar los compromisos en las listas. Se trata de las llamadas “listas negativas”, en las cuales se indican las restricciones al acceso a mercado y al trato nacional en cada rubro de servicios. Todo lo que no sea objeto de restricción en dicho rubro se considera que está liberalizado en cada uno de los modos de prestación de servicios (transfronterizos, presencia comercial y movimiento de personas). Teniendo en cuenta la especificidad de las actividades de servicios, Canadá propuso la separación del grupo de negociación en una serie de subgrupos (servicios financieros, telecomunicaciones, servicios a las empresas, servicios informáticos, servicios profesionales, servicios postales y movimiento de personas).

Con respecto a las compras gubernamentales, es importante destacar un elemento que diferencia el punto de partida en la negociación de este capítulo: Canadá es parte signataria del Acuerdo de Compras Públicas (ACP) de la OMC, en tanto que los EP del MERCOSUR no lo son. Desde esta perspectiva, la mayor diferencia se encuentra en que el texto normativo que puede ser aceptable para Canadá no es igualmente aceptable para el MERCOSUR. Los procedimientos de compra y las disposiciones correspondientes que se encuentran definidos y desarrollados en el ACP no coinciden con la normativa del Protocolo de Compras Públicas aprobado por el MERCOSUR en diciembre de 2017 (y que aún no ha sido incorporado a las legislaciones nacionales de cada EP).

Sin embargo, las divergencias no son sustanciales y existe un alto grado de compatibilidad para poder llegar a un texto único. El otro componente de la negociación corresponde a los compromisos de la oferta a presentar por cada parte. En el caso de Canadá, existe una situación previa que responde a los compromisos asumidos en virtud del ACP de la OMC. En el caso del MERCOSUR, dejando de lado los compromisos entre los EP en el marco del protocolo antes mencionado, no se ha otorgado participación preferencial en las compras públicas de los EP a ningún tercer país o grupo de países.

En materia de inversiones, uno de los aspectos de mayor controversia se refiere a la posibilidad de que exista un procedimiento de solución de diferencias Inversor-Estado. Las autoridades de Brasil indicaron claramente que no pueden aceptar la inclusión de esta posibilidad. Argentina, Paraguay y Uruguay aceptaron negociar con Canadá un instrumento jurídico independiente, que otorgue la posibilidad de acceder a un mecanismo de solución de controversias específico para los compromisos establecidos en el acuerdo.

En lo concerniente a la actuación de empresas del Estado, ambas partes aceptaron reglas para evitar que la participación de estas empresas en los mercados de oferta y demanda de bienes y servicios implique una distorsión de la competencia y/o el ejercicio de poderes monopólicos que afecten los intereses de los operadores privados. Ciertos aspectos de la cuestión pueden ser abordados como parte de las disposiciones relacionadas con política de competencia, pero otras distorsiones deben ser objeto de tratamiento específico por sus implicancias en los mercados financiero, laboral, de acceso a insumos, etc.

En la Tercera Ronda de Negociaciones, realizada en Ottawa en el mes de septiembre de 2018, las partes coincidieron en fijar el objetivo de concluir con la negociación del acuerdo de libre comercio para fines del año 2019. Con ese propósito, se definieron cronogramas de trabajo intensivos relacionados con los diferentes capítulos del acuerdo, las tareas a desarrollar entre cada Ronda negociadora y la frecuencia y duración de las mismas. Una consideración especial tuvo la situación del intercambio de ofertas de comercio de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales. Los EP del MERCOSUR plantearon que estaban en condiciones de realizar un intercambio en bienes y compras gubernamentales a fines del año 2018, pero que no sería posible hacerlo en servicios e inversiones antes de febrero de 2019, debido al formato de listas negativas.⁴³ Canadá aceptó la inquietud del MERCOSUR, aunque manifestó su preferencia por un intercambio de ofertas completas en un solo momento del tiempo. En cualquier caso, las partes acordaron que la V Ronda de Negociación fuera agendada para el mes de marzo de 2019, sujeta a que se cumpliera la presentación de las ofertas del MERCOSUR en febrero.

En cuanto al comercio de bienes, una de las discusiones de la III Ronda negociadora se desarrolló sobre la propuesta del MERCOSUR de incluir una cláusula de salvaguardia bilateral (específica del acuerdo), una cláusula de desarrollo industrial (industria naciente) y una de salvaguardia especial para productos agrícolas. Para fundamentar la necesidad de una salvaguardia bilateral en el acuerdo, se argumentó que esta facilitaría asumir compromisos de desgravación arancelaria más ambiciosos, al abrir una vía de escape que podría ser activada ante el incremento brusco de importaciones como resultado de la puesta en vigencia del acuerdo comercial.

En el mismo sentido, la importancia de contar con una cláusula de desarrollo industrial (industria naciente) era defendida por el MERCOSUR, a los efectos de tener en cuenta la situación de menor desarrollo relativo de la región en comparación con Canadá, y brindar así una opción favorable al surgimiento de nuevas producciones en su territorio (con una mayor protección arancelaria temporal). Finalmente, se trató la situación de la salvaguardia especial del Acuerdo Agrícola de la OMC y la necesidad de evitar su aplicación por parte de Canadá con respecto a productos agrícolas originarios de los países del MERCOSUR.

El acercamiento comercial con Corea del Sur

Las relaciones del MERCOSUR con Corea comenzaron a intensificarse en el año 2004, cuando ambas partes coincidieron en la conveniencia de llevar a cabo un estudio de factibilidad para la celebración de un acuerdo de libre comercio. El estudio denominado *Overview of a Possible Trade Agreement Between Korea and MERCOSUR* expone la situación de la relación económica y comercial entre las partes, las perspectivas y el potencial existentes a partir de una intensificación de los vínculos en materia de comercio de bienes, servicios, inversiones, compras gubernamentales, transferencia de tecnología, facilitación de comercio y otras cuestiones que permitirían generar beneficios mutuos.

En efecto, el análisis sobre el potencial impacto de un proceso de liberalización bilateral arroja importantes posibilidades de incremento de exportaciones recíprocas. Mientras que, para los países del MERCOSUR, eso ocurriría frente a una apertura amplia y generalizada en el sector agropecuario de Corea, en el caso de este último país, el impacto depende de una apertura más importante en el mercado manufacturero.

A principios de 2017 se suscribió una Declaración Conjunta que anunciaba la finalización del diálogo exploratorio con vistas a iniciar la negociación de un acuerdo de libre comercio (Ramos Martínez et al., 2018).

A comienzos de 2018 las autoridades del MERCOSUR y Corea manifestaron su disposición para el lanzamiento de las negociaciones de dicho acuerdo. De esta forma, y aprovechando la oportunidad de la presencia de los representantes del MERCOSUR en Corea, el 25 de mayo de 2018 se iniciaron formalmente las negociaciones y se adoptaron los términos de referencia para el desarrollo de las mismas, y se estableció la fecha de septiembre de 2018 para la realización de la primera Ronda negociadora en Montevideo. Los EP del MERCOSUR tomaron la decisión de que la conducción de estas negociaciones estuviera a cargo de Uruguay, independientemente de la rotación de las PPT.

La negociación en Montevideo, siguiendo las disposiciones reflejadas en los términos de referencia, se dividió en grupos de trabajo de los siguientes temas: comercio de bienes, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, defensa comercial, comercio de servicios, inversiones, compras gubernamentales, cooperación, comercio y desarrollo sustentable, competencia, derechos

43) Toda vez que se trataba de una experiencia nueva y requería un mayor tiempo para poder ser llevada a cabo.

de propiedad intelectual, solución de controversias y asuntos institucionales. El objetivo de la reunión fue considerar los alcances de las disposiciones a incluir en cada uno de los capítulos del acuerdo y las diferencias existentes entre las partes respecto de la naturaleza y contenidos en cada tema.

Corea presentó en dicha oportunidad una serie de textos normativos derivados de la negociación que encara con los países miembros del CPTPP (Comprehensive and Progressive Transpacific Partnership). Al respecto, Corea manifestaba su interés en imprimir un ritmo acelerado a la negociación, dinámica que no era compartida del todo por el MERCOSUR, toda vez que la negociación de los acuerdos de libre comercio con la UE, los países de la EFTA y Canadá era considerada una prioridad para el bloque.

Las partes acordaron realizar la segunda Ronda negociadora en el mes de febrero de 2019 en Seúl y la tercera en Montevideo en el mes de junio. En caso de ser posible, se llevará a cabo una cuarta reunión negociadora en septiembre 2019 en Seúl.

En principio, a la luz de las tratativas desarrolladas en esta primera reunión, parecen existir discrepancias entre las partes respecto del alcance de la liberalización en materia de comercio de bienes, así como de ambición en algunos capítulos del futuro acuerdo (como por ejemplo en el de DPI, el de servicios y el de compras gubernamentales). En el caso de comercio de bienes, Corea está dispuesta a una liberalización del 98% del comercio, mientras que el MERCOSUR considera que dicha liberalización no puede ser superior al 90% debido a la existencia de importantes sensibilidades en algunos sectores industriales de los EP respecto de la competencia de los productos originarios de Corea del Sur.

En igual sentido, en el caso de comercio de bienes, mientras Corea proponía iniciar el tratamiento de las modalidades y los procedimientos relativos a la presentación de las ofertas de desgravación arancelaria, el MERCOSUR planteaba que no estaba en condiciones de definir las modalidades de negociación ni el nivel de ambición por lograr en materia de cobertura y eliminación de derechos de importación.

Como puede observarse en la Tabla 31, el intercambio comercial es superavitario para el país asiático, si bien con una tendencia decreciente, derivada fundamentalmente de la paulatina reducción absoluta de los intercambios en el último quinquenio (en particular, con Brasil).

Tabla 31.
Comercio bilateral entre el MERCOSUR y Corea del Sur, 2006-2017
En millones de dólares y variación en %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 2006/2017
EXPORTACIONES													
ARGENTINA	556	732	915	672	795	1.048	1478	1.195	501	699	833	612	10%
BRASIL	2.707	2.794	4.380	3.744	4.712	6.343	6.085	5.573	4.906	4.058	3.444	3.702	37%
PARAGUAY	6	2	3	5	4	52	106	73	73	20	104	99	1664%
URUGUAY	30	41	43	45	32	75	98	121	73	84	81	115	283%
MCS	3.299	3.568	5.341	4.466	5.543	7.518	7.717	6.964	5.552	4.860		4.529	37%
IMPORTACIONES													
ARGENTINA	331	489	578	494	909	1.081	973	1.075	754	1.047	796	836	153%
BRASIL	3.063	3.487	5.926	5.311	7.752	11.820	10.285	9.687	8.921	5.494	4.456	5.505	80%
PARAGUAY	68	65	94	55	130	200	160	203	224	225	124	146	114%
URUGUAY	54	72	99	64	159	217	184	386	255	193	100	115	113%
MCS	3.517	4.113	6.697	5.925	8.951	13.318	11.602	11.352	10.155	6.958	5.476	6.603	88%
SALDO													
ARGENTINA	225	243	337	178	.115	-33	455	121	-253	-348	37	-224	-199%
BRASIL	.357	-694	-1.545	-1.567	-3.640	-5.477	-4.200	-4.114	-4.15	-1436	-1012	-1.803	406%
PARAGUAY	-63	-63	-91	-50	-127	-147	-55	-129	-152	-295	-20	-47	-25%
URUGUAY	-24	-31	-56	-20	-127	-142	-80	-265	-183	-109	19	0	-98%
MCS	-218	-545	-1.356	-1.459	-3.408	-5.800	-3.885	-4.387	-4.603	-2.098	-1.014	-2.074	850%

Fuente: CEI.

Tabla 32.

Principales 10 productos exportados por el MERCOSUR a Corea del Sur y arancel promedio en Corea

Promedio anual 2013-2017, en millones de dólares

PRODUCTOS	ARG	BRA	PAR	URU	MERCOSUR	ARANCEL PROM. (%)
1. MINERALES DE HIERRO Y CONCENTRADOS SIN AGLOMERAR	309	592	18	-	920	428,7
2. MAÍZ	128	510	-	-	639	1,8
3. TORTA Y DEMÁS DE EXTRACCIÓN DE ACEITE DE SOJA	-	297	48	-	297	0
4. MINERALES DE HIERRO Y CONCENTRADOS AGLOMERADOS	-	244	-	-	292	487,0
5. HABAS DE SOJA INCLUSO QUEBRANTADAS	-	161	-	57	218	0
6. PASTA QUÍMICA DE MADERA	1	180	-	-	181	0
7. ALGODÓN SON CARDAR NI PELAR	9	155	-	-	164	0
8. MIN. DE COBRE Y SUS CONCENTRADOS	-	162	-	-	162	21,6
9. TROZOS Y DESPOJOS, CONGELADOS DE CARNE DE AVE	-	160	-	-	160	3,0
10. FERRONIÓBLO (ES UNA FERROALEACIÓN)	-	49	-	-	49	0
SUBTOTAL	448	3.447	67	57	4.018	
RESTO	320	890	7	38	1.255	
TOTAL DE EXPORTACIONES A COREA	768	4.337	74	95	5.273	Participación de COREA en el total exportado por MERCOSUR: 1,8%
TOTAL DE EXPORTACIONES AL MUNDO					292.773	

Fuente: CEI.

Y como surge de las Tabla 32 y Tabla 33, el patrón de comercio entre ambas partes tiene un perfil del tipo norte-sur tradicional: mientras que las exportaciones del MERCOSUR a Corea del Sur son mayormente alimentos y minerales de hierro, las importaciones se basan en aparatos eléctricos y vehículos y sus partes.

Tabla 33.

Principales 10 productos importados por el MERCOSUR de Corea del Sur y AEC promedio

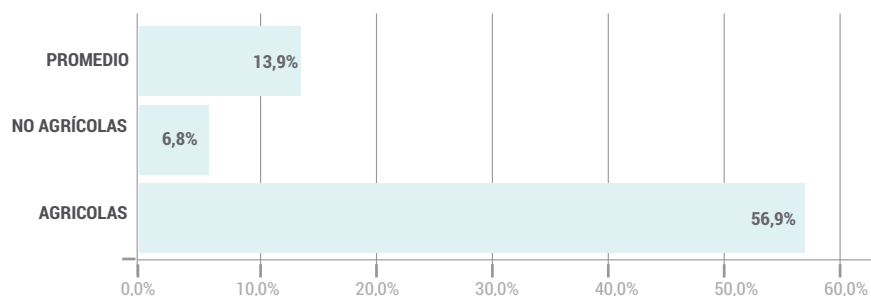
Promedio anual 2013-2017, en millones de dólares

PRODUCTOS	ARG	BRA	PAR	URU	MERCOSUR	ARANCEL PROM. (%)
1. PARTES DE TEL., INCLUIDOS CELULARES	174	718	-	-	892	5,6
2. PARTES Y ACCE. PARA AUTOMÓVILES	14	497	13	4	527	9,2
3. PARTES DESTINADAS A LOS APARATOS DE LAS PARTIDAS 85.25 A 85.28	55	401	1	-	456	4,7
4. AUTOMÓVILES P/ TURISMO Y TRANSPORTE CILINDRADA > a 1500cm3 y <= a 300 cm3	82	305	26	-	422	27,0
5. MEMORIAS		409	-	-	409	1,9
6. DISPOSITIVOS DE CRISTAL LÍQUIDO, LÁSERES LOS DEMÁS APARATOS E INST. DE ÓPTICA	65	295	-	-	360	7,8
7. LOS DEMÁS CIRCUITOS INT. MONOLÍTICOS		349	-	-	349	1,2
8. CAJAS DE CAMBIO Y SUS PARTES	9	144	-	-	153	9,9
9. MOTORES DE PISTÓN ALT., ENCENDIDO POR CHISPA, CILINDRADA > a 1.000 cm3	10	105	-	-	115	16,0
10. LAS DEMÁS, MÁQUINAS Y APARATOS ELÉCTRICOS CON FUNCIÓN PROPIA		108	-	-	108	3,7
SUBTOTAL	410	3.330	39	13	3.793	
RESTO	491	3.483	145	197	4.316	Participación de COREA en el total importado por MERCOSUR: 3,0%
TOTAL DE IMPORTACIONES DE COREA	901	6.813	184	210	8.109	

Fuente: CEI.

En ese marco, no resulta sorprendente que la estructura arancelaria de Corea sea más elevada con relación a su sector agropecuario, al tiempo que el perfil de protección resulta inverso cuando se trata de productos manufacturados.

Gráfico 20.
Arancel por tipo de producto en Corea del Sur
En % sobre valor importado 2016



Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

En lo referente a obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), se establecieron como punto de partida los acuerdos vigentes en la OMC y la negociación deberá tener en cuenta las realidades regulatorias de cada una de las partes y su articulación en el futuro acuerdo de libre comercio.

En el caso de defensa comercial, se trataron las cuestiones relativas a derechos antidumping y medidas compensatorias que se derivan de los respectivos Acuerdos de la OMC; y también la posibilidad de establecer disposiciones relativas a la administración e implementación de dichas medidas en base a interpretaciones de las normas de los acuerdos multilaterales. Un asunto de interés del MERCOSUR es la inclusión de una cláusula de salvaguardia bilateral en el acuerdo de libre comercio. Esta propuesta fue aceptada por Corea, aunque condicionada a la negociación del conjunto de los temas del acuerdo. En todos estos temas se intercambiarán propuestas de texto para los respectivos capítulos con anterioridad a la realización de la segunda ronda de negociación prevista para el mes de febrero de 2019.

En el área de comercio de servicios, se analizaron las ideas y propuestas de ambas partes respecto de las modalidades de negociación de los textos normativos. El MERCOSUR propuso trabajar con un texto único para todos los sectores de servicios, con diferenciación de cuestiones relativas a ciertas actividades en particular (caso telecomunicaciones o servicios financieros). Corea, por su parte, se inclina por capítulos separados por sectores de servicios y también por un acápite diferenciado para las disposiciones relacionadas con el comercio electrónico.

Corea expresó su interés en una definición de comercio transfronterizo de servicios como punto de partida, así como una definición de productos digitales para comenzar el capítulo de comercio electrónico. La posición de los EP del MERCOSUR con respecto a los productos digitales presenta divergencias entre Argentina y Brasil, con Uruguay y Paraguay quizá más cercanos a la situación de Argentina. Estos tres países podrían aceptar un grado de ambición más alto en esta materia, por las normas que ya se encuentran vigentes en materia de protección de datos, firma electrónica, localización de servidores, etc. Por el contrario, en Brasil no hay normativa tan específica y detallada en la mayor parte de estas cuestiones.

Por otra parte, Corea plantea la necesidad de contar con capítulos separados para tratar los sectores de telecomunicaciones, servicios financieros y la entrada temporal de personal empresario. A tal fin, presentó sus propuestas de texto en la reunión. El MERCOSUR acordó remitir su opinión y eventuales contrapropuestas antes de la segunda Ronda de negociación que tuvo lugar en febrero de 2019.

En el área de derechos de propiedad intelectual (DPI), Corea presentó sus ideas en un borrador de texto que avanza sobre la base de las disposiciones del ADPIC. En la reunión de septiembre se analizaron las ideas de Corea y se decidió que era necesario un mayor conocimiento de ambas partes de las legislaciones vigentes en materia de DPI, en particular relativa a IG. Por ello, se intercambiará información relevante y el tema se abordará nuevamente en la segunda Ronda negociadora.

En las cuestiones relacionadas con inversiones, cooperación, comercio y desarrollo sustentable y competencia, el esquema de trabajo desarrollado en la primera reunión negociadora fue similar. Los representantes de Corea presentaron borradores de texto y realizaron comentarios y aclaraciones sobre los mismos a pedido del MERCOSUR. En cada caso, surgieron algunos temas controvertidos, como en lo concerniente a inversiones, donde el objetivo de Corea es un alto nivel de protección para los inversores de todo tipo de activos, incluyendo la posibilidad de recurrir a un mecanismo de solución de controversias entre Inversor y Estado. Esta opción no es aceptable para los EP del MERCOSUR, en particular para Brasil. Se comentó el tratamiento del tema en la negociación de Corea con los países EFTA y que, en ese caso, el capítulo de inversiones se había negociado entre ambas partes en forma bilateral, entre países individuales de la EFTA y Corea. En la segunda reunión negociadora MERCOSUR-Corea, se retomará la discusión sobre este punto.

En el capítulo de comercio y desarrollo sustentable, un aspecto controvertido surgió a partir de la propuesta del MERCOSUR de incluir disposiciones sobre manejo sustentable de la pesca y la acuicultura, biodiversidad, conservación de suelos y transferencia de tecnología. La parte coreana se comprometió a estudiar las propuestas del MERCOSUR y volver a tratar el tema en la segunda Ronda negociadora. Finalmente, en lo que respecta a las compras gubernamentales, los representantes de ambas partes presentaron las respectivas legislaciones vigentes en este campo.

Lanzamiento de negociaciones con Singapur

Durante el año 2017 se llevaron a cabo una serie de encuentros de alto nivel entre representantes del MERCOSUR y de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), por un lado y del MERCOSUR con Singapur, por el otro. Estas reuniones fueron la continuación de encuentros previos desarrollados en los últimos años entre las partes, especialmente diálogos políticos en oportunidad de la realización de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La intención de las partes siempre fue la búsqueda de mecanismos y formas que permitieran intensificar las relaciones políticas, económicas y comerciales. En septiembre de 2017, y como resultado de uno de estos encuentros, se acordó avanzar hacia la posibilidad de entablar negociaciones con vistas a nuevos acuerdos comerciales. Con ese fin, el MERCOSUR presentó en octubre de 2017 una propuesta que detallaba alcances y características de eventuales acuerdos de libre comercio con los países de la ASEAN que tuvieran interés de encarar una negociación. El gobierno de Singapur fue el primero en reaccionar a dicha propuesta y, ante el planteo del MERCOSUR de iniciar un proceso de diálogo exploratorio, propuso un abordaje flexible y la visita de un alto funcionario a los EP del MERCOSUR. Como parte de ello, en marzo de 2018 el gobierno de Singapur envió al recién nombrado jefe negociador del futuro acuerdo comercial a recorrer las capitales del MERCOSUR. En dicha visita, el jefe negociador de Singapur indicó que se podría obviar la etapa del diálogo exploratorio y, en reunión con los coordinadores nacionales de los EP del MERCOSUR, planteó la disposición para dar comienzo a una negociación comercial de manera inmediata.

A partir de allí, en el mes de mayo de 2018 se realizó una nueva reunión entre el MERCOSUR y Singapur. En este encuentro se acordó comenzar a trabajar sobre la base de un documento denominado Overview of a possible trade agreement. Allí se establecen los temas por incluir en el eventual futuro acuerdo de libre comercio en materia de comercio de bienes, comercio de servicios, inversiones, compras gubernamentales, DPI, comercio electrónico, facilitación del comercio, cooperación aduanera, defensa de la competencia y solución de diferencias. Con el objetivo de formalizar el inicio de negociaciones, representantes del MERCOSUR y de Singapur se reunieron en ocasión de la XII Cumbre presidencial de los países de la Alianza del Pacífico, realizada en Puerto Vallarta en julio de 2018. Con la firma de una Declaración Conjunta, se acordó el lanzamiento de las negociaciones entre las partes.

Entre el 3 y el 5 de octubre 2018, en Montevideo, se llevó a cabo una reunión entre los coordinadores nacionales de los EP del MERCOSUR y el Jefe Negociador de Singapur que estuvo dedicada a examinar las posiciones de ambas partes con respecto a los temas para incluir en el futuro acuerdo. La tarea se desarrolló en base a una serie de textos presentados por Singapur sobre trato nacional y acceso a mercado de bienes, reglas de origen, defensa comercial, OTC, MSF, cooperación aduanera y facilitación del comercio, comercio de servicios, inversiones y compras gubernamentales. La revisión de los textos permitió conocer las ideas de Singapur en cada uno de estos temas e intercambiar informaciones sobre las legislaciones nacionales vigentes en los EP del MERCOSUR y en Singapur en cada una de estas áreas. El resultado de la reunión fue positivo, ya que se logró avanzar en un mayor conocimiento mutuo y un mejor entendimiento de las normativas existentes en los EP del MERCOSUR y en Singapur.

En la reunión de Montevideo, la coordinación de la delegación del MERCOSUR estuvo a cargo de Uruguay como PPT del bloque en el segundo semestre de 2018. La coordinación de las negociaciones con Singapur deberá ser definida hacia el futuro por las autoridades del MERCOSUR, teniendo en cuenta que tanto Argentina como Brasil han manifestado su interés en asumir dicha responsabilidad. La primera Ronda de negociaciones se realizaría en Buenos Aires en abril de 2019, dado que en el primer semestre de este año Argentina ejerce la PPT del MERCOSUR.

Diálogo MERCOSUR-China

El 18 de octubre de 2018 se llevó a cabo en Montevideo una reunión de “Diálogo entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay –Estados Parte del MERCOSUR signatarios del Tratado de Asunción– y la República Popular China” según el título de la Declaración firmada. La delegación china estuvo encabezada por el viceministro de Relaciones Exteriores y la delegación del MERCOSUR por el subsecretario de Relaciones Exteriores de Uruguay a cargo de la PPT del MERCOSUR en el segundo semestre de 2018. Tal como se refleja en el Acta de la reunión, las partes destacaron la importancia de mantener el mecanismo de diálogo y utilizarlo para construir una agenda positiva para promover la cooperación mutua, identificar áreas de interés y fomentar el comercio y las inversiones respectivas. En ese sentido, ambas partes intercambiaron información sobre los temas económicos y comerciales relevantes en las respectivas realidades nacionales y plantearon mecanismos para dinamizar un proceso de entrega de información permanente.

También se presentaron los estados de las respectivas negociaciones comerciales con terceros países y grupos de países, y se resaltaron los efectos positivos que las mismas podrían tener en el comercio mundial. Finalmente, ambas partes ratificaron compromisos con la integración regional y con el sistema multilateral de comercio abierto, inclusivo, transparente, no discriminatorio y basado en reglas. Asimismo, manifestaron su compromiso con el fortalecimiento de la OMC y su disposición para continuar trabajando en el perfeccionamiento del sistema multilateral.

La última vez que se había realizado una reunión formal de diálogo entre el MERCOSUR y China había sido en junio de 2012, en ocasión de la visita del primer ministro de China, Wen Jiabao a Buenos Aires (**INTAL-BID**, 2015). En esa oportunidad, las partes habían emitido una “Declaración Conjunta de la R.P. China y el Mercado Común del Sur sobre el Fortalecimiento de la Cooperación Económica y Comercial”. Allí, se ratificaba el interés mutuo por imprimir un mayor dinamismo a la relación económica y comercial bilateral, intercambiar información en forma permanente y desarrollar acciones de cooperación. Con anterioridad a esta reunión de junio 2012 y a la declaración que finalmente se conoció, China había manifestado su interés por dar comienzo a un proceso tendiente a crear las condiciones para la negociación de un acuerdo de libre comercio con MERCOSUR. Esta idea no fue incluida en el texto de la Declaración Conjunta final (**INTAL-BID**, 2015).

La mencionada reunión de junio de 2012 había sido la última de una serie de encuentros desarrollados bajo diferentes nombres/títulos desde el año 1997, todos referidos a mecanismos de diálogo como ámbito para buscar entendimientos sobre temas de interés mutuo entre el MERCOSUR y China. En ese mismo año, como continuidad de la reunión de junio en Buenos Aires, representantes del MERCOSUR y de China se encontraron en Shanghái, a fin de tratar una agenda relativa a la evolución de los flujos comerciales, la diversificación de la estructura de las exportaciones, el financiamiento del comercio y las inversiones, la creación de capacidades en estos campos y la cooperación bilateral.

Recordando los escenarios planteados en el Informe MERCOSUR N° 20 (**INTAL-BID**, 2015), la posición y los compromisos asumidos por los EP del MERCOSUR en el marco de sus relaciones bilaterales con China no pueden dejar de ser tenidos en cuenta a la hora de considerar una eventual negociación para celebrar un acuerdo de libre comercio del MERCOSUR con China. En ese sentido, la situación de Uruguay parece tener características que la diferencian claramente respecto del estadio alcanzado por los dos EP más grandes del MERCOSUR y por Paraguay. Ello es así habida cuenta de que la relación bilateral Uruguay-China está centrada principalmente en el comercio de bienes y, solo en menor medida en algunas inversiones de origen chino radicadas en dicho país o proyectos donde la participación de empresas de China es determinante. En el caso de Argentina y de Brasil, la existencia de un Acuerdo Marco de Asociación Estratégica y una serie de acuerdos y convenios derivados constituyen una trama de derechos y obligaciones de una amplitud y complejidad que no puede dejar de ser analizada al momento de evaluar la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con China (**INTAL-BID**, 2015).

En el caso de Paraguay, la falta de relaciones político-diplomáticas con China y los acuerdos existentes con Taiwán son un obstáculo a la hora de pensar y definir el camino a seguir por el MERCOSUR en su relacionamiento con China.

Cooperación entre el MERCOSUR y la Unión Económica Euroasiática (UEE)

La UEE es una unión económica formada por Rusia, Bielorrusia, Armenia y Kazajistán, cuyo acuerdo constitutivo entró en vigor el 1/1/2015. En la actualidad, estos mismos países de la UEE están en un proceso de negociación con el fin de incorporar nuevos miembros como Kirguistán y Tayikistán, entre otros.

El relacionamiento del MERCOSUR con Rusia se inició con anterioridad a la existencia de la UEE y, en lo esencial, consistía en una relación donde ambas partes buscaban coincidencias en materia de política internacional. El diálogo se mantuvo a través del tiempo, luego de un comienzo incipiente durante los primeros años del MERCOSUR, y fue evolucionando hacia la consideración de temas económicos, comerciales y de inversiones de interés.

Desde el año 2013, se han desarrollado conversaciones entre las partes con el objetivo de reunir elementos suficientes como para firmar un Memorándum de Cooperación Económica y Comercial satisfactorio. En cierta medida, el progreso de las conversaciones fue afectado por la propia evolución de la pertenencia de Rusia a la UEE. Una vez puesta en vigor la UEE, las tratativas debieron ampliarse y extenderse para considerar la participación de los demás países miembros. En octubre de 2015, la UEE remitió al MERCOSUR un texto que proponía que el objetivo del memorándum fuera “fortalecer la cooperación en asuntos comerciales y económicos entre las partes” y un detalle de posibles acciones de cooperación para alcanzar dicho objetivo, tales como fomento del comercio y su facilitación, procedimientos aduaneros, reglamentos técnicos, MSF, estadísticas de comercio exterior, entre otras. La propuesta de la UEE incluía la creación de un comité conjunto formado por representantes de ambas partes para “identificar medios y oportunidades para expandir y diversificar las relaciones comerciales, incluso con miras a explorar posibles negociaciones comerciales”.

Sobre la base de la propuesta recibida de la UEE, las autoridades de los EP del MERCOSUR tomaron la decisión de avanzar y proceder a la firma de un memorándum entre ambas partes. Como resultado de ello, el 18 de diciembre de 2018 en Montevideo, se firmó el Memorando de Cooperación en cuestiones comerciales y económicas entre la Comisión Económica Euroasiática (organismo ejecutivo de la UEE) y el Mercado Común del Sur.

La dilatada profundización del acuerdo MERCOSUR-India

Las relaciones comerciales entre el MERCOSUR y la India comenzaron en los primeros años de existencia del bloque. La comunidad de intereses de ambas partes como países en desarrollo permitió un acercamiento inicial, con el objetivo de establecer las mejores condiciones posibles para intensificar el comercio y las inversiones como forma de satisfacer intereses mutuos. En este contexto, las partes definieron un acuerdo en el cual se desarrollaron las negociaciones para iniciar un proceso de liberalización del comercio bilateral. El primer paso de dicho proceso fue un Acuerdo de Preferencias Fijas (APF) por el cual se otorgaba acceso preferencial a los respectivos mercados para un número de aproximadamente 450 posiciones arancelarias. Las preferencias otorgadas en este acuerdo firmado en el año 2004 oscilaron en márgenes de 10%, 20% y, en ciertos casos, 100% para bienes originarios de las partes.

En los últimos cinco años se registraron varias acciones tendientes a lograr un aumento del número de posiciones arancelarias cubiertas por preferencias en el marco de este APF. En el año 2016, ambas partes convinieron que era necesario iniciar una negociación para ampliar las preferencias para unas 2.000 posiciones arancelarias (productos). En ese marco, se planteó como objetivo establecer una preferencia mínima del 30% y tratar de lograr que la mayor cantidad posible de productos tuviera una preferencia del 50% o del 100%. Con esa finalidad, las partes intercambiaron las respectivas listas de productos de interés de cada lado en julio de 2016.

El proceso se dilató más allá de finales del año 2016, debido a dificultades surgidas en el MERCOSUR a la hora de definir una lista común de productos y preferencias a otorgar a la India. Finalmente, a partir

de septiembre de 2017, se intercambió una primera lista que incluía cerca de 500 productos (486) de cada lado. La lista de productos ofrecida por la India incluía muy pocos productos del sector agroindustrial de interés de los EP del MERCOSUR. En octubre de 2017, la India manifestó su interés en llevar adelante un intercambio de listas con 2.000 productos de cada lado (incluidos los 486 ya presentados) y que se establecieran disciplinas nuevas sobre OTC y MSF, así como las correspondientes reglas de origen para que solo los bienes originarios pudieran tener acceso al tratamiento preferencial. El problema fue que las primeras ofertas de 486 posiciones arancelarias (productos) tenían un escaso valor en términos de comercio bilateral. Como resultado de ello, las negociaciones se estancaron a fines de 2017.

Posteriormente y ya en el año 2018, las dificultades de los EP del MERCOSUR para lograr un acuerdo respecto de la construcción de una lista común de productos y de niveles de preferencia para ofrecer a la India determinaron que tampoco se pudiera cumplir con el objetivo de definir un listado de productos de interés prioritario del MERCOSUR para ser solicitados a la India.

La economía digital y su regulación: agenda para el MERCOSUR

La economía digital requiere un marco regulatorio adecuado para facilitar los negocios y aprovechar las oportunidades que surgen, atendiendo simultáneamente los desafíos en materia de competencia, privacidad, seguridad y desigualdad.

Los miembros del MERCOSUR han avanzado en el desarrollo de esquemas normativos nacionales para la economía digital, los cuales tienen muchos aspectos en común, pero también algunas diferencias que, debido a su potencial alcance transfronterizo, pueden generar obstáculos innecesarios al comercio. De ahí, la importancia de construir enfoques comunes e iniciativas de cooperación intrazona.

REGULACIÓN DIGITAL

Flujos transfronterizos de datos





La transferencia de datos es fundamental en la economía digital y gran parte de los flujos de datos son transfronterizos. De acuerdo con las estimaciones de McKinsey, en 2019 los flujos de datos entre países rondarían los 1.020 terabits⁴⁴ por segundo, 34 veces más que una década atrás (Bughin & Lund, 2017).

Esto implica retos importantes desde el punto de vista de la protección de los datos personales (DP). De acuerdo con Symantec, en 2014 quedaron expuestas más de 552 millones de identidades debido a violaciones de datos que contenían información sensible como datos financieros o de la salud (CEPAL, 2018). Asimismo, los Estados se preocupan por el acceso a la información, así como por las filtraciones de datos sensibles. Es por lo que muchos gobiernos restringen (en mayor o menor medida) los flujos transfronterizos de datos, condicionan la transferencia internacional de datos personales a la existencia de ciertos estándares de protección y/o exigen el almacenamiento de cierta información en servidores locales.

Protección de datos personales

Argentina y Uruguay cuentan con estándares de protección de DP reconocidos por la UE, mientras que Brasil aprobó a mediados de 2018 un marco regulatorio muy similar a la GDPR (RECUADRO 6). El proyecto brasileño original contemplaba la creación de una Autoridad Nacional de Protección de Datos, pero eso fue vetado por el presidente. En Argentina el marco es algo antiguo (año 2000) y se encuentra en discusión una posible modificación desde hace varios años.

Tabla 34.
Características generales de la normativa sobre protección de DP en el MERCOSUR

TEMA	 ARG	 BRA	 PAR	 URU
Legislación específica sobre DP	SI	SI	NO ^{a/}	SI
Requerimiento de consentimiento expreso del sujeto de los DP	SI	SI	SI	SI
Obligación de informar al usuario sobre usos específicos de DP	SI	SI		SI
Prohibición de uso de DP para usos no específicos	SI	SI		SI
Obligaciones aplicables a	Instituciones que manejan DP en el territorio nacional	Instituciones que manejan DP de residentes	Proveedores de bienes y servicios de manera electrónica establecidos o con domicilio legal en Paraguay	Instituciones que manejan DP en el territorio nacional y/o de residentes
Transferencia internacional de datos condicionada a nivel adecuado de protección	SI	SI		SI

Nota: a/ Regulado por ley sobre comercio electrónico.

Fuente: Elaboración propia en base a legislación nacional.

44) 1.020 billones de bits.

En líneas generales, la normativa de Argentina, Brasil y Uruguay cuenta con similitudes: se requiere el consentimiento expreso del sujeto de los DP y existe obligación de brindarle los datos si los solicita, se debe informar al usuario sobre los usos específicos de la información y no se la puede utilizar con otros fines. En los tres casos la transferencia transfronteriza de DP está permitida siempre y cuando se garantice un adecuado nivel de protección. La diferencia más relevante corresponde al ámbito de aplicación: en Argentina alcanza a las instituciones que manejan DP en el territorio nacional, en Brasil a quienes administran DP de residentes y en Uruguay se aplica a los dos casos anteriores (Tabla 34).

En Paraguay, en cambio, no existe una ley específica sobre protección de DP, pero el consentimiento del usuario y el derecho a información sobre la finalidad del uso de los DP están cubiertos por la legislación sobre comercio electrónico, aplicable a los proveedores de bienes y servicios de manera electrónica establecidos o con domicilio legal en el país.

Nueva regulación sobre protección de datos personales en la UE

La Regulación General sobre Protección de Datos de la Unión Europea (GDPR, por sus siglas en inglés), en vigor desde mayo de 2018, busca proteger los DP –entendidos como cualquier información que pueda vincularse directa o indirectamente a un individuo– de residentes en la UE (WTO, 2018).

Las normas son aplicables tanto a los controladores (quienes establecen los objetivos, las condiciones y los medios de procesamiento de los datos) como a los procesadores (aquellos que realizan el procesamiento propiamente dicho). La GDPR establece que se deben proteger los datos por dos vías: la primera –protección por diseño– requiere el uso de medidas técnicas y organizacionales para minimizar el procesamiento de DP, mientras que la segunda –protección por defecto– exige que los controladores adopten las medidas necesarias para que se procesen solamente los datos requeridos para el objetivo específico del procesamiento y que sean almacenados y estén accesibles solamente durante el período preciso para alcanzar dicho objetivo. El controlador también debe estar en condiciones de proveer al titular de los datos una copia electrónica gratuita de la información personal almacenada (WTO, 2018).

Un punto clave de la GDPR es que se aplica a empresas que no residen en la UE cuando el procesamiento se lleva a cabo “en el contexto de actividades de un establecimiento del controlador en el territorio de un país miembro” o incluso si el controlador no está en la UE pero se utiliza algún tipo de equipamiento en la UE para procesar DP (Mattoo & Meltzer, 2018).

La GDPR permite la transferencia internacional de datos siempre que la UE considere que el país de destino provee un nivel de protección adecuado (hasta el momento, solo Argentina, Uruguay, Israel, Nueva Zelanda y Canadá gozan de ese estatus) y, en caso que no lo haga, puede autorizarse cumpliendo ciertas condiciones entre las que se destaca el consentimiento explícito (Mattoo & Meltzer, 2018).

Localización de servidores y flujos transfronterizos de datos

Por cuestiones de privacidad, seguridad (ej. temor a filtraciones de información sensible) y/o para facilitar el acceso a la información por parte de la Justicia en caso de que sea necesario, algunos países obligan a las empresas a almacenar los datos en servidores locales e incluso prohíben los flujos transfronterizos de datos sin aprobación gubernamental. En algunos casos las restricciones son de carácter horizontal y en otros se aplican solamente a ciertos tipos de datos, como información financiera o de salud.

Estos requerimientos pueden dificultar las actividades de empresas que tienen operaciones en varios países, por lo cual necesitan transferir datos internacionalmente de manera regular y suelen concentrar el almacenamiento de la información en unos pocos lugares; en tanto que, para micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) pueden implicar costos elevados que funcionen como una barrera de acceso a mercados. En efecto, Ferracane & van der Mareal (2018) sostienen que existe evidencia de que este tipo de políticas obstaculizan las importaciones de servicios prestados a través de internet (modo 1).

En los países del MERCOSUR no existen requisitos de almacenamiento de información en servidores locales. En Brasil hubo un proyecto para exigir la localización, pero finalmente el marco civil aprobado

estipula que las autoridades deben estimular la implementación de centros locales de almacenamiento, manejo y difusión de datos sin perjuicio de la apertura y neutralidad. Argentina y Uruguay firmaron acuerdos de libre comercio con Chile que incluyen referencias a este tema. En el caso uruguayo se establece que no se podrá exigir el almacenamiento de información local como condición para el desarrollo de los negocios, mientras que en el de Argentina solo se reconoce la importancia de no exigir la localización y de facilitar el intercambio de buenas prácticas sobre este tema.

Neutralidad de la red

Una red neutral es aquella en la que se permite cualquier forma de comunicación y uso de aplicaciones en igualdad de condiciones. Es decir, no se prioriza ningún contenido, sitio o plataforma sobre el resto, lo cual favorece la competencia y la innovación, genera economías de red y evita costos de transacción innecesarios. Sin embargo, existen argumentos en contra de la neutralidad debido a que no permite diferenciar la calidad del servicio o definir precios segmentados por tipo de tráfico ni bloquear información proveniente de dispositivos que se creen perjudiciales. Adicionalmente, los proveedores de servicios de internet (ISP, por sus siglas en inglés) sostienen que el costo de las grandes inversiones requeridas debe ser compartido con los mayores proveedores de contenido (CEPAL, 2018).

En Argentina, la Ley 27.078/14 (Ley Argentina Digital) establece la completa neutralidad de la red y prohíbe a los prestadores de servicios de TIC bloquear, interferir, discriminar cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo, salvo orden judicial o expresa solicitud del usuario, incluyendo la imposibilidad de aplicar precios diferenciados por estos criterios. No obstante, existen prácticas de zero rating mediante las cuales las empresas de telecomunicaciones permiten el uso de algunas aplicaciones o servicios sin consumir los datos incluidos en el abono que paga el usuario.

Si bien el marco civil de internet de Brasil establece la neutralidad de la red, permite la priorización de contenidos para favorecer a los servicios de emergencia y para cumplir con los requisitos técnicos necesarios para la correcta prestación de servicios, lo cual puede ser entendido como la posibilidad de ofrecer paquetes diferenciados (ej. zero rating para el acceso a algunas redes sociales). La gestión de la neutralidad debe realizarse de acuerdo con los principios de proporcionalidad, transparencia e igualdad.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Paraguay⁴⁵ establece que los prestadores de servicios de internet no podrán interferir o degradar el tráfico recibido o generado por el usuario ni variar la capacidad contratada según el tipo de contenido, aplicación, origen o destino.

Uruguay, por su parte, no cuenta con regulación relativa a la neutralidad de la red.

Geobloqueo

El geobloqueo es una práctica que restringe o modifica el acceso a internet de acuerdo con la localización del usuario. Si bien en algunos casos es una práctica útil o necesaria (por ejemplo, para definir el idioma en el que se muestra un sitio web o los productos disponibles y la moneda en la que se expresan los precios en un sitio de comercio electrónico), también puede generar discriminación al limitar el acceso a la oferta de bienes y servicios ofrecidos por proveedores de otros países.

Hasta el momento, no hay legislación de este tipo en el MERCOSUR.

Seguridad y estándares

La economía digital internacional requiere medidas tendientes a garantizar la seguridad de la información y las transacciones. Asimismo, la interoperabilidad se ha vuelto una pieza fundamental para el funcionamiento de casi todos los sectores de la economía digital. Para ello se requieren interfaces comunes de *software*, formatos estandarizados de datos y protocolos de conectividad (CEPAL, 2018).

Firma digital

Un aspecto esencial para la seguridad y la interoperabilidad es la autenticación electrónica y la firma⁴⁶ digital (también conocida como firma electrónica avanzada), lo cual facilita el comercio sin papel, reduce los plazos y simplifica procedimientos.

Los países del MERCOSUR cuentan con legislación nacional sobre firma digital y el bloque fue pionero en este tema al establecer que los países miembros no debían negar la validez de la firma por su naturaleza electrónica y buscarían métodos de autenticación que permitieran la interoperabilidad de los sistemas; sin embargo esto no fue internalizado por los países miembros⁴⁷ (Campos & Gayá, Mimeo). En

45) Res. DIR N° 190/2009.

46) Argentina: Ley 25.506. Brasil: medida provisional 2.200/2001. Paraguay: Ley 4.017/10, Uruguay: Ley 18600/09.

47) MERCOSUR/GMC EXT/RES. N° 37/06.

la actualidad, Argentina cuenta con un acuerdo sobre el tema con Chile y está negociando otros con Uruguay y Brasil. En la sección siguiente se examinan los avances más recientes sobre el tema a nivel regional.

Ciberseguridad y prevención del fraude en línea

Los ciberataques y otros delitos cibernéticos se han convertido en una gran preocupación a nivel mundial debido a su crecimiento y a la mayor vulnerabilidad de las economías hiperconectadas. Entre los delitos más frecuentes se encuentran los ataques de programas maliciosos (*malware*), virus, estafas, fraudes, robos, acoso e intimidación, entre otros (CEPAL, 2018). También se producen ataques a infraestructura crítica, que son menos frecuentes, pero tienen un impacto significativamente mayor. Por ejemplo, en diciembre de 2015 un ciberataque provocó un apagón en Ucrania que dejó sin electricidad durante varias horas a aproximadamente 230 mil personas.

Según el índice de ciberseguridad global de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, existen grandes disparidades entre países en este ámbito. Sobre un total de 193 economías, hay 21 líderes con altos niveles de compromiso a nivel jurídico, técnico, organizativo, desarrollo de capacidades y cooperación internacional. Otros 77 países (entre ellos los del MERCOSUR) tienen marcos regulatorios maduros y cuentan con programas e iniciativas en materia de ciberseguridad, mientras que 96 apenas han incursionado en este tema (ITU, 2017).

Dado que gran parte de los ciberdelitos son transfronterizos, se necesitan instrumentos internacionales de cooperación para combatirlos. El más relevante es el Convenio sobre la Ciberdelincuencia de Budapest adoptado por la UE en 2001, el cual ha sido utilizado como base para muchos marcos regulatorios (CEPAL, 2018). Argentina y Uruguay han adherido a este convenio.

Por otro lado, los países del MERCOSUR cuentan con equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT, por sus siglas en inglés). Asimismo, existen sanciones penales para el acceso y difusión de comunicaciones electrónicas de terceros sin su consentimiento y programas de protección de infraestructuras críticas, entre otros aspectos relevantes.

Normas relacionadas con propiedad intelectual

Los derechos de propiedad intelectual (DPI) son un componente clave del marco regulatorio de la economía digital: para su funcionamiento se requieren dispositivos con tecnología protegida por DPI (patentes, marcas registradas) y gran parte de las transacciones solamente existen en formato digital y su valor se vincula al pago de derechos de autor o licencias de uso (ej. *software*, descarga o *streaming* de películas y música, etc.). La facilidad para generar y compartir contenido implica retos importantes para la protección de los DPI de los productos digitales (WTO, 2018).

El marco civil de internet de Brasil prohíbe a los intermediarios monitorear el tráfico de los usuarios, por lo cual no pueden ser responsables por el contenido de las comunicaciones. En Paraguay, la normativa⁴⁸ exime de responsabilidad a los intermediarios por la información transmitida siempre que no hayan originado la transmisión, modificado los datos ni realizado la selección de los mismos ni sus destinatarios. En Uruguay no existe legislación sobre el tema, en tanto que el parlamento argentino está tratando un proyecto de ley sobre la regulación de los ISP.

Protección del consumidor en línea

La confianza del consumidor es crucial para el crecimiento del comercio electrónico, lo cual plantea la necesidad de contar con instrumentos que permitan la protección del consumidor en línea. La regulación usualmente busca proteger a los consumidores de las prácticas fraudulentas y abusivas y la publicidad engañosa, define procedimientos relacionados con la devolución de mercancías y establece mecanismos de solución de controversias –negociación, mediación y/o arbitraje– (WTO, 2018).

48) Ley 4.868/2013.

En Argentina no existe legislación específica sobre protección del consumidor en línea, sino que se aplica la normativa general de defensa del consumidor, resolución de conflictos en relaciones de consumo y lealtad comercial. En Brasil y Uruguay, en contraste, se complementa la normativa general con disposiciones relativas al comercio electrónico B2C. Paraguay, por su parte, regula los derechos de los consumidores en línea en su legislación sobre comercio electrónico.

Cuando el comercio electrónico es transfronterizo, sin embargo, el consumidor no siempre cuenta con herramientas que lo protejan de prácticas engañosas y fraudulentas. Es por ello que muchos ACR prevén la adopción de medidas transparentes y efectivas para proteger a los consumidores que realizan transacciones de comercio electrónico internacional, así como la cooperación entre las agencias nacionales de protección al consumidor (Campos & Gayá, Mimeo). Tal es el caso de los acuerdos de Argentina y Uruguay con Chile.

Regulación y fiscalidad de las OTT

Durante los últimos años ganaron relevancia los servicios basados en internet (*over-the-top*, OTT), entre los que se destacan las aplicaciones de intermediación entre oferentes y demandantes, motores de búsqueda, sistemas de comunicación, plataformas *streaming* de películas y música, redes sociales, entre otras. Algunas plataformas cobran por su servicio (ej. Uber, Airbnb, Netflix, Glovo), mientras que otros cuentan con publicidad (ej. Facebook, Twitter, Google, TripAdvisor). En ambos casos, los datos son uno de los activos más importantes.

Estos nuevos modelos de negocio requieren de innovaciones en materia regulatoria dado que la normativa tradicional con frecuencia no resulta adecuada. Entre los retos más frecuentes se destacan las asimetrías regulatorias que surgen entre actividades tradicionales y las OTT (ej. requisitos exigidos a taxis y Uber, hoteles o alquileres tradicionales y Airbnb, operadores de televisión por cable y Netflix, etc.). Algunos países han procurado nivelar el campo de juego creando nuevas reglas o modificando las existentes, mientras que otros han buscado restringir –con distinto grado de éxito– la actividad de estas plataformas.

Luego de extensas discusiones relacionadas con la necesidad de recaudar impuestos sobre estas actividades y de nivelar el campo de juego respecto de proveedores de otros servicios que compiten con las OTT, los países del MERCOSUR recurrieron a distintas herramientas para gravar los servicios digitales. En la actualidad están alcanzados por el impuesto al valor agregado (IVA) en Argentina⁴⁹ y Uruguay y por el impuesto sobre servicios (ISS) en Brasil. En Paraguay también estarían gravados por el IVA, pero la implementación hasta el momento ha enfrentado dificultades. A su vez, en Uruguay los proveedores deben pagar impuesto por las rentas obtenidas allí, en tanto que la reforma de la ley del impuesto a las ganancias de Argentina a fines de 2017 abrió la posibilidad de que ciertos servicios digitales prestados desde el exterior queden alcanzados por dicho tributo.

ENFOQUES COMUNES

Las primeras normas comunes vinculadas a la economía digital en el MERCOSUR fueron aprobadas a mediados de la década pasada y se refieren al derecho a la información del consumidor en las transacciones comerciales efectuadas a través de internet (Res. GMC No 21/04), las bases para la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo de firmas electrónicas avanzadas entre los socios (Res. GMC No34/06) y el reconocimiento de la eficacia jurídica del documento electrónico, la firma electrónica y digital en el ámbito del MERCOSUR (Res. GMC No 37/06). Sin embargo, durante los años siguientes no fueron internalizadas por todos los miembros y no se registraron avances significativos.

Estos temas volvieron a cobrar relevancia en el bloque durante los últimos años. Por un lado, en 2017 se reactivó el Subgrupo de Trabajo N° 13 (SGT13) “Comercio electrónico”, en el marco del cual se aprobó un plan de trabajo sobre el tema y se promueve la negociación de un protocolo del MERCOSUR sobre comercio electrónico. Algunos de los aspectos más relevantes tratados en el marco del SGT13 son el análisis comparativo de la regulación nacional con el objetivo de proponer normativa regional, la interconexión con fines comerciales, la protección de los DP y de los consumidores en línea, el reconocimiento mutuo de la firma digital y autenticación electrónica, infraestructura, *spam*, la inserción de

49) El cobro se materializa por una retención efectuada por las tarjetas de crédito mediante las cuales el usuario abona el servicio.

las mipymes en el comercio electrónico regional, el seguimiento de las negociaciones sobre comercio electrónico con terceros y el desarrollo de metodologías de medición del comercio electrónico.

Por otro lado, y en paralelo al desarrollo con distintos grados de avance de las agendas digitales nacionales, se creó el Grupo Agenda Digital (GAD) del MERCOSUR. Allí se definió una Agenda Digital del bloque que promueve el intercambio de buenas prácticas y la búsqueda de acuerdos y mecanismos de cooperación en distintos ámbitos de la economía digital.

Esta agenda se articula en torno a ocho ejes (Tabla 35) basados en cuestiones clave para el desarrollo de un “MERCOSUR digital”: infraestructura, seguridad, economía digital, habilidades digitales, gobierno digital, aspectos regulatorios, coordinación en foros internacionales y medición de indicadores.

Las reuniones del GAD comenzaron en 2018 y los principales avances hasta el momento se concentran en el intercambio de información y buenas prácticas entre las distintas entidades involucradas en este tema. Debe mencionarse que no solamente participan representantes gubernamentales sino también otros actores clave como cámaras empresarias y organizaciones de la sociedad civil.

Tabla 35.
Agenda Digital del MERCOSUR: ejes y objetivos principales

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

Dado que diversas normas tienen alcance transfronterizo y las diferencias regulatorias pueden generar obstáculos innecesarios al comercio, la cooperación internacional se vuelve fundamental para el buen funcionamiento de la economía digital. En ese sentido, las iniciativas impulsadas recientemente en el MERCOSUR son una muy buena noticia.

El intercambio de información y buenas prácticas es un gran paso y se requiere continuar avanzando en los objetivos estipulados en la Agenda Digital buscando un cuidadoso equilibrio entre la protección del consumidor, la privacidad y la competencia y la facilitación de los negocios.

Asimismo, muchos temas requieren cooperación más allá del ámbito del MERCOSUR, por lo cual resulta deseable que los países del bloque coordinen posiciones y promuevan iniciativas en otros foros regionales y multilaterales. Por ejemplo, a comienzos de 2019 más de 70 miembros de la OMC –entre ellos Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– firmaron una declaración con la intención de iniciar las negociaciones en materia de comercio electrónico. Esto, al igual que las negociaciones con terceros que incluyen disposiciones sobre el tema, plantea una buena oportunidad para unificar posturas y firmar un protocolo de comercio electrónico en el MERCOSUR. En materia de fiscalidad de las OTT, la OCDE o el G20 –en el cual participan Argentina y Brasil– parecen ámbitos propicios para buscar soluciones consensuadas.

Referencias

- Bughin, J., & Lund, S. (09 de 01 de 2017). VoxEu. Recuperado el 21 de 01 de 2019, de <https://voxeu.org/article/ascendancy-international-data-flows>
- Campos, R., & Gayá, R. (Mimeo). Comercio electrónico transfronterizo en América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2018). La nueva regulación digital. De la Internet del consumo a la Internet de la producción. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CNUDMI. (2007). Comisión de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales. Nueva York: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).
- da Motta Veiga, P., & Rios, S. (2018). O papel da união aduaneira no futuro do Mercosul. Notas CINDES, 1.
- Ferracane, M., & van der Mareal, E. (2018). Do Data Policy Restrictions Inhibit Trade in Services? ECIPE.
- FMI. (2018). World Economic Outlook: Challenges to steady growth, October 2018. IMF.
- FMI. (2019). World Economic Outlook Update, January 2019: A Weakening Global Expansion. FMI.
- Giordano, P. (2018). Monitor de Comercio e Integración: El salto de calidad. BID.
- Henn, C. P. (2013). Export quality in developing countries. IMF Working Paper.
- Henn, C. P. (2015). Export quality in advanced and developing economies: Evidence from a new dataset. WTO Working Paper.
- INTAL-BID. (2015). Informe MERCOSUR N° 20: Segundo Semestre 2014 - Primer Semestre 2015. INTAL-BID.
- INTAL-BID. (2016). Informe MERCOSUR N° 21: Segundo semestre 2015 - Primer semestre 2016. INTAL-BID.
- ITU. (2017). Global Cybersecurity Index (GCI) 2017. Geneva: International Telecommunications Union (ITU).
- Lall, S. (2000). The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-1998. QEH Working Paper Series.
- Mattoo, A., & Meltzer, J. (2018). International Data Flows and Privacy. Washington: World Bank.
- Michalczewsky, K., & Ramos, A. (Marzo de 2017). E-regulación en América Latina. Conexión INTAL(246).
- OCDE. (2019). OECD Economic Outlook, Interim Report March 2019. OCDE.
- Ramos Martínez et al. (2018). Informe MERCOSUR No. 22: Renovando la integración. INTAL-BID.
- Rozemberg, R., & Gaya, R. (2018). La relación Argentina - Chile. Nuevos y viejos compromisos en un contexto diferente. CERA.
- UNCTAD. (2018). Investment Trends Monitor. UNCTAD.
- UNCTAD. (2019). Investment Trends Monitor (Vol. 31). UNCTAD.
- WTO. (2018). World Trade Report 2018. The future of world trade: How digital technologies are transforming global commerce. Ginebra: World Trade Organization.