

# Informe MERCOSUR N° 21

Segundo semestre 2015  
Primer semestre 2016

Instituto para la Integración de América Latina  
y el Caribe

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

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-1145

# Informe MERCOSUR N° 21

Segundo semestre 2015  
Primer semestre 2016

Instituto para la Integración de América Latina  
y el Caribe

Noviembre 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Informe MERCOSUR No. 21 / BID-INTAL.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1145)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Southern Cone of South America-Commerce. 2. Southern Cone of South America-  
Foreign economic relations. 3. International trade. I. Banco Interamericano de  
Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. II. Serie.  
IDB-TN-1145

Códigos JEL: F; F1; F2; F3; F4; F5; O; O1; O11; O5; O57

Palabras clave: MERCOSUR, macroeconomía, economía internacional, comercio,  
inversiones, relaciones bilaterales, negociaciones comerciales, Alianza del Pacífico,  
Unión Europea

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 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.



pubintal@iadb.org

## Presentación

La vigésima primera edición del Informe MERCOSUR, una serie publicada por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del BID (BID-INTAL) desde 1996, describe los principales aspectos de la evolución de este acuerdo regional entre el segundo semestre de 2015 y el primero de 2016, lapso en el cual la Presidencia Pro Témpore del acuerdo fue ejercida por Paraguay y Uruguay, así como algunos hechos significativos posteriores. La selección de temas está orientada a preservar cierta continuidad en el seguimiento coyuntural de las principales variables que conforman la vida económica e institucional del bloque, a la vez que se destacan algunos aspectos que hayan sido particularmente significativos durante el período de análisis.

En esta ocasión, el énfasis ha sido puesto en los movimientos relativos al posicionamiento del MERCOSUR respecto al resto del mundo. Especialmente en la primera parte de 2016, una serie de iniciativas en esta dirección pueden interpretarse como la incipiente conformación de una nueva orientación estratégica de la agenda externa del bloque. En consecuencia, el Informe describe con mayor extensión y profundidad ese conjunto de movimientos entre los que cabe señalar el nuevo intercambio de ofertas entre la Unión Europea y el MERCOSUR y el progreso de la agenda de aproximación con la Alianza del Pacífico.

El Informe está dirigido a un variado público que comprende analistas, académicos, funcionarios gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil, en particular aquella atenta a la evolución de los procesos de integración. La producción de una versión preliminar del Informe estuvo a cargo de un equipo de consultores, liderado por Ricardo Rozemberg y formado por Romina Gayá, Adrián Makuc y Gustavo Svarzman. La dirección general estuvo a cargo de Gustavo Beliz, Director del Instituto, mientras que Alejandro Ramos, Economista Senior de Integración, ejerció la coordinación editorial con la colaboración de Carlos D'Elía. La preparación de este Informe forma parte del programa de trabajo del Sector de Integración y Comercio (INT) del BID, cuya gerencia está a cargo de Antoni Estevadeordal. Así como en ediciones anteriores, se reitera la invitación a lectores y analistas a enviar sus observaciones y opiniones a [pubintal@iadb.org](mailto:pubintal@iadb.org). Esta colaboración permitirá mejorar el alcance y el contenido de este trabajo.

## Abreviaturas y siglas

AA	Acuerdo de Asociación
ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ACFI	Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual
AEC	Arancel Externo Común
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGCS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALC	América Latina y el Caribe
AMAI	Acuerdo Marco de Asociación Interregional
AP	Alianza del Pacífico
APPRI	Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones
BCB	Banco Central de Brasil
BCBO	Banco Central de Bolivia
BCP	Banco Central de Paraguay
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BCU	Banco Central del Uruguay
BCV	Banco Central de Venezuela
BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>

CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CELAC	Comunidad Económica de América Latina y el Caribe
CEOMA	Comité Ejecutivo de Operaciones de Mercado Abierto
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CMC	Consejo Mercado Común
CMCT	Convenio Marco del Control del Tabaco
CNB	Comité de Negociaciones Birregionales
COD	Certificado de Origen Digital
COPOM	Comité de Política Monetaria (Uruguay)
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CRPM	Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR
Dec.	Decisión
DJAI	Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación
DOTS	<i>Direction of Trade Statistics</i>
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio, integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza
EP	Estados Partes
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
G-20	Grupo de los 20
GAH	Grupo Ad Hoc
GAIM	Grupo de Análisis Institucional del MERCOSUR
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
GIN	Grupo de Incorporación Normativa
GMC	Grupo Mercado Común

GTVEN	Grupo de trabajo sobre la incorporación de Venezuela
i.a.	interanual
IBCE	Instituto Boliviano de Comercio Exterior
IED	Inversión Extranjera Directa
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INDIRA	Sistema de Intercambio de Información Aduanera
INE	Instituto Nacional de Estadística
INPI	Instituto Nacional de Propiedad Intelectual
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JETRO	<i>Japan External Trade Organization</i>
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
LEBAC	Letra del Banco Central
LNA	Licencia No Automática
MBP6	VI Manual de Balanza de Pagos
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MCR	MERCOSUR
MDIC	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (Brasil)
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MNC	Medidas no conformes
MOA	Manufacturas de origen agropecuario

MOI	Manufacturas de origen industrial
NALADISA	Nomenclatura de la Asociación Latinoamericana de Integración
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OGM	Organismos Genéticamente Modificados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PARLASUR	Parlamento del MERCOSUR
PAV	Protocolo de Adhesión de Venezuela
PD	Países Desarrollados
PEA	Población Económicamente Activa
PEAS	Plan Estratégico de Acción Social
PED	Países en Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PMCP	Protocolo del MERCOSUR de Contrataciones Públicas
PMCSM	Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR
PNAD	<i>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</i>
PP	Productos primarios
PPT	Presidencia Pro Tempore
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
REM	Relevamiento de Expectativas de Mercado
SACU	Unión Aduanera de África Austral
SELIC	<i>Sistema Especial de Liquidação e Custodia</i>



SGP	Sistema General de Preferencias
SGT	Subgrupo de Trabajo
SIMI	Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones
SM	Secretaría del MERCOSUR
SML	Sistema de Pagos en Moneda Local
SMR	Sistema de Mitigación de Riesgos
SOE	Empresas de propiedad del Estado
TBI	Tratado Bilateral de Inversiones
TCRE	Tipo de Cambio Real Efectivo
TES	Tarjeta de Entrada y Salida del MERCOSUR
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPM	Tasa de Política Monetaria
TPP	Acuerdo de Asociación Transpacífico
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
TRIPS	<i>Trade-related aspects of intellectual property rights</i>
TTIP	Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones
UA	Unión Aduanera
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNCOMTRADE	<i>United Nations Commodity Trade Statistics Database</i>
US\$	dólares estadounidenses
UTF	Unidad Técnica del FOCEM
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
ZF	Zonas Francas

## Contenidos

RESUMEN EJECUTIVO	1
CAPÍTULO I: Las dificultades de la economía mundial y el MERCOSUR	5
A. Escenario internacional	5
B. Evolución macroeconómica de los países del MERCOSUR	12
ANEXO I	31
CAPÍTULO II: Los impactos sobre el comercio y la inversión extranjera	35
A. Evolución del comercio del MERCOSUR	35
B. Comercio de los países del MERCOSUR	48
C. Comercio de Servicios del MERCOSUR	62
D. Flujos de inversión directa desde y hacia el MERCOSUR	64
CAPÍTULO III: La atonía de la agenda interna	69
A. Cuestiones institucionales y normativas	69
B. La adhesión de Venezuela	91
CAPITULO IV: Los ejes bilaterales de negociación	97
A. Argentina-Brasil	97
B. Argentina-Paraguay	105
C. Argentina-Uruguay	106
D. Brasil-Paraguay	106
E. Brasil-Uruguay	107

CAPITULO V: EI MERCOSUR Y EL MUNDO	109
A. Las Presidencias de Paraguay y Uruguay	109
B. MERCOSUR-Alianza del Pacífico	113
C. MERCOSUR-Unión Europea	132
D. Otras iniciativas extrarregionales	142
E. El Acuerdo Transpacífico	153
F. Los esquemas de cooperación regionales	161
RECUADROS	
1. Primeras medidas económicas del nuevo gobierno brasileño	..20
2. El final de la Declaración Jurada Anticipada de Importación de Argentina	..73
3. Otros temas institucionales y sociales	..78
4. Un fallo a favor de Uruguay en el CIADI	..82
5. Modelo de Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones de Brasil	..84
6. Argentina-Estados Unidos: el reencuentro	146
7. Se relanzaron las relaciones entre Argentina y Japón	151
BIBLIOGRAFÍA	163

## RESUMEN EJECUTIVO

El Informe MERCOSUR N° 21 (Julio 2015-Julio 2016) analiza el panorama macroeconómico y los flujos comerciales y de inversión de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), así como también los rasgos principales de la agenda interna y externa del bloque.

*Las dificultades de la economía mundial y el MERCOSUR.* Durante el período analizado, el crecimiento de la economía global siguió siendo bajo e irregular. El debilitamiento de la demanda de los países en desarrollo, incluyendo a China y a la propia región, afectó al comercio internacional. Los flujos de intercambio experimentaron intensas presiones deflacionarias uno de cuyos focos son los productos básicos que integran la canasta exportadora de los países del MERCOSUR. Aunque estas tendencias se moderaron al inicio de 2016, la situación macroeconómica del bloque estuvo caracterizada por menores ritmos de actividad, incluyendo una fuerte y prolongada recesión de la economía brasileña. Los elementos de inestabilidad en variables clave se presentaron, además, acompañados por dificultades políticas en Brasil y Venezuela, una circunstancia que reforzó las tendencias negativas de la coyuntura económica.

*Los impactos sobre el comercio y la inversión extranjera.* Los flujos comerciales del bloque, tanto hacia mercados extrarregionales como entre sus integrantes, se deterioraron como resultado de la acción combinada de la débil demanda global y del propio enfriamiento de las economías. Tanto las exportaciones como las importaciones de bienes se redujeron de manera generalizada en 2015. En el primer semestre de 2016, la caída de las ventas externas se moderó, pero el ajuste de las importaciones prosiguió con intensidad. Aunque esto último impulsó una mejoría de los resultados de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la dinámica subyacente responde a factores recesivos que deprimieron el comercio y la inversión. Cabe notar que la debilidad exportadora se inscribe en una tendencia que se remonta a 2012, mientras que las importaciones comenzaron a debilitarse en 2014. Las exportaciones de servicios, estancadas desde 2011, también se redujeron en 2015. En el poco favorable escenario macroeconómico del MERCOSUR, los flujos de IED fueron exiguos.

*La atonía de la agenda interna.* Naturalmente, las dificultades de orden macroeconómico y elementos de turbulencia política dentro del bloque no fueron, durante el período de análisis, un terreno fértil para la profundización de la agenda institucional de integración.

La Presidencia paraguaya comenzó bajo el signo de fuertes tensiones comerciales que fueron tratadas mediante una iniciativa orientada a identificar barreras al intercambio entre los propios miembros del bloque. Este conflicto coyuntural se sumó a un cuadro de atonía y de falta de consenso respecto a un conjunto importante de cuestiones normativas irresueltas y que atraviesan temas que van desde el comercio de servicios hasta las compras públicas. A finales de 2015, el recambio político en Argentina permitió eliminar rápidamente algunas de las fricciones más notorias relativas a la circulación de bienes dentro del bloque. Las nuevas perspectivas no han generado, sin embargo, una visión estratégica para el acuerdo, gran parte de cuya energía negociadora institucional se consumió en otro foco de desencuentro, centrado en la adhesión de Venezuela y su ejercicio de la Presidencia Pro Tempore.

*Los ejes bilaterales de negociación.* El activismo negociador y de cooperación bilateral creó algún contrapeso al déficit registrado en el desarrollo de la agenda institucional del MERCOSUR. La culminación de un acuerdo por cuatro años relativo al comercio automotor entre Argentina y Brasil fue un logro importante referente a este intercambio que, si bien no hace parte del núcleo del acuerdo, constituye uno de los vínculos más relevantes del espacio comercial de los miembros. El horizonte cuatrienal, mayor que el que venía siendo usual, otorga un elemento de certidumbre para el sector. Avances en materia de facilitación comercial y de coordinación entre las economías de mayor dimensión fortalecieron las condiciones para un intercambio fluido entre los países. Diversas iniciativas de cooperación en materia de integración física y energética, en transporte aéreo y terrestre también afianzaron los vínculos entre los integrantes del acuerdo.

*El MERCOSUR y el mundo.* El aspecto más saliente de la vida institucional del bloque durante el período de análisis fue un incipiente cambio de orientación en torno al posicionamiento del MERCOSUR frente al resto del mundo. Después de muchos años en que, por diversas razones, la agenda externa no ocupó un lugar importante, en la primera mitad de 2016 se produjeron varias iniciativas relevantes. De hecho, las Presidencias de Paraguay y Uruguay dieron un énfasis particular a la agenda externa del bloque, lo cual tuvo ecos por parte de Argentina. Es muy significativo que, después de una largamente demorada negociación, se produjo un intercambio de ofertas entre el MERCOSUR y la Unión Europea en mayo de 2016. Al mismo tiempo la agenda de aproximación con la Alianza del Pacífico registró progresos que, aunque granulares, fueron reforzados por

negociaciones bilaterales, a veces en puntos técnicos muy específicos. El sentido de una convergencia regional de estas iniciativas se realzó en la medida en que durante este período también se produjo un salto en el grado de incertidumbre que rodea los procesos globales de integración. El resultado de la consulta respecto a la salida del Reino Unido de la Unión Europea, así como posibles cambios en la estrategia de inserción de Estados Unidos que podría traer el recambio político en ese país, son factores que abren un abanico de posibilidades respecto a futuros equilibrios en materia de relacionamiento externo del bloque. De allí la importancia de consolidar procesos de integración en el espacio regional latinoamericano y caribeño.



## **CAPÍTULO I: LAS DIFICULTADES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y EL MERCOSUR**

*Un contexto internacional caracterizado por el bajo crecimiento de las principales economías y la contracción del comercio mundial, ha tenido impactos negativos sobre los países del MERCOSUR. Aunque las economías desarrolladas aceleraron levemente su actividad, su crecimiento continuó siendo bajo e irregular. La fragilidad macroeconómica fue acompañada por factores de incertidumbre como la salida del Reino Unido de la UE, bloque que conforma una de las principales fuentes de la demanda mundial. En los países en desarrollo se observó una tendencia a la desaceleración que afecta a China y también a la propia América Latina y el Caribe. En este difícil marco, los países del MERCOSUR vienen atravesando un período de fragilidad y turbulencia macroeconómica cruzado además por dificultades políticas en Brasil y en Venezuela. Desde 2015 la actividad económica viene sufriendo reducciones –en algunos casos muy marcadas– o bien desaceleraciones, conformando una coyuntura con elementos de inestabilidad en variables económicas clave.*

### **A. Escenario internacional**

*La debilidad de la demanda global sigue afectando los flujos del comercio de bienes y servicios. Los precios de los productos básicos sufrieron una grave contracción en 2015 que se moderó en cierto grado en 2016. Los países del MERCOSUR enfrentaron un difícil escenario externo que complicó la actividad y el comercio.*

#### **1. La economía mundial**

**3,2% fue el crecimiento del PIB mundial en 2015, ritmo menor al del año anterior.**

En 2015 la economía mundial continuó mostrando moderados niveles de crecimiento –desde 2011 se expande por debajo del promedio registrado en el período 2003-2008–, con una leve desaceleración respecto de 2014, fundamentalmente en los países en desarrollo. En efecto, el PIB mundial creció 3,2% en 2015 y aumentaría 3,1% en 2016. Los países en desarrollo (PED) continúan siendo los más dinámicos, sin embargo, crecen a un menor ritmo en torno de 4,0%. Por su parte, los países



desarrollados (PD), que registraron un leve incremento en 2015, se desacelerarían en 2016.<sup>1</sup>

### Cuadro 1. Indicadores de la economía global

Tasas de variación anual<sup>a/</sup>, en porcentaje

Producto Bruto Interno	2003-2008	2014	2015	2016p
PIB global	4,8	3,4	3,2	3,1
Países desarrollados	2,3	1,9	2,1	1,6
Países en desarrollo	7,4	4,6	4,0	4,2
Comercio internacional	Enero 2003-Julio 2008	2014	2015	Junio 2016 i.a.
Valor del comercio (exportaciones + importaciones)	19,1	-5,1	-11,2	-5,1
Importaciones países desarrollados	16,6	-4,9	-10,1	-3,3
Importaciones países en desarrollo	24,7	-5,2	-12,6	-7,4
Volumen de comercio	7,4	4,7	0,3	0,1
Inversión Extranjera Directa (IED)	2003-2008	2014	2015	2016p
Flujos de IED global	22,2	-10,5	38,0	-10 / -15

*Nota:* a/ La variación del PIB es real y la variación del comercio y de la IED es nominal.

*Fuentes:* FMI (2016), Giordano (2016) y UNCTAD (2016).

**La actividad en las principales economías desarrolladas siguió siendo moderada.**

En 2015, la actividad económica se expandió 2,6% en **Estados Unidos** (Gráfico 1), mientras en el primer semestre de 2016 se vio debilitada (+1,4%) por las caídas de los inventarios, las inversiones de

las empresas y del gasto público, que fueron más que compensadas por el aumento del gasto de los consumidores. Si bien la creación de empleo es sólida, el mercado de la vivienda está mejorando y el gasto de los consumidores se mantiene vigoroso, la mayor incertidumbre en materia de políticas relacionada con el ciclo electoral, el prolongado ciclo de corrección de las existencias y la debilidad de la inversión de las empresas han ocasionado una revisión a la baja del pronóstico para 2016 a 1,6%.

La **Zona del Euro** creció 1,7% en 2015 por el fortalecimiento de la demanda interna que compensó la debilidad de los impulsos externos. En los primeros seis meses de 2016 se desaceleró la demanda interna, especialmente la inversión, en algunas de las economías más grandes, no obstante, se mantuvo un ritmo de crecimiento similar (+1,6%). Para 2016, se proyecta un aumento del PIB de 1,5%, motivado por condiciones financieras propicias, el abaratamiento de la energía y la acotada expansión fiscal.

<sup>1</sup> FMI (2016).

El PIB de **Japón** mostró un crecimiento moderado de 0,5% en 2015, que se debió al incremento de la inversión pública, mientras el consumo privado continúa siendo débil. El debilitamiento de la demanda externa y de la inversión empresarial arrastró la actividad a la baja, fundamentalmente durante el segundo trimestre de 2016, al tiempo que se proyecta que 2016 culmine con un crecimiento igual al del año anterior. Las expectativas se centran en que las medidas adoptadas por el Banco de Japón, entre ellas el establecimiento de tasas de interés negativas a los depósitos, alienten a la demanda privada.

**El crecimiento de China fue menor y América Latina y el Caribe ha perdido dinamismo.**

**China** se encuentra en un difícil proceso de transición hacia una economía más sostenible, basada en el consumo y los servicios, y menos en la inversión. En ese marco, el PIB se desaceleró nuevamente a 6,9% en 2015, profundizando esa tendencia durante el primer semestre de 2016 (+6,7%). El crecimiento proyectado para el año 2016 se ubica en 6,6%, a partir de un mayor debilitamiento del sector industrial y un crecimiento más robusto del sector de servicios. Asimismo, se pronostica un mayor nivel de ingresos, un mercado laboral más sólido y reformas estructurales que apuntalen el consumo.

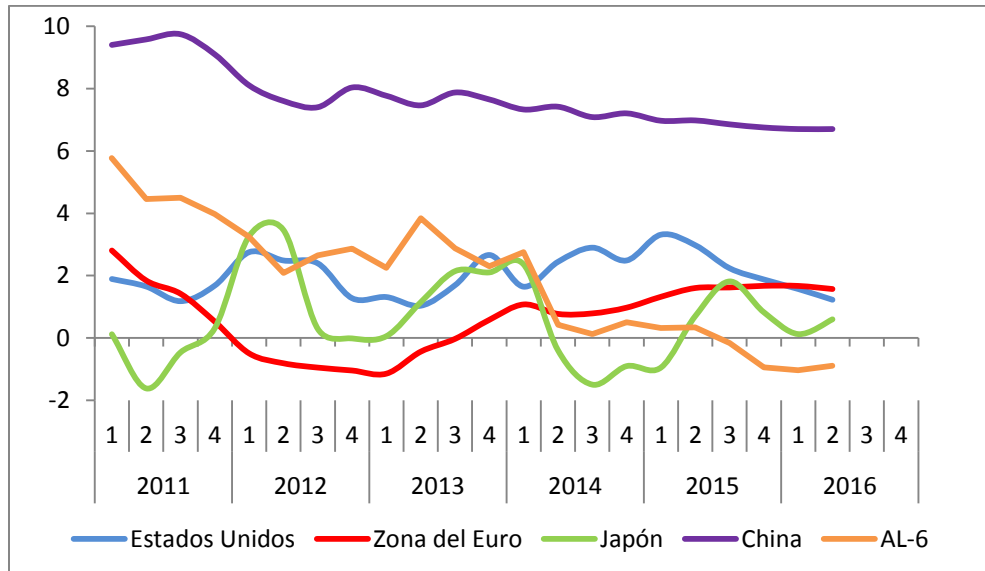
En un marco de creciente incertidumbre en la economía mundial y una significativa disminución de la demanda interna, el PIB de **América Latina y el Caribe** (ALC) se contrajo 0,5% en 2015, un dato agregado muy influido por la recesión de Brasil. Ante la pérdida de dinamismo, las exportaciones netas constituyen el elemento que impulsa el crecimiento, tanto por el aumento de las ventas externas como por la caída de las compras.<sup>2</sup> Durante el primer semestre de 2016, se deterioraron las condiciones económicas en la región, fundamentalmente en los países de América del Sur, en particular Brasil y Venezuela. De mantenerse esta tendencia el nivel de actividad regional se reduciría por segundo año consecutivo (-0,8%) en 2016.

---

<sup>2</sup> CEPAL (2016b).

## Gráfico 1. Variación del PIB en economías seleccionadas, 2011-2016

Tasas de variación real interanual, en porcentaje



*Nota:* AL-6 corresponde al promedio ponderado de las tasas de variación interanual del PIB de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. La ponderación se realizó en base a PIB valorados en términos de paridad del poder adquisitivo.

*Fuentes:* BID-INTAL con datos de la Oficina de Análisis Económico de Estados Unidos (BEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Instituto de Investigación Social y Económica de Japón y otras fuentes.

## 2. El comercio mundial y la IED

**El comercio mundial de bienes prosiguió en una fase de severa contracción.**

El comercio global de bienes se encuentra en una fase de contracción desde mediados de 2014 (Gráfico 2), no tan aguda como la ocurrida durante el colapso comercial provocado por la crisis financiera internacional de 2008-2009, aunque más prolongada y caracterizada por una fuerte baja de los precios y un débil crecimiento de los volúmenes.<sup>3</sup>

Al mes de junio de 2016, la caída interanual acumulada en el valor de los flujos comerciales alcanzó 5,1%, como resultado de los menores precios (-5,1%) y un leve incremento de las cantidades (+0,1). Considerando el volumen de importaciones, mientras aumentan las compras externas de los PD (2,4%), caen las importaciones de los PED (-2,8%).

<sup>3</sup> Giordano (2016).

**5,1% interanual es la caída que acumula el comercio mundial a junio de 2016.**

Según las proyecciones de la Organización Mundial del Comercio los volúmenes del intercambio global finalizarán 2016 con un crecimiento de 2,8%.<sup>4</sup>

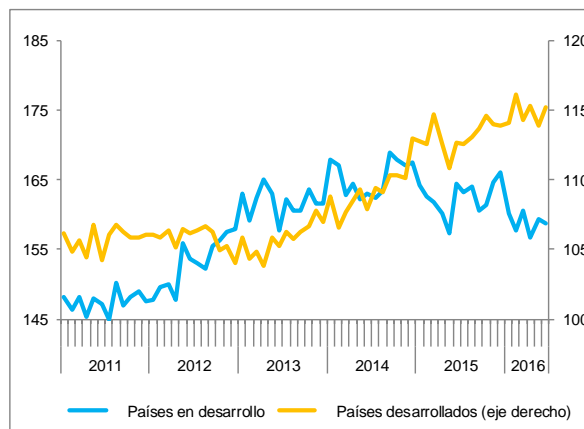
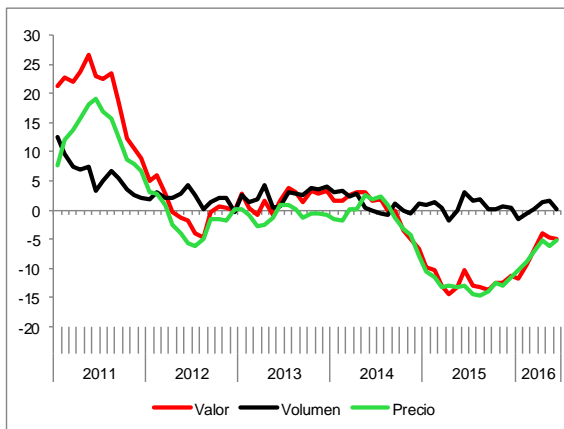
### Gráfico 2. Comercio mundial, 2011-2016

a. Valor, volumen y precio

b. Volumen de importaciones

Tasas de variación anual<sup>a/</sup>, en porcentaje

Índices 2005=100



Nota: a/ Promedio simple de los índices de exportación e importación, series desestacionalizadas.

Fuentes: BID-INTAL con datos de la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB).

Por su parte, el comercio mundial de servicios acompañó la tendencia decreciente del comercio de bienes (-6,8% en 2015); de hecho, la caída en las exportaciones de servicios ha sido fuertemente impulsada por reducciones en las exportaciones de aquellos relacionados con los flujos de bienes, como por ejemplo el transporte.<sup>5</sup>

**El crecimiento de la IED registrado en 2015 no se prolongaría.**

En cuanto a los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), exhibieron una sustancial recuperación en 2015 (aunque con bajo impacto en la productividad), al registrar un crecimiento de 38% que llevó la

inversión global a US\$ 1.762 miles de millones, el nivel más alto desde la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009. El aumento en las fusiones y adquisiciones transfronterizas fue el principal factor detrás de la recuperación mundial, mientras las inversiones en nuevas instalaciones se mantuvieron en un nivel alto. No obstante, se

<sup>4</sup> OMC (2016).

<sup>5</sup> Giordano (2016).

proyecta que los flujos de IED disminuyan entre 10% y 15% en 2016, lo que refleja la fragilidad de la economía mundial y la persistente debilidad de la demanda agregada.<sup>6</sup>

### 3. El precio de los productos básicos

**En 2016 se atenuó la aguda contracción de los precios de los productos básicos del año previo.**

La fase expansiva del ciclo de los productos básicos que tuvo su auge entre 2003 y 2008, y se recuperó de los efectos de la crisis internacional en el bienio 2010-2011, concluyó a mediados de 2014.

Considerando una canasta representativa de productos básicos para ALC, los que explican una proporción importante de la oferta exportable de la región, el nivel promedio de los precios se ubicó en enero de 2016 en un mínimo relativo, 41,0% inferior al máximo de febrero de 2011.

Sin embargo, la depreciación que tuvo el dólar entre febrero y abril de 2016, junto con otros factores que estabilizaron el precio de productos básicos clave como el petróleo, se reflejó en un repunte de los precios que se prolongó hasta junio, cuando acumularon un incremento de 10,6% respecto a enero de 2016.

A junio de 2016, los precios de los productos básicos, excluido energía, registran una caída interanual del 1,9%, concentrada, fundamentalmente, en metales (-14,4% i.a.), mientras aumentaron los precios de los productos agropecuarios (+4,2% i.a.). Por su parte, los precios de la energía disminuyeron 22,2% i.a. (Gráfico 3). Para el año 2016, se proyecta que los precios de la exportación de los productos básicos de la región experimenten una caída determinada por el rubro de la energía, aunque menor que la observada en 2015.<sup>7</sup>

Entre los principales productos, la mayor contracción se verificó en el precio del **petróleo** (22,2% i.a. en junio de 2016), principalmente por noticias sobre un fuerte aumento de la oferta y, en menor medida, por las perturbaciones de los mercados financieros y el fortalecimiento del dólar. Cabe resaltar, que la oferta de petróleo ha sido resistente, a pesar de los precios bajos, a raíz de la abundante producción de la OPEP y de Rusia, y por el regreso de Irán a los mercados internacionales.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> UNCTAD (2016).

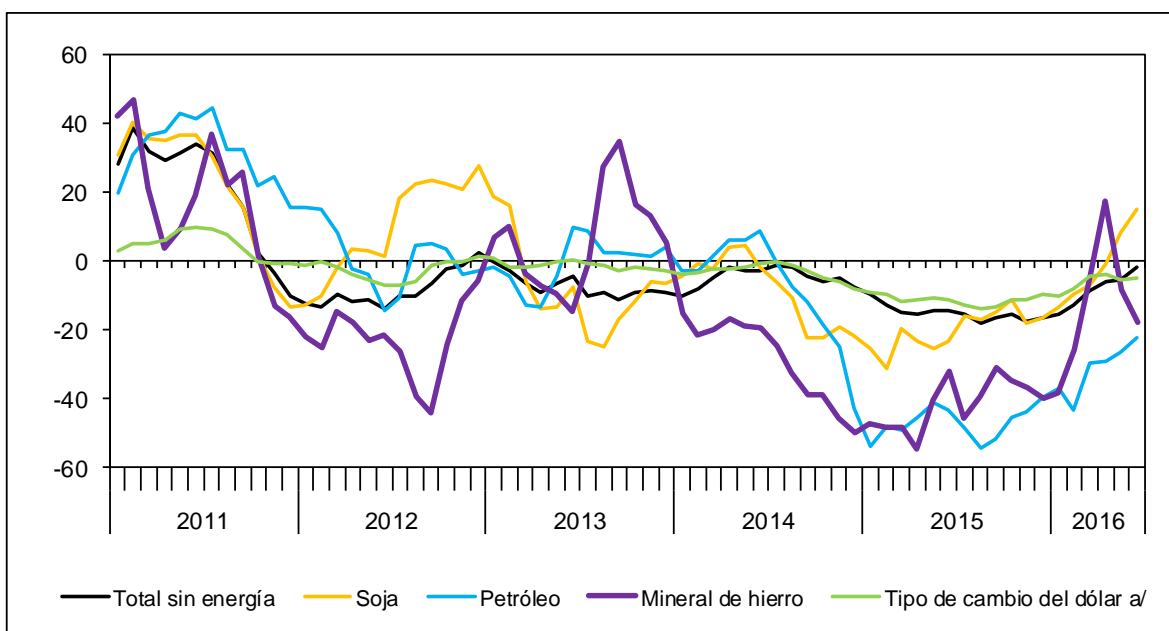
<sup>7</sup> CEPAL (2016b).

<sup>8</sup> FMI (2016).

Entre los metales, el **mineral de hierro** se redujo 17,5% i.a. en junio de 2016, producto del crecimiento más lento de la demanda de China. Los precios de los alimentos también disminuyeron, como resultado de cosechas abundantes; sin embargo, los precios de algunos alimentos se recuperaron debido a las condiciones meteorológicas desfavorables provocadas por El Niño.<sup>9</sup> En ese sentido, se destaca la recuperación de 15,1% i.a. en el precio de la **soja** y un comportamiento dispar entre los cereales, con una caída en la cotización del trigo (-8,8% i.a.) y un aumento en la del maíz (+7,9% i.a.).

En un marco de caída de las exportaciones totales de ALC en 2015 (-15,0% i.a.) y el primer semestre de 2016, los países sudamericanos y los del Caribe fueron los más afectados (-22,8% i.a.) ya que están relativamente más concentradas en productos básicos.<sup>10</sup> Asimismo, las mayores contracciones de las ventas externas se observaron en los países con alta participación de combustibles en sus canastas exportadoras.

**Gráfico 3. Precios mensuales de productos básicos seleccionados y tipo de cambio nominal efectivo del dólar, 2011-2016**  
*Tasas de variación interanuales, en porcentaje*



Notas: <sup>a/</sup> Tipo de cambio nominal efectivo del dólar respecto a una canasta amplia de monedas; una pendiente negativa/positiva indica una depreciación/apreciación.

Fuente: BID-INTAL con datos de CEPAL y la Reserva Federal de Estados Unidos.

<sup>9</sup> Fenómeno climático relacionado con el calentamiento del Pacífico oriental ecuatorial.

<sup>10</sup> Giordano (2016).

## B. Evolución macroeconómica de los países del MERCOSUR

Entre 2015 y la primera mitad de 2016, en los integrantes del MERCOSUR se observó la preponderancia de tendencias a la desaceleración o contracción del nivel de actividad, aparejadas con tensiones inflacionarias, deterioro fiscal y de los indicadores del sector externo.

### 1. Tendencias generales

**En 2016 se profundizó la desaceleración de las economías del MERCOSUR.**

En 2015 el ritmo de actividad económica de los países del MERCOSUR registró una menor intensidad, tendencia que se ha profundizado en 2016. Mientras Brasil y Venezuela registraron una caída del PIB durante 2015, Paraguay, Uruguay y Bolivia presentaron un menor ritmo de crecimiento, al tiempo que Argentina fue la excepción ese año, logrando un incremento del producto, motorizado por el consumo y, en menor medida, por la inversión.

La comparación con el bienio de recuperación post-crisis 2010-2011 es claramente desfavorable, con ritmos de actividad menores e incluso contracciones en algunos casos; la excepción es Bolivia (Cuadro 2). La desaceleración de la demanda externa y la dinámica de los precios internacionales han impactado negativamente en las economías del MERCOSUR, especializadas en la producción de productos básicos. Asimismo, el deterioro de las cuentas externas y fiscales también contribuye a entender estos desarrollos, en general negativos.

**Cuadro 2. Variación real del PIB de países del MERCOSUR <sup>cf</sup>**

Períodos	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Bolivia	MERCOSUR <sup>af</sup>
2003-2008	7,5	4,8	4,5	6,0	-1,2	4,8	4,4
2009	0,1	-0,1	-4,0	4,2	-5,0	3,4	-0,2
2010-2011	8,9	5,7	8,6	6,5	-8,5	4,7	4,3
2012-2016 <sup>b/</sup>	1,4	-1,4	8,4	2,9	-7,4	7,3	1,9

*Notas:* <sup>af</sup> MERCOSUR calculado como promedio simple de los países del bloque.

<sup>b/</sup> 2016 basado en proyecciones.

<sup>c/</sup> Las tasas de variación del PIB corresponden a promedios geométricos de los intervalos considerados, con el primer año como referencia.

*Fuente:* BID-INTAL en base a fuentes nacionales.

**Si se observa el período 2015 y el primer semestre de 2016, el panorama económico muestra tendencias al deterioro en la mayoría de los países del bloque, a excepción de Paraguay que mantiene una tasa positiva y relativamente estable de crecimiento (Cuadro AI.1).**

Algunos de los desafíos que enfrentan los países del MERCOSUR son comunes entre los miembros del bloque. A la ya mencionada desaceleración o reducción del producto interno bruto (PIB) se agregan los menores precios internacionales de los principales productos de exportación y el empeoramiento de los resultados de la cuenta corriente y de las cuentas fiscales (Cuadro 3 y Anexos).

**Cuadro 3. Resultado de Cuenta Corriente de países del MERCOSUR**  
*En porcentaje del PIB*

Períodos	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Bolivia
2010	-0,4	-3,4	-0,3	-1,8	2,3	3,9
2011	-0,8	-2,9	0,4	-2,7	5,2	0,3
2012	-0,2	-3,0	-2,0	-5,1	0,7	7,3
2013	-2,0	-3,0	1,6	-5,0	1,2	3,4
2014	-1,4	-4,3	-0,4	-4,5	0,7	0,2
2015	-2,5	-3,3	-1,7	-3,5	-10,0	-5,8

*Fuente:* BID-INTAL en base a fuentes nacionales.

**Otro problema común a cuatro de los cinco países del MERCOSUR es la permanencia de tensiones inflacionarias, con mayor intensidad en el caso de Venezuela y, en menor medida, en el de Argentina.** Por otra parte, esta tendencia se expresa en menor grado en Paraguay y también en Bolivia que presentan tasas de inflación más acotadas.

En el plano interno, todos los países de la región registraron un deterioro en sus cuentas fiscales –muy profundo en el caso de Brasil–, mientras la débil actividad económica redujo el empleo en Brasil y Uruguay. En el plano externo, se mantienen los riesgos asociados a un mayor debilitamiento de la demanda internacional que afecta los precios y las cantidades de exportación, principalmente por la desaceleración de China, uno de los principales socios del bloque regional, y por la menor demanda intra-MERCOSUR, debido a la recesión brasileña.



## 2. Argentina

**Se modificó la orientación de la política económica en Argentina.**

El cambio de Gobierno que tuvo lugar en diciembre de 2015 marcó un punto de inflexión en materia de política económica. **Las nuevas autoridades decidieron la desregulación del mercado cambiario, la eliminación de los derechos de exportación, excepto a la soja, y resolvieron el conflicto con los acreedores –holdouts– que no habían aceptado la reestructuración de la deuda.** Entre los principales problemas macroeconómicos, persisten la inflación elevada –y acelerada por la devaluación y el incremento en las tarifas de los servicios públicos–, el déficit fiscal también alto y creciente y tensiones en el mercado laboral.

**Actividad económica.** En 2015, la economía argentina creció 2,4% (-2,6% en 2014), mientras para 2016 el BCRA proyecta una contracción del 1,5%.<sup>11</sup> El crecimiento

**2,4% fue el crecimiento del nivel de actividad de Argentina en 2015.**

registrado en 2015 se explica por un aumento del consumo, tanto público (6,7%) como privado (5,0%) y, en menor medida, de la inversión (5,5%). La contribución del sector externo fue negativa por la mayor caída de las exportaciones de bienes y servicios (-14,0%), afectadas por el desplome de la demanda brasileña y la apreciación del tipo de cambio real, que de las importaciones (-7,0%). La expansión de 2,3% registrada por los sectores productores de bienes obedeció, principalmente, al incremento del 6,7% del sector agropecuario, mientras los servicios crecieron 2,4%. La industria manufacturera fue el sector que presentó el menor crecimiento (0,2%).

**En el primer semestre de 2016, el desempeño económico estuvo marcado por los efectos de la desregulación del mercado cambiario, y la consecuente devaluación del peso frente al dólar, y de la eliminación de los derechos de exportación (excepto a la soja).** En consecuencia, el nivel de actividad se contrajo 1,5% i.a. como resultado de la caída de 4,2% i.a. de la inversión, especialmente en construcción, y de la desaceleración del consumo (+0,7 i.a. el privado y +0,4% i.a. el público). En sentido contrario, las exportaciones crecieron 5,4%, mientras que las importaciones registraron un incremento de 10,5%. A nivel sectorial, la industria manufacturera presentó una merma

---

<sup>11</sup> BCRA (2016).

del 5,0% i.a., y el sector agropecuario de 7,2%, caídas que fueron parcialmente compensadas en diversas actividades de servicios.

En 2015, la tasa de desempleo promedió 6,5% de la Población Económicamente Activa (PEA), el nivel más bajo desde 1991 y 0,7 puntos porcentuales por debajo de la cifra de 2014. Esta tendencia se interrumpió en 2016 cuando, en el segundo trimestre de ese año, la tasa se ubicó en 9,3%, aunque no se trata de series estrictamente comparables por cambios metodológicos. Las importantes modificaciones en la política económica crearon un escenario de reacomodo y transición de la economía con impactos en el mercado laboral.

**Política fiscal.** En 2015 la política fiscal mantuvo un sesgo expansivo como impulsor de la actividad económica: el incremento del gasto primario (32,6% i.a.) se ubicó por encima del aumento de los ingresos (28,7% i.a.). Asimismo, la recaudación impositiva aumentó 32,1% i.a. en 2015, profundizando el aumento de la presión tributaria hasta 31% del PIB, 2,1 puntos porcentuales por encima del nivel de 2014.

La suba del gasto se explica por el incremento de las prestaciones de la seguridad social y de las transferencias al sector privado. El incremento de los ingresos fiscales se deriva principalmente del impuesto a las ganancias y al valor agregado, impulsados por el ritmo de inflación. Los aportes y contribuciones de la seguridad social crecieron más que los ingresos totales como consecuencia del aumento de las remuneraciones y de la base imponible, esta última atenuada por la mayor utilización de los beneficios otorgados por la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. Por su parte, los recursos aduaneros presentaron una variación negativa respecto de 2014 debido a la caída en la recaudación en concepto de derechos de exportación que no alcanzó a ser compensada por el aumento de los derechos de importación.

El déficit primario del sector público nacional fue 1,8% del PIB en 2015 (-0,8% en 2014) y el déficit global alcanzó 3,9% (-2,4% en 2014). Por su parte, la deuda pública alcanzó US\$ 222.703 millones en diciembre de 2015, representando 43,2% del PIB, 2 puntos porcentuales más que en igual mes de 2014, impulsada por la deuda intra sector público (títulos y letras del tesoro).

**Con el propósito de reducir la inflación, el nuevo Gobierno anunció medidas para moderar el déficit fiscal, concentradas en la disminución de los subsidios a las tarifas de servicios públicos y en la reducción del empleo público.** Los datos del primer semestre de 2016 muestran un incremento de los gastos primarios (+30,7% i.a.) y

de los ingresos (+23,1%), indicando las dificultades para recorrer una trayectoria acorde con el objetivo.

**Política monetaria.** Durante 2015, la autoridad monetaria utilizó el tipo de cambio como ancla nominal, haciendo uso de las reservas internacionales. Como correlato, el mercado cambiario se mantuvo con fuertes tensiones que llevaron la brecha entre la cotización oficial y la paralela hasta un máximo del 70% en agosto de 2015.

Tras el cambio de autoridades, en diciembre de 2015, el BCRA implementó una serie de medidas para lograr la unificación del mercado de cambios. La eliminación de las restricciones a la compra de divisas convalidó un aumento del 40% de la cotización del dólar en una sola jornada. Al cierre de 2015, el tipo de cambio se ubicó en 13,00 ARS/US\$ y en 14,92 ARS/US\$ a fines de junio de 2016.

Adicionalmente, con el objetivo de generar una posición de mayor solidez para ejercer una flotación administrada del peso, se acordó la conversión parcial de los yuanes correspondientes al swap de monedas concertado entre el BCRA y el Banco Central de la República Popular de China.

En el mes de enero de 2016, el tipo de cambio nominal exhibió una fuerte tendencia a la depreciación que llevó a que el BCRA aumente la tasa de interés y a la firma de una operación repo –oferta temporal de activos– con un conjunto de bancos extranjeros por un total de US\$ 5.000 millones de dólares, que incrementaron las reservas internacionales. Asimismo, el acuerdo con los *holdouts*, el regreso a los mercados internacionales de deuda y el ingreso de divisas derivado de las exportaciones agrícolas también contribuyeron a estabilizar el tipo de cambio nominal, el cual, a partir de mediados de marzo, comenzó a presentar una tendencia a la apreciación.

Los agregados monetarios finalizaron 2015 mostrando elevadas tasas de expansión interanual. El particular, el agregado monetario más amplio en pesos (M3)<sup>12</sup> presentó en diciembre una variación de 36,9% i.a., que superó en 12,4 puntos porcentuales el nivel de igual mes de 2014, y de 32,6% i.a. en junio de 2016. Los factores que explicaron este crecimiento fueron las operaciones del sector público (tanto la financiación obtenida del BCRA como de las entidades financieras) y el crédito al sector privado. Por su parte, la tasa de interés de las letras del Banco Central (LEBAC), que se había mantenido estable

---

<sup>12</sup> Incluye el circulante en poder del público, los cheques cancelatorios en pesos y los depósitos de los sectores privado y público no financieros en pesos.

hasta 2013 y se había ubicado en 26,9% al finalizar 2014, subió a 32,3% a fines de 2015. En el primer semestre de 2016, se redujo hasta 29,8%.<sup>13</sup>

**Con el cambio de Gobierno, a partir de diciembre de 2015 se discontinuó por seis meses la publicación del índice de precios al consumidor vigente hasta entonces.**

Durante ese período, el INDEC publicó el IPC alternativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual mostró un incremento interanual promedio del 26,9% para 2015. En el primer semestre de 2016 se aceleró el aumento de precios como consecuencia, principalmente de factores de oferta, tales como la devaluación nominal, la eliminación de derechos y cupos de exportación, el aumento de tarifas de servicios públicos, los incrementos regulados en los precios de los combustibles y las actualizaciones salariales.

El nuevo índice de precios al consumidor publicado por el INDEC, correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos que integran el Gran Buenos Aires, registró un aumento de 4,2% en mayo de 2016 con respecto al mes anterior y de 3,1% en junio respecto de mayo. **La atenuación de los factores de oferta provocaría una gradual desaceleración del ritmo de inflación a lo largo de segundo semestre. Según el relevamiento de expectativas del BCRA, la cifra anual se situaría en torno al 40%.**<sup>14</sup>

**Sector externo.** En 2015, el déficit de la cuenta corriente fue de US\$ 15.934 millones (-2,5% del PIB), profundizando el resultado negativo de 2014 (US\$ 8.075 millones). Esta variación se explica, principalmente, por una caída de las exportaciones de bienes (-17% i.a.) mayor que la de las importaciones (-8,3% i.a.), revirtiendo el resultado de la balanza comercial de un superávit de US\$ 3.106 millones en 2014 a un déficit de US\$ 3.035 millones en 2015. También se incrementó el déficit de utilidades y dividendos (11%).

**US\$ 16.000 fue el valor al que se acercó el déficit de cuenta corriente.**

El resultado deficitario de la cuenta corriente continuó siendo financiado por el superávit de la cuenta financiera (US\$ 12.306 millones) –explicado por la utilización del canje de divisas con China y la reinversión de utilidades de la inversión extranjera directa– y por la caída de las reservas internacionales. Al cierre de diciembre de 2015, las reservas se ubicaron en US\$ 25.563 millones, US\$ 5.880 millones menos que el año anterior, aun contabilizando el ingreso derivado del *swap* con la República Popular China.

<sup>13</sup> Estos niveles corresponden a las tasas de interés LEBAC de 70 a 111 días de plazo.

<sup>14</sup> Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del BCRA, septiembre 2016.

En el primer semestre de 2016 la cuenta corriente registró un déficit de US\$ 6.693 millones explicado por el déficit de la balanza comercial de bienes y servicios de US\$ 1.367 millones, egresos netos de US\$ 5.234 millones en la cuenta rentas y de US\$ 92 millones en la cuenta transferencias. **El resultado deficitario de la cuenta corriente conjuntamente con el de la cuenta capital generó una necesidad de financiamiento externo neto de US\$ 6.688 que fue solventado, principalmente, con endeudamiento del sector público.** La cuenta financiera registró un ingreso neto de US\$ 11.301 millones, mientras las reservas internacionales se incrementaron US\$ 4.944 millones en los primeros seis meses del año.

### 3. Brasil

**En Brasil el deterioro económico se combinó con incertidumbre política.**

El deterioro económico se profundizó debido a factores de incertidumbre política causados por denuncias contra varios políticos por corrupción y defraudación pública, junto a la menor demanda externa, la caída de la inversión y un aumento de los precios por encima de los dos dígitos. **El cambio de autoridades, en forma interina en mayo, y definitiva, hasta culminar el mandato, a partir de septiembre, redundó en una política económica con énfasis en la reducción del gasto público y en recuperar la credibilidad ante los inversores.**

**Actividad económica.** El nivel de actividad de la economía brasileña se redujo 3,8% en 2015, mientras para 2016 el BCB estima una contracción del 3,2%.<sup>15</sup> El escenario

**3,8% cayó el nivel de actividad económica en Brasil en 2015.**

recesivo se explica por una fuerte caída de la inversión (-17,5%) y del consumo, tanto privado (-4%) como público (-1%), al tiempo que las exportaciones aumentaron 6,1% y las importaciones disminuyeron 14,3%. La contracción económica estuvo impulsada por la disminución del 9,7% en la producción de la industria manufacturera, debido a las dificultades para acceder al financiamiento y a la disminución general de los ingresos. Asimismo, las actividades vinculadas al comercio registraron una merma del 8,9%.

---

<sup>15</sup> BCB (2016).

**En el primer semestre de 2016, la economía brasileña acumuló una caída del 4,6%, como resultado de una disminución del 13,3% en la inversión, en tanto que el consumo privado y el público bajaron, 5,6% y 1,9%, respectivamente.** Las ventas externas crecieron 8,2% y las compras cayeron 16,2%. Por otra parte, en los primeros seis meses del año registraron una reducción las actividades industrial, agropecuaria y los sectores productores de servicios, 5,2%, 3,4% y 3,5%, respectivamente.

A raíz de la reducción del nivel de actividad, se observó un marcado deterioro en las condiciones del mercado laboral. A partir de marzo de 2016, el desempleo en Brasil se mide por trimestres móviles de acuerdo con los resultados de la encuesta nacional de hogares (PNAD-continua) que empezó a realizarse en 2012. El aumento de la tasa de desempleo a 8,3% de la PEA en 2015, se profundizó en los primeros meses de 2016 llegando a 10,7% promedio en el primer semestre. En el mismo sentido, el aumento del desempleo y el incremento de la inflación hicieron que los salarios disminuyeran 1% en términos reales durante 2015 y acumulen una caída similar en el primer semestre de 2016.

**Política fiscal.** La recesión económica afectó las cuentas públicas reduciendo la recaudación impositiva 5,6% en 2015, pese al incremento de los precios de los combustibles y la energía implementado para mejorar los balances de las empresas del Estado. Los gastos continuaron en aumento, por encima de los ingresos, para hacer frente tanto a los compromisos asumidos previamente con los sectores sociales como con los acreedores de la deuda. En consecuencia, el déficit global del Sector Público Consolidado alcanzó 10,4% del PIB, 4,4 puntos porcentuales más que en 2014, compuesto por un déficit primario de 1,9% del PIB y 8,5% por intereses.

Durante 2016 continuó el deterioro de las cuentas fiscales, que llevó la relación del déficit primario con el producto al 0,8% en el mes de junio, conformando un resultado global negativo del 6,5% con relación al PIB.

**Tanto los Gobiernos estatales como las municipalidades, tuvieron que enfrentar una sustancial caída de sus ingresos en 2015 a raíz de una menor recaudación producto de la merma en la actividad económica,** así como por las menores transferencias del Gobierno Federal y por la reducción de las *royalties* provenientes de la exploración petrolera. En consecuencia, los Estados registraron retrasos en el pago de salarios y otros compromisos, lo que llevó a una renegociación de sus deudas con el Gobierno Federal.

En ese contexto, la Deuda Neta del Gobierno General se ubicó en 36,2% del PIB en 2015 (33,1% en 2014) y en 42% en junio de 2016. En el mismo sentido, la incertidumbre respecto del futuro de la economía brasileña resultó en la pérdida de la categoría *investment grade* de los títulos brasileños en septiembre de 2015 y en posteriores nuevas rebajas en 2016 en la calificación de su deuda.

#### **Recuadro 1. Primeras medidas económicas del nuevo gobierno brasileño**

Después de que la Presidenta Dilma Rousseff fuera apartada del cargo por medio de un juicio político, el gobierno, a cargo de Michel Temer presentó a fines de mayo de 2016 sus primeras medidas económicas tendientes, principalmente, a limitar el gasto público, recuperar y revertir el aumento de la deuda pública.

Se presentó una propuesta de reforma constitucional al Congreso –aprobada el 10 de octubre por la Cámara de Diputados– para establecer un límite al gasto primario del Gobierno Federal, con una variación anual máxima vinculada a la evolución de los precios del año anterior. Este proyecto congela el gasto público durante los próximos veinte años. En el mismo sentido, se pretende reformar el sistema de seguridad social adaptándolo a los recursos disponibles.

Entre las medidas de más corto plazo, se buscaría una disminución de los subsidios en las operaciones crediticias que involucren a bancos oficiales (BNDES).

Con relación a la deuda de los Estados con el Gobierno Federal se acordó un período de gracia de seis meses, seguido de un año y medio de pagos reducidos, lo que se estima afectara las arcas fiscales en 50.000 millones de reales. A cambio, los Estados limitarían el crecimiento de los gastos a la tasa de inflación de años previos.

**Política monetaria.** Desde el segundo trimestre de 2013, el Banco Central de Brasil aplica una política monetaria contractiva como respuesta a la aceleración de la inflación. En los primeros siete meses de 2015, subió la tasa de interés de referencia (SELIC) en cinco oportunidades, pasando de 11,75% en diciembre de 2014 a 14,25% a fines de julio de 2015, nivel que mantuvo hasta principios de septiembre de 2016. Las mayores presiones inflacionarias llevaron a que la tasa de inflación alcance los dos dígitos en 2015 (10,7%), llevándola al nivel máximo desde 2002. Este nivel de aumento se explica, fundamentalmente, por el incremento en los precios de la energía (cercano al 50%) y los combustibles (alrededor del 15%).

**En 2015, la moneda brasileña se depreció 47% con respecto al dólar, acentuando la pérdida de valor que ya había registrado el año anterior (13%).** El real pasó de cotizar a R\$/US\$ 2,65 a fines de 2014 a 3,88 al cierre de diciembre de 2015. Con el objeto de controlar esa volatilidad del tipo de cambio, el Banco Central realizó *swaps* cambiarios por un valor superior a US\$ 110.000 millones, los que generaron una salida de caja cercana a los US\$ 20.000 millones. Tras superar los R\$/US\$ 4,00 en enero de 2016, esa tendencia comenzó revertirse acumulando en los primeros seis meses del año una apreciación cercana al 12%.<sup>16</sup>

Asimismo, la restricción de liquidez llevó a una reducción de la base monetaria del 3,1% en 2015. Esta tendencia se acentuó en el primer semestre de 2016, período en el cual la contracción llegó al 8,1%. El agregado monetario M3 creció 10,2% en 2015 y 10,5% i.a. en junio de 2016. El saldo de las operaciones de crédito del sistema financiero se incrementó 6,7% en 2015 y apenas 0,9% en el primer semestre de 2016, impulsado por el segmento de recursos direccionados, en comparación con el de recursos libres.

**Sector externo. En 2015, Brasil recuperó el superávit comercial de bienes, como resultado de una mayor caída de las importaciones (-25%) –fundamentalmente por**

**US\$ 17.670 millones fue el superávit comercial de Brasil en 2015.**

**el creciente deterioro de la actividad económica– que de las exportaciones (-15%).** En

consecuencia, el déficit en la cuenta corriente, que se ubicó en 3,3% del PIB, registró una disminución cercana a los US\$ 58.900 millones. A la reducción del saldo negativo de la cuenta corriente también contribuyeron los menores déficits en las cuentas de servicios (se redujo 23%), capital y financiera (-48%) y rentas (-19%). En el mismo sentido y como consecuencia del escenario recesivo, los ingresos de IED disminuyeron 22,5%, mientras las reservas internacionales se ubicaron en 356.378 millones al cierre de 2015.

**En el primer semestre de 2016 continuó la misma tendencia.** El déficit de la cuenta corriente se redujo sustancialmente (-78%) respecto del mismo período del año anterior y se ubicó en US\$ 8.444 millones. La balanza comercial fue positiva (US\$ 19.685 millones) porque la caída de las importaciones fue mayor que la de las exportaciones. Mientras el déficit de cuenta capital y financiera disminuyó US\$ 62.600 millones respecto del mismo período de 2014, los ingresos de IED crecieron 9,3% al alcanzar un monto cercano a los

<sup>16</sup> Esta apreciación del real continuó en los meses siguientes, llegando al 17% en el acumulado a agosto de 2016.



US\$ 34.000 millones. Por su parte, las reservas internacionales se ubicaron en US\$ 358.406 millones en junio de 2016.

#### 4. Paraguay

La actividad económica de Paraguay ha soportado el difícil escenario externo.

En un contexto internacional y regional más debilitado, la actividad económica se ha mantenido en un ritmo moderado de crecimiento desde 2015.

**Actividad económica.** El PIB aumentó 3,1% en 2015 y se proyecta un crecimiento de 3,5% en 2016.<sup>17</sup> El impulso provino del consumo público (+6,2%) y, en menor medida, de la inversión (+1,5%) y el consumo privado (+2,4%), mientras que la contribución de las exportaciones netas fue positiva pues las importaciones de bienes y servicios cayeron más (-4,7%) que las exportaciones (-3,0%).

3,1% creció el PIB en 2015, desacelerándose por segundo año consecutivo.

El sector agrícola es el más relevante en la producción de bienes y representó 19% del PIB paraguayo en 2015; sumando a la ganadería, el sector agropecuario generó más de 24% del PIB. Por su parte, la industria representa 10,5% del PIB. Desde el punto de vista de la oferta, la mayor contribución al crecimiento de 2015 correspondió, en el sector de bienes, a la agricultura (+6,2%), la construcción (+4,4%) y la industria (+2,6), mientras disminuyó la actividad ganadera (-1%), y en el sector de servicios, al gobierno central (+5,5%). El buen desempeño de la agricultura se debió a la mayor producción de maíz, arroz, caña de azúcar, tabaco, mandioca y trigo que más que compensaron la disminución de la de soja.

En este contexto, la tasa de desempleo descendió de 8,0% en 2014 a 6,8% promedio en 2015. El Índice general de sueldos y salarios aumentó 2,9%.

**En los dos primeros trimestres de 2016, el PIB aumentó, respectivamente, 1,5% y 6,2% en la medición interanual.** El crecimiento del segundo trimestre obedeció al fuerte aumento de la inversión (+11,6%) y de las exportaciones (+7,2%), mientras el consumo privado registró un crecimiento más leve (+1,1%). Por su parte, disminuyeron el consumo público (-4%) y las importaciones (-3%).

---

<sup>17</sup> BCP (2016).

**Política fiscal.** En 2015, la suba de los ingresos del Gobierno Central (+7,6%) fue impulsada, fundamentalmente, por el incremento de los ingresos no tributarios (+17,6%), debidos a los despachos de energía de las empresas binacionales Itaipú y Yacretá, y a los recursos recibidos por la venta de la línea 4G. Por su parte, los ingresos tributarios (68% de los ingresos totales), tuvieron un crecimiento de apenas 3,4%, explicado mayormente por el IVA. Los gastos registraron un aumento de 10,5%.

El aumento en la recaudación no alcanzó a compensar el incremento del gasto público por lo que el déficit global alcanzó 1,7% del PIB (-1,1% en 2014), mientras que el déficit primario fue de 1,1%.

Asimismo, el Gobierno Central recurrió al endeudamiento externo como fuente de financiamiento, en consecuencia, la deuda pública externa en 2015 aumentó a 14,4% del PIB cuando en 2014 era del 11,9%. En los primeros seis meses de 2016 ese ratio llegó a 17,1%.

**Política monetaria.** En el marco de un esquema de metas de inflación que viene implementando desde mayo de 2011, el Banco Central utiliza la tasa de política monetaria (TPM) para influir en las tasas de interés y en la liquidez del mercado, afectando así la actividad económica y la variación de precios. En ese sentido, ante las presiones deflacionarias que tuvieron lugar hacia fines de 2014, el Comité Ejecutivo de Operaciones de Mercado Abierto (CEOMA) adoptó una política monetaria expansiva durante 2015 por la que redujo 25 puntos básicos la TPM en marzo, abril, junio y julio, respectivamente, llevándola de 6,75% en diciembre de 2014 a 5,75% en julio de 2015, nivel que mantuvo hasta terminar el año. En enero de 2016 volvió a elevar la TPM hasta 6%, sin embargo, en mayo nuevamente la llevó a 5,75%.

En cuanto a los agregados monetarios, evolucionaron también de modo expansivo: el M3 aumentó 15,1% interanual en diciembre de 2015, no obstante, en junio de 2016 presentó un ritmo de crecimiento interanual de 9,2%.

En 2015, la tasa de variación del índice de precios al consumidor (IPC) fue de 3,1%, manteniéndose cerca del límite inferior establecido por el Banco Central, y 3% en junio de 2016, mientras la proyección es 4,5% para fin de año.<sup>18</sup>

**El tipo de cambio nominal de la moneda paraguaya se depreció 25% respecto al dólar,** pasando de 4.630 guaraníes por dólar en diciembre de 2014 a 5.802 a fines de

---

<sup>18</sup> BCP (2016).

2015, mientras en los primeros seis meses de 2016 acumuló una apreciación de 3%. **Por su parte, el TCRE se incrementó 5% i.a. en diciembre de 2015, por la apreciación del 16% del guaraní respecto del real brasileño.**

**Sector externo.** En 2015, la cuenta corriente del balance de pagos registró un déficit de US\$ 462 millones, equivalente a 1,7% del PIB, lo que representa un deterioro respecto de 2014, cuando el déficit había sido de 0,4% del producto. Esta situación se explica por una reducción del superávit comercial cercano a US\$ 500 millones: las exportaciones cayeron 13,3% y las importaciones 15,7%. La cuenta capital y financiera (incluyendo errores y omisiones) pasó de un superávit de US\$ 1.258 millones en 2014 a un déficit de US\$ 98 millones en 2015 (-0,4% del PIB).

En el primer semestre de 2016, el resultado de la cuenta corriente fue positivo en US\$ 688 millones, mientras que la cuenta capital y financiera registró un déficit de US\$ 80 millones.

Las reservas internacionales disminuyeron 10% en 2015 conformando un nivel de US\$ 6.200 millones al cierre del año, al tiempo que en el primer semestre del año volvieron a aumentar, totalizando US\$ 6.882 millones en junio de 2016.

## 5. Uruguay

**La economía uruguaya se mantiene en una trayectoria de desaceleración.**

La economía uruguaya no estuvo exenta de la incertidumbre que afecta a la región, lo que llevó a una nueva desaceleración del nivel de actividad, al tiempo que mantuvo el sesgo contractivo en la política monetaria y el impulso fiscal. Precisamente, **el déficit fiscal creciente, junto al sostenido aumento de los precios, representan los mayores desafíos macroeconómicos.**

**Actividad económica.** El enfriamiento de la actividad se refleja en un crecimiento del PIB de 1,0% en 2015, mientras que la expansión el año previo había sido de 3,2%. En ese contexto, la autoridad monetaria proyecta una leve contracción del 0,1% en 2016.<sup>19</sup> En 2015, la actividad económica fue impulsada por el consumo público (creció 2,6%) ya que el consumo privado dio muestras de estancamiento (se mantuvo en el mismo nivel), mientras que la inversión se redujo 7,7%, tanto por la merma de la inversión pública como

---

<sup>19</sup> BCU (2016).

la privada. Por su parte, la disminución de las importaciones de bienes y servicios (-7,4%) superó a la de las exportaciones (-1,2%).

El crecimiento de la actividad económica se debe, principalmente, a la actividad industrial vinculada a la producción de pasta de celulosa (+38,6%) y, en menor medida, al sector de telecomunicaciones (+8,3%). En contraposición, los rubros de suministro de electricidad, gas y agua, construcción y comercio registraron contracciones significativas (-8,1%, -5,4% y -2,5%, respectivamente).

**En el primer semestre de 2016, el PIB se desaceleró ulteriormente** al crecer solo 0,7%, producto de una caída de la inversión (-2,6%), entretanto el consumo privado disminuyó 0,1% y el público aumentó 0,9%. Las exportaciones netas tuvieron una contribución negativa, por la caída tanto de las exportaciones (-2,5%) como de las compras externas (-7,9%).

**En los últimos tres años, la tasa de desempleo mantiene una tendencia creciente.** En 2015 se ubicó en 7,8% promedio y se incrementó a 8,2% en el primer semestre de 2016. El índice medio de salarios subió 9,9% en 2015 y 7,1% en los primeros seis meses de 2016.

**3,6% del PIB fue el déficit fiscal en 2015.**

**Política fiscal.** Aunque en forma moderada, la política fiscal continuó siendo expansiva. El resultado primario del sector público fue equilibrado, sin embargo, el déficit global alcanzó un nivel históricamente elevado (-3,6% del PIB) como consecuencia del pago de intereses. Los ingresos crecieron 9,1% en 2015, impulsados principalmente por los recursos tributarios, mientras los gastos primarios se incrementaron 7%, destacándose el aumento de las transferencias y jubilaciones.

**La moderada expansión del gasto, fue financiada con un mayor endeudamiento neto,** no obstante, ello, la relación de la deuda bruta del sector público respecto del PIB se mantiene en niveles razonables, 58,7% del PIB en 2015.

**9,4% fue la inflación en 2015, acercándose a los dos dígitos.**

**Política monetaria.** En 2015, la política monetaria mantuvo un sesgo contractivo basado en un esquema de metas de inflación, a través del cual los agregados monetarios deben crecer de forma consistente con el objetivo de inflación y la demanda de dinero. El horizonte de crecimiento del M1 ampliado (instrumento de política monetaria) fue previsto en el rango de 7%-9%, por parte del COPOM del Banco Central

del Uruguay. La variación de este agregado se ubicó en 6,2% en el cuarto trimestre de 2015 y 2,6% en el primer trimestre de 2016. Sin embargo, dado el reducido incremento de la cantidad de dinero, en abril de 2016 la meta del agregado se corrigió a la baja (4%-6%). La variación de este agregado fue cercana a 0% en el segundo trimestre del año.

**La caída de los precios de sus productos básicos de exportación más relevantes y la tendencia al fortalecimiento del dólar a nivel internacional han implicado depreciaciones del peso uruguayo que se reflejaron en la tasa de variación del IPC.**

Este indicador registró un alza de 9,4% en 2015, por encima de la meta de inflación fijada en 3%-7%. En el primer semestre de 2016 el incremento de precios acumulado alcanzó 7,1%, mientras en los doce meses previos a junio se ubicó por encima de los dos dígitos (10,9%), como ocurrió desde el mes de febrero.

**A fines de 2015, la cotización del dólar ascendió a 29,95 pesos uruguayos (promedio compra-venta), con una depreciación nominal de 23% i.a. Sin embargo, en los primeros seis meses de 2016 esta tendencia se moderó,** conformando una depreciación de 2,2 al 30 de junio de 2016 respecto a fines de 2015. El TCRE se depreció durante 2015 y en los primeros seis meses de 2016; a nivel regional, registró un abaratamiento relativo respecto Argentina y Brasil, como resultado de la aceleración de la inflación en el primer caso y por la apreciación del real en el segundo. Sin embargo, cabe notar que, en una medición respecto a julio de 2014, el peso uruguayo aún registra una apreciación respecto al real, la moneda de su principal socio comercial, Brasil.<sup>20</sup>

**Sector externo.** En 2015, la mayor caída de las importaciones (-17,0%) respecto a la contracción de las exportaciones (-12,0%) redujo el déficit comercial y, consecuentemente, también el de cuenta corriente, que fue de 3,5% del PIB, un punto porcentual del producto menos que en 2014. El superávit de la cuenta de servicios (+156%) fue superior al de los dos años previos, aunque aún es muy inferior al que se logró sostener entre 2009 y 2012, mientras el de la cuenta capital y financiera (incluyendo errores y omisiones) descendió de US\$ 3.940 millones en 2014 a apenas US\$ 76 millones en 2015. Por su parte, la IED, que representó 3,8% del PIB en 2015, se redujo 29%, fundamentalmente, a raíz de las menores inversiones inmobiliarias y por el descenso en la compra de tierras.

En el primer semestre de 2016 se redujo el déficit de cuenta corriente respecto del mismo período del año anterior, y la cuenta capital y financiera paso de un resultado

---

<sup>20</sup> Giordano (2016).

superavitario a un déficit de US\$ 1.886 millones. Las reservas internacionales totalizaron US\$ 15.634 millones a fines de 2015 (disminuyeron 10,9%) y sumaron US\$ 13.759 millones a junio de 2016 (-12,0% respecto a diciembre de 2015).

## 6. Venezuela

**La economía venezolana atraviesa por dificultades severas.**

En un marco de mayor inestabilidad institucional, se profundizaron los problemas que enfrenta la economía venezolana: **caída sostenida del precio**

**del petróleo, aceleración del aumento de precios a niveles récord, distintos tipos de cambio y desabastecimiento de productos esenciales.**

**Actividad económica.** La caída de la actividad económica se acentuó en 2015. El PIB se contrajo 5,7% (-4,0% en 2014) y se estima que la contracción será más profunda (-8,0%) en 2016.<sup>21</sup> El menor nivel de actividad se explica por las caídas de la inversión (-17,6%) y del consumo, tanto privado (-7,8%) como público (-2,4%). Por su parte, las exportaciones disminuyeron 50,0% y las importaciones 22,3%.

A nivel sectorial, la reducción obedeció a una disminución de 1,9% en la actividad petrolera y de 7,0% en la no petrolera. En esta última sobresalen las caídas de los sectores de la construcción, las instituciones financieras, el comercio, el transporte y el almacenamiento y manufacturero.

De acuerdo con el Ministerio de Poder Popular de Petróleo y Minería, **los precios del petróleo de la cesta venezolana cayeron 49,5% en 2015 y 26,9% i.a. en el primer semestre de 2016.** Por su parte, según la OPEP (2016) la producción de petróleo se redujo 3,5% en 2015 y 2,1% durante el primer semestre de 2016, en comparación con diciembre de 2015.<sup>22</sup>

En el contexto de caída de la actividad, la tasa de desempleo no sufrió movimientos drásticos ya que se ubicó en 6,8% en promedio durante 2015, similar al 7,0% registrado en 2014.

**Política monetaria.** La aceleración de la inflación se acentuó aún más en 2015. La tasa de variación i.a. del Índice Nacional de Precios al Consumidor fue de 180,9% en diciembre de 2015, por encima del 68,5% del mismo mes de 2014. La aceleración en el

<sup>21</sup> CEPAL (2016b).

<sup>22</sup> OPEP (2016).

nivel de precios se vincula a la liquidez de la economía y a la evolución de los múltiples tipos de cambio vigentes, no obstante, el Banco Central, señala la significativa caída de las importaciones y la merma en la producción nacional como los principales factores explicativos del fuerte aumento de precios por el lado de la oferta.

Asimismo, la base monetaria y los agregados monetarios (M3) aceleraron su ritmo de crecimiento en 2015, llegando a 114,3% y 100,7%, respectivamente. A junio de 2016, mostraron una leve desaceleración, aunque se mantienen en niveles muy elevados (97,9% i.a. y 98,1% i.a., respectivamente).

En marzo de 2016 **el Gobierno anunció la reducción del número de tipos de cambio oficiales existentes de tres a dos**: un tipo de cambio fijo denominado DIPRO (Divisas Protegidas) para un conjunto limitado de bienes importados esenciales, como alimentos, medicamentos y materia prima para su producción, así como el pago de pensiones de vejez y jubilaciones; y otro complementario (DICOM), que regirá para todas las transacciones no incluidas bajo el tipo de cambio protegido y fluctuará, según la dinámica económica del país. Este anuncio implicó una devaluación del 59% en el tipo de cambio protegido, que pasó de 6,3 bolívares por dólar a 10,0 bolívares por dólar, mientras el tipo de cambio DICOM se depreció 214% entre marzo y junio de 2016 al pasar de 199,5 bolívares por dólar a 628,3 bolívares por dólar. El tipo de cambio paralelo se ubicó en torno de los 1.000 bolívares por dólar.

**Sector externo.** Se dispone de información de la balanza de pagos hasta el tercer trimestre de 2015. En ese período el saldo de la cuenta corriente pasó de un superávit de US\$ 8.339 millones en enero-septiembre de 2014 a un déficit de US\$ 13.037 millones en los primeros nueve meses de 2015. Este resultado se explica por una reducción cercana a US\$ 25.000 millones del superávit comercial, sumado a los déficits en las cuentas de servicios, rentas y en las transferencias corrientes. Asimismo, la cuenta capital y financiera registró un superávit de US\$ 10.773 millones.

La reducción de las exportaciones se debe a la caída en el precio medio de la canasta petrolera de Venezuela y la consecuente disminución de las exportaciones petroleras.

Como consecuencia de la caída del precio del petróleo y los compromisos en divisas del sector público, las reservas internacionales cayeron 25,9% en 2015; incluyendo el Fondo de Estabilización Macroeconómica, se ubicaron en US\$ 16.370 millones en diciembre de 2015. La tendencia prosiguió en los primeros seis meses de 2016, con una caída del 26%, totalizando US\$ 12.104 millones.

## 7. Bolivia

Aunque desacelerándose, la economía boliviana registró un crecimiento destacado.

**La economía boliviana se vio afectada por la marcada caída de los precios de los productos básicos que componen su canasta exportadora,**

lo que provocó una desaceleración en el crecimiento de su actividad derivada de un enfriamiento del consumo y una reducción de la inversión.

**Actividad económica.** Aunque sostuvo un apreciable crecimiento en 2015 (4,9%), la economía boliviana se desaceleró ese año, ya que en 2014 el PIB había logrado expandirse 5,5%. Algunas proyecciones para 2016, prevén una leve desmejora adicional (según CEPAL, el crecimiento anual será de 4,5% en 2016). El aumento del PIB de 2015 fue impulsado por la absorción interna: el consumo privado aumentó 5,1%, la inversión, 4,6% y el consumo público, 9,2%. La contribución del sector externo fue negativa, considerando que la caída de las exportaciones de bienes y servicios (-5,9%) superó a la de las importaciones (-5,1%).

**Cabe señalar que la baja de los precios del gas natural y, en menor medida, de la canasta de minerales de exportación, contribuyeron al menor dinamismo de la economía.** Específicamente, la producción de gas tuvo una leve reducción, aunque los incrementos de la manufactura, el sector agrícola y la construcción sostuvieron la actividad global.

**Política fiscal.** La caída en los precios internacionales de los principales productos de exportación afectó las cuentas públicas durante 2015. Los menores ingresos en concepto de regalías mineras (-24,2%) y por las ventas de hidrocarburos (-24,6%) explicaron la reducción de 4,3% los ingresos tributarios. Por su parte, los gastos apenas crecieron 0,8%, sin embargo, en su composición sobresale la fuerte disminución de los gastos de capital (-17,2%) que fue compensada por el aumento de los gastos corrientes (+13,5%). En consecuencia, el déficit primario del Gobierno General representó 3,3% del PIB y el déficit global, 4,5%.

La deuda pública externa se ubicó en US\$ 6.340,8 millones en diciembre de 2015, (19,1% del PIB), lo que representa un aumento de 10,5% respecto de 2014 a partir del incremento del pasivo con organismos internacionales; al mes de junio de 2016, aumentó hasta US\$ 6.646,6 millones.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> BCBol (2015) (2016).



**Política monetaria.** Debido a la debilidad de la demanda interna y a las menores presiones inflacionarias, el Banco Central mantuvo una política monetaria expansiva durante el segundo trimestre de 2015, lo que incrementó sustancialmente la liquidez del sistema financiero. Ello se vio reflejado también en los agregados monetarios: el M3 se incrementó 18,1% en 2015 y 13,5% i.a. en junio de 2016. La variación del IPC se ubicó en 3,0% en 2015, con un leve incremento interanual en junio de 2016 (4,2%).

**Como ocurre desde 2012, el tipo de cambio oficial se mantuvo sin variaciones en bolivianos/US\$ 6,86 para la compra y 6,96 para la venta. En ese contexto, el TCRE se redujo 11% en 2015 y 4,3% i.a. en junio de 2016, perdiendo competitividad cambiaria**

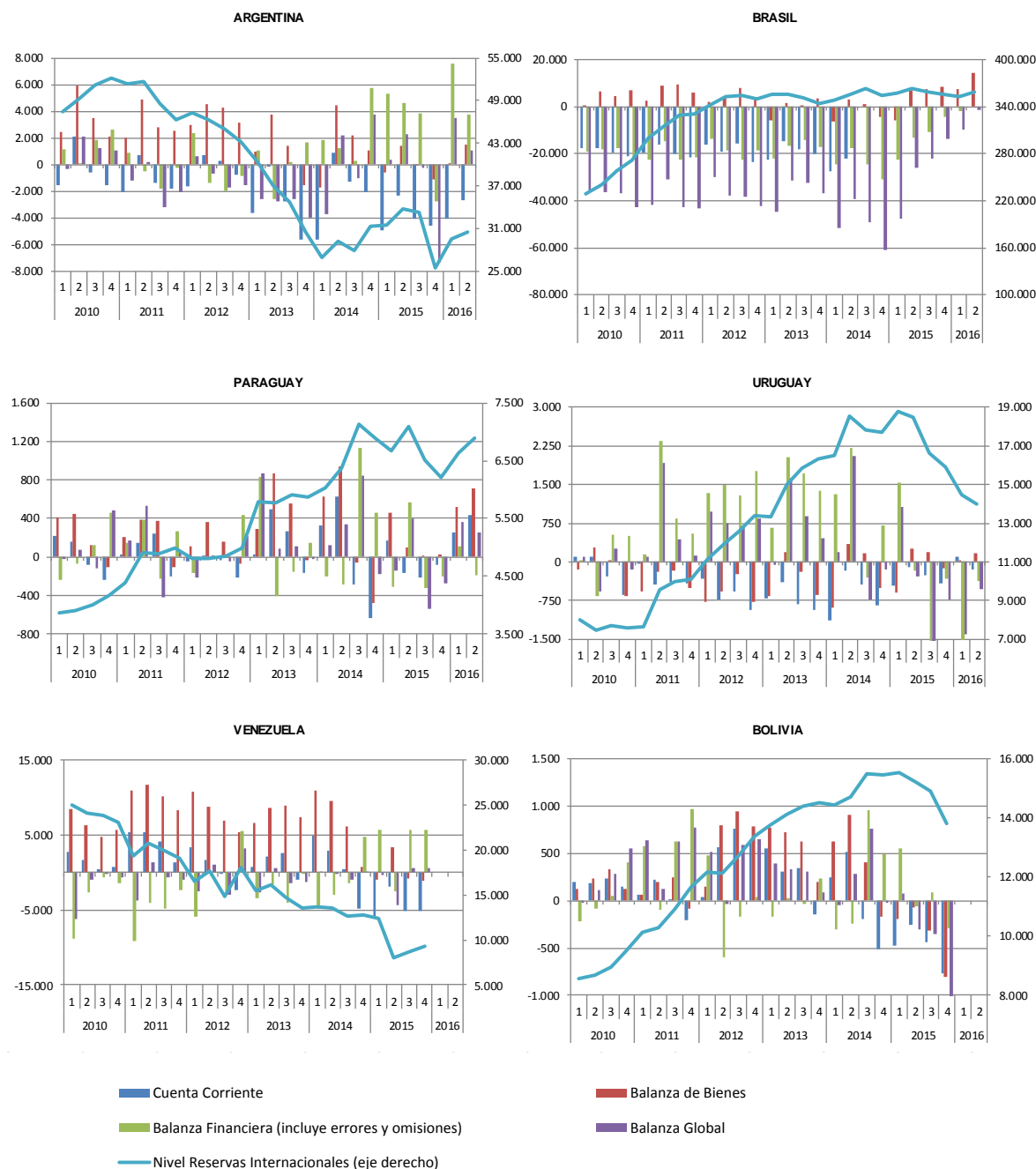
**Sector externo.** Tras doce años con resultado positivo, la cuenta corriente de la balanza de pagos resultó deficitaria en 2015 (-5,8% del PIB). El resultado se explica por una fuerte disminución de las exportaciones (-32,4%), afectadas por la caída en los precios internacionales de los hidrocarburos y los minerales, que superó a la merma de las importaciones (-8,5%), conformando un déficit en la balanza comercial.

Asimismo, se redujo el déficit en servicios, y aumentaron levemente las transferencias corrientes netas, al tiempo que se redujo el saldo negativo de rentas. El resultado de la cuenta capital y financiera (incluyendo errores y omisiones) representó 0,9% del PIB. Las reservas internacionales netas del Banco Central de Bolivia se ubicaron en US\$ 13.055 millones en 2015 y descendieron hasta US\$ 11.725 millones en mayo de 2016.

# Anexo I

## Gráfico AI.1. MERCOSUR: Evolución trimestral de la balanza de pagos, 2010-2016

Componentes seleccionados, en millones de US\$



Fuente: INDEC, BCB, BCP, BCU, BCV y BCBO.

**Cuadro AI.1. MERCOSUR: Variación del PIB, 2008-2016**

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Bolivia
2008	4,1	5,1	6,4	7,2	5,3	6,2
2009	-6,0	-0,1	-4,0	4,2	-3,2	3,4
2010	10,4	7,5	13,1	7,8	-1,5	4,1
2011	6,1	3,9	4,3	5,2	4,2	5,2
2012	-1,1	1,9	-1,2	3,5	5,5	5,1
2013	2,3	3,0	14,0	4,6	1,3	6,8
2014	-2,6	0,1	4,7	3,2	-4,0	5,5
2015	2,4	-3,8	3,1	1,0	-5,7	4,9
2016 <sup>a/</sup>	-1,5	-3,2	3,5	-0,1	-8,0	4,5

Notas: <sup>a/</sup> Proyecciones. Argentina (BCRA, 2016); Brasil (BCB, 2016); Paraguay (BCP, 2016); Uruguay (BCU, 2016); Venezuela (CEPAL, 2016a); Bolivia (CEPAL, 2016a).

Fuente: INDEC, BCRA, BCB, BCP, BCU, BCV y CEPAL.

**Cuadro AI.2. MERCOSUR: Principales indicadores fiscales, 2014-2016**

*Como porcentaje del PIB*

País	Período	Resultado primario a/	Intereses a/	Resultado global a/	Deuda pública b/
Argentina	2014	-0,8	1,5	-2,4	41,1
	2015	-1,8	2,1	-3,9	43,2
	2016 1º S	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	2014	-0,6	5,5	-6,0	33,1
	2015	-1,9	8,5	-10,4	36,2
	2016 1º S	-0,8	5,7	-6,5	42,0
Paraguay	2014	-0,7	0,4	-1,1	11,9
	2015	-1,1	0,6	-1,7	14,4
	2016 1º S	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Uruguay	2014	-0,6	2,8	-3,5	58,6
	2015	0,0	3,5	-3,6	58,7
	2016 1º S	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Venezuela	2014	0,9	2,5	-1,6	24,2
	2015	-0,2	1,5	-1,7	24,2
	2016 1º S	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia	2014	-1,7	0,8	-2,5	27,7
	2015	-3,3	1,2	-4,5	27,1
	2016 1º S	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Notas: n.d.: No disponible. <sup>a/</sup> Argentina: Sector público nacional no financiero. Brasil: Sector público consolidado. Paraguay: Gobierno central. Uruguay: Sector público consolidado. Venezuela: Gobierno Central. Bolivia: Gobierno general. <sup>b/</sup> Argentina: Deuda del sector público nacional no financiero. Brasil: Deuda neta del sector público. Paraguay: Deuda externa. Uruguay: Deuda del sector público global. Venezuela: Saldo agregado de la deuda pública interna y externa. Bolivia: Deuda del Gobierno Central.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Política Económica y Secretaría de Finanzas (Argentina), IPEA y BCB (Brasil), Ministerio de Hacienda y BCP (Paraguay), Ministerio de Economía y Finanzas y BCU (Uruguay), Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (Venezuela) y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Bolivia).

### Cuadro AI.3. MERCOSUR: Indicadores monetarios, 2008-2016

*Tasa de interés de referencia<sup>a/</sup>, fin del período, en porcentaje*

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Bolivia
2008	12,5	13,8	4,6	7,8	21,7	11,8
2009	12,8	8,8	2,9	6,3	18,9	0,0
2010	11,1	10,8	5,5	6,5	17,9	0,8
2011	14,3	11,0	7,4	8,8	15,6	2,6
2012	12,9	7,3	5,6	9,0	15,6	0,6
2013	15,5	10,0	5,9	9,3	15,6	3,9
2014	26,8	11,8	6,0	n.d.	19,2	1,1
2015	32,3	14,3	6,2	n.d.	20,3	0,0
2016 1S	29,8	14,3	6,5	n.d.	21,7	0,0

*Agregados monetarios<sup>b/</sup>, variación i.a. fin del período, en %*

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Bolivia
2008	11,2	18,0	25,0	17,2	23,1	38,0
2009	11,3	15,6	22,0	14,9	14,3	18,7
2010	35,6	15,6	22,2	30,4	19,1	28,2
2011	30,4	18,8	13,5	21,0	50,6	27,6
2012	37,4	16,1	12,2	11,2	61,0	29,5
2013	26,3	8,6	21,7	13,4	69,7	21,0
2014	24,3	13,0	13,9	8,0	64,0	18,9
2015	36,9	10,2	15,1	9,8	100,7	18,1
2016 1S	32,6	10,5	9,2	11,5	98,1	13,5

*Notas:* <sup>a/</sup> Argentina: LEBAC, Brasil: SELIC, Paraguay: promedio de instrumentos de política monetaria, Uruguay: tasa de política monetaria, Venezuela: promedio operaciones activas seis principales bancos y Bolivia: tasa de política monetaria Banco Central 51 semanas. <sup>b/</sup> M3 en todos los casos, excepto Uruguay donde se utiliza M2.

*Fuente:* INDEC, BCB, BCP, BCU y BCV.

### Cuadro A1.4. MERCOSUR: Índice de precios al consumidor, 2008-2016

Variación i.a. fin del período, en porcentaje

Año	Argentina <sup>a/</sup>	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Bolivia
2008	7,2	5,9	7,5	9,2	30,9	11,9
2009	7,7	4,3	1,9	5,9	25,1	0,3
2010	10,9	5,9	7,2	6,9	27,2	7,2
2011	9,5	6,5	4,9	8,6	27,6	6,9
2012	10,8	5,8	4,0	7,5	20,1	4,5
2013	10,9	5,9	3,7	8,5	56,2	6,5
2014	23,9	6,4	4,2	8,3	68,5	5,2
2015	26,9	10,7	3,1	9,4	180,9	3,0
2016 <sup>b/</sup>	42,0	7,3	4,5	9,4	720,0	5,0

Nota: <sup>a/</sup> 2008-2013 IPC; 2014 IPCNu; 2015 IPC alternativo Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Ministerio de Hacienda. <sup>b/</sup> Proyecciones basadas en la mediana del relevamiento de expectativas de mercado (BCRA, 2016; BCB, 2016; BCP, 2016; BCU, 2016b).

Fuente: INDEC, BCB, BCP, BCU y BCV.

### Cuadro A5. MERCOSUR: Índices de desempleo, 2008-2016

Como porcentaje de la población económicamente activa, promedio del período

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Bolivia
	a/	b/	c/	d/	e/	f/
2008	7,8	7,9	7,4	8,3	7,4	4,4
2009	8,6	8,1	8,2	8,2	7,9	4,9
2010	7,8	6,7	7,2	7,5	8,5	4,4
2011	7,2	5,9	7,1	6,6	8,2	3,8
2012	7,2	7,3	8,1	6,7	7,8	3,2
2013	7,1	7,2	8,1	6,7	7,5	4,0
2014	7,2	6,8	8,0	6,9	7,0	n.d.
2015	6,5	8,3	6,8	7,8	6,8	n.d.
2016 <sup>g/</sup>	9,3	10,7	n.d.	8,2	7,5	n.d.

Notas: n.d.: No disponible. a/ Áreas urbanas. Los beneficiarios de planes sociales que realizan una contraprestación laboral por éste se consideran ocupados; el dato de 2015 corresponde al promedio de los 3 primeros trimestres y el estimado de 2016 al 2 trimestre. b/ Hasta 2011 corresponde a seis áreas metropolitanas. A partir de 2012 se utiliza la encuesta nacional de hogares (PNAD-continua); el dato estimado de 2016 corresponde al promedio del primer semestre. c/ Población total (urbana y rural). d/ Incluye también las zonas rurales; el dato estimado de 2016 corresponde al promedio del primer semestre. e/ Total nacional; el dato estimado de 2016 corresponde al promedio del primer cuatrimestre. f/ Urbana. g/ Promedio primer semestre. Venezuela, Enero 2015.

Fuente: INDEC, IBGE, DGEEC, INE Uruguay, INE Venezuela e INE Bolivia.

## CAPÍTULO II: LOS IMPACTOS SOBRE EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA

*La debilidad de la demanda global y el propio enfriamiento de las economías del MERCOSUR –en particular, la recesión de Brasil– se combinaron para deteriorar los flujos comerciales y de inversión del bloque. En 2015, las exportaciones y las importaciones de bienes se redujeron de manera generalizada en los países del acuerdo. En el primer semestre de 2016 la caída de las ventas externas se prolongó, aunque en forma más moderada, mientras que las importaciones siguieron ajustándose fuertemente. La contracción se inscribe en una tendencia que se remonta a 2012, en el caso de las ventas externas, y a 2014, en el caso de las importaciones. Tanto el comercio dentro del bloque, como el intercambio con otras economías se han visto afectados por estos fenómenos recesivos. Las exportaciones de servicios, estancadas a partir de 2011, también se redujeron en 2015. Por su parte, los ingresos de IED al bloque se debilitaron en el poco favorable escenario enfrentado por el MERCOSUR en los años recientes.*

### A. Evolución del comercio del MERCOSUR<sup>24</sup>

*Hasta 2015, el progresivo deterioro de las exportaciones del bloque no se había visto acompañado por ajustes de igual intensidad en las compras externas. Un rasgo distintivo del año fue la profundidad de la contracción de las importaciones que, si bien permitió mejorar el saldo comercial de los países, hace parte de un cuadro recesivo que impactó particularmente al comercio intrarregional.*

#### 1. Intercambio total del MERCOSUR

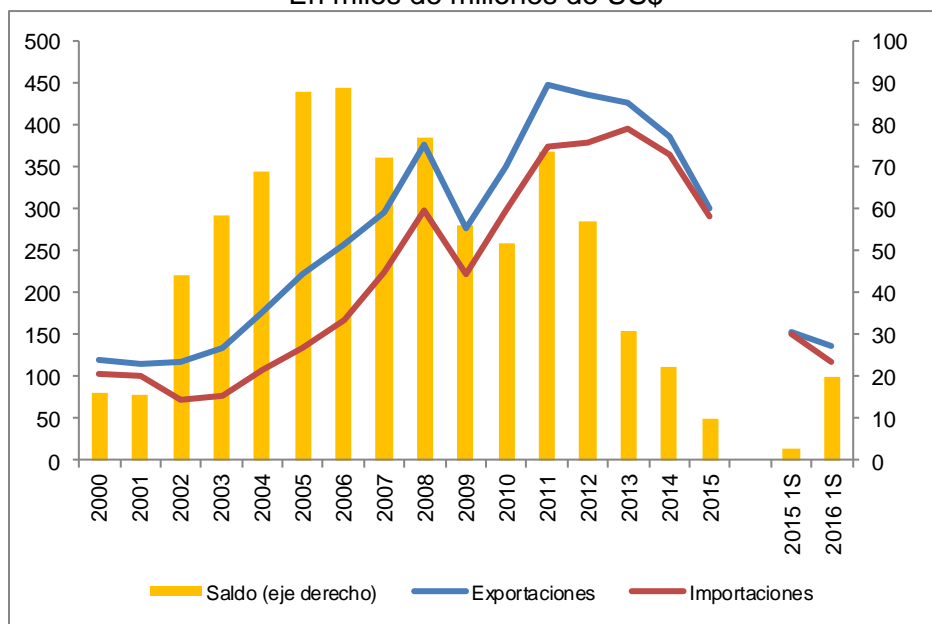
**El comercio del MERCOSUR sufrió una contracción generalizada.**

En un contexto de fragilidad económica externa e interna, el comercio del MERCOSUR se contrajo durante 2015 y el primer semestre de 2016, siendo este desempeño negativo generalizado en todos los países del bloque. Mientras las

<sup>24</sup> Incluye a los cinco miembros plenos: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Debido a la falta de información actualizada y desagregada, se realizó una estimación para Venezuela. En el caso de Argentina, existen diferencias entre los datos totales informados por el INDEC y los desagregados reportados por el mismo organismo, por lo que se consideraron los datos que el INDEC informa a DATAINTAL.

exportaciones profundizaron la tendencia a la baja que registran desde 2012, las importaciones acentuaron la caída que, tras la crisis, presentaron por primera vez en 2014 (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Evolución del comercio total del MERCOSUR <sup>a/</sup>**  
En miles de millones de US\$



Nota: <sup>a/</sup> Incluye comercio intrazona.

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, MDIC, BCP, BCU, BCV y DOTS.

**Exportaciones.** En 2015, las ventas externas totales del MERCOSUR disminuyeron 22,4% interanual (i.a.) y se ubicaron en US\$ 300.302 millones (Cuadro 4); este nivel se encuentra 33% por debajo del máximo de 2011. La caída se atenuó durante el primer semestre de 2016 (-10,3% i.a.<sup>25</sup>), proceso que, en caso de consolidarse en el segundo semestre, concluiría con el quinto año consecutivo de contracción de las exportaciones.

<sup>25</sup> Los datos de Venezuela corresponden a estimaciones en base a datos espejo de importaciones de sus principales socios comerciales.

**Cuadro 4. Comercio del MERCOSUR por país**  
 Valor en millones de US\$ y variación i.a. en porcentaje

País	Exportaciones				Importaciones			
	2015		1°Sem. 2016		2015		1°Sem. 2016	
	Valor	Var. i.a.	Valor	Var. i.a.	Valor	Var. i.a.	Valor	Var. i.a.
Argentina	56.752	-17,0	27.741	-2,5	59.787	-8,3	27.256	-5,8
Brasil	191.134	-15,1	90.253	-4,3	171.449	-25,2	66.601	-27,7
Paraguay	8.357	-13,3	4.475	-1,4	9.529	-15,7	3.955	-18,0
Uruguay	7.685	-15,8	3.367	-15,4	9.489	-17,4	3.934	-22,3
Venezuela	36.374	-51,3	10.873	-48,3	40.100	-15,6	14.939	-20,2
<b>MERCOSUR</b>	<b>300.302</b>	<b>-22,4</b>	<b>136.709</b>	<b>-10,3</b>	<b>290.355</b>	<b>-20,4</b>	<b>116.685</b>	<b>-22,0</b>
Bolivia	8.726	-32,4	3.324	-27,9	9.119	-8,5	3.741	-14,4

Fuente: Elaboración propia con datos de DATAINTAL, INDEC, MDIC, BCP, BCU, BCV y UNCOMTRADE.

**En 2015, las exportaciones se situaron 33% por debajo del máximo de 2011.**

Durante los primeros seis meses de 2016 sobresale, especialmente, la desaceleración de las caídas en las ventas externas de Argentina, Brasil y Paraguay, mientras fue menos notoria la de Uruguay. A esta tendencia también se sumó Bolivia –en proceso de adhesión al bloque–, con una disminución de sus envíos al exterior menor a la del primer semestre de 2015 aunque aún elevada.

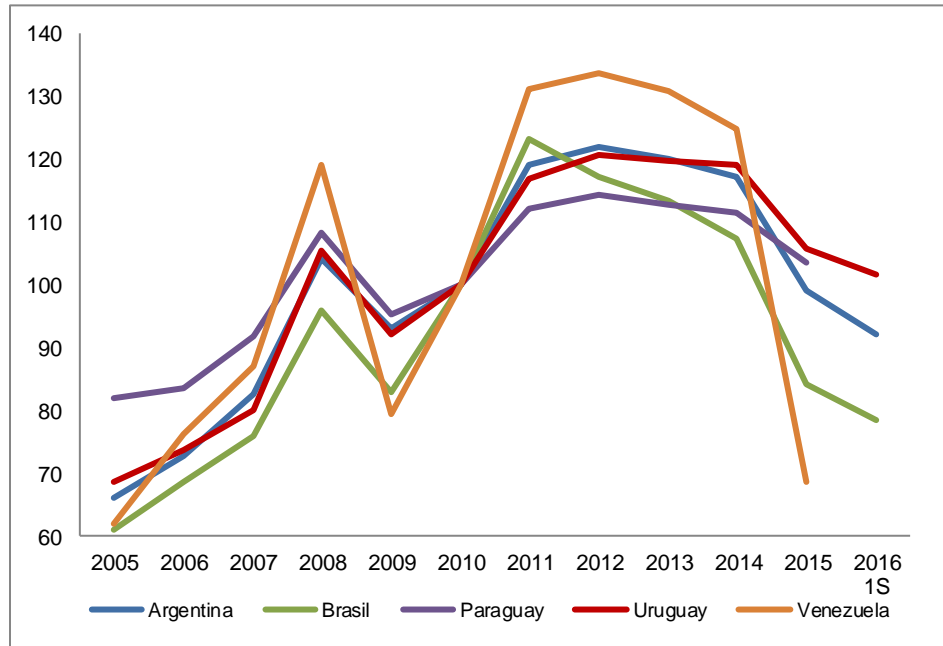
**La desaceleración del crecimiento económico de China a niveles por debajo del 7% y la recesión que atraviesa la economía brasileña explican el deslucido desempeño de las exportaciones del MERCOSUR.**

Por otro lado, durante todo el período analizado se produjo una fuerte disminución de los precios en algunos de los productos con mayor peso en la canasta exportadora de la región, como el mineral de hierro y el petróleo, entre otros, mientras el precio de otro producto muy destacado como la soja mostró una recuperación recién a partir del segundo trimestre de 2016.<sup>26</sup> Si bien aún se mantienen elevados con relación a sus valores históricos, los precios de las exportaciones disminuyeron en todos los países del MERCOSUR durante 2015, desacelerándose la contracción durante el primer semestre de 2016 (Gráfico 5).

<sup>26</sup> Véase Capítulo I.



**Gráfico 5. Evolución de los precios de las exportaciones de mercancías de los países del MERCOSUR**  
Índices 2010=100



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, FUNCEX, BCU y CEPAL.

**Importaciones.** Tras la recuperación que mostraron luego de sufrir los efectos de la crisis internacional, las compras externas totales del MERCOSUR

**22% cayeron las importaciones en la primera mitad de 2016.**

comenzaron a desacelerarse a partir de 2011, aunque mantuvieron tasas de crecimiento positivas hasta 2013. La caída registrada en 2014 se acentuó en 2015 (-20,4% i.a.) conformando un total de US\$ 290.355 millones. Entre enero y junio de 2016, el ritmo de caída se acentuó (-22,0% i.a.), excepto en Argentina.

## 2. Comercio extrazona

El intercambio con mercados extra-regionales, que representa más del 86% de los flujos totales del MERCOSUR, se redujo de manera generalizada tanto en 2015 como en el primer semestre de 2016. La única excepción fue el leve incremento de las exportaciones del bloque a Asia, excluido Medio Oriente, entre enero y junio de 2016 (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Comercio del MERCOSUR: total, intra y extrazona**  
Variación i.a. en porcentaje

Región	Exportaciones		Importaciones	
	2015	2016 1S <sup>a/</sup>	2015	2016 1S <sup>a/</sup>
Comercio total	-22,4	-10,3	-20,4	-22,0
Total intrazona	-21,1	-12,3	-22,3	-15,8
Total extrazona	-22,6	-10,0	-20,1	-23,0
América Latina y el Caribe (excl. MERCOSUR y México)	-13,6	-10,9	-28,2	-34,3
América del Norte	-24,0	-6,4	-19,8	-21,4
UE	-19,7	-4,6	-19,7	-16,6
Asia (excl. Medio Oriente)	-19,8	1,9	-15,7	-25,0
Resto del mundo	-33,9	-3,3	-25,5	-32,4

*Notas:* <sup>a/</sup> Los datos del primer semestre por región no incluyen a Venezuela por falta de información desagregada. Este país sí está incluido en la variación de los envíos totales intrazona, extrazona y total sobre la base de estimaciones.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de DATAINTAL, INDEC, MDIC, BCP, BCU, BCV, UNCOMTRADE y DOTS.

**La severa caída de las exportaciones extra-regionales en 2015 se atenuó en el primer semestre de 2016.**

Las exportaciones extra-regionales totalizaron US\$ 259.477 millones en 2015, 22,6% menos que el año anterior, debido a las menores ventas externas de todos los miembros del MERCOSUR. En términos absolutos, **la mayor parte de la disminución**

**corresponde a los menores envíos a los países asiáticos** (excluyendo Medio Oriente) –destino de más del 30,0% de las exportaciones del bloque–, **destacándose, especialmente, el impacto de la desaceleración de China**. Las ventas a América del Norte registraron la mayor caída en términos porcentuales (-24,0% i.a.). También disminuyeron los envíos a la Unión Europea y a América Latina y el Caribe (excluyendo MERCOSUR y México). Esta última región, aunque absorbe solo 9,0% de las exportaciones del bloque, es un mercado de gran importancia para las manufacturas del MERCOSUR (Grafico 6).

En el primer semestre de 2016, las ventas extra-regionales atenuaron su caída (-10,0% i.a.) a todos los principales destinos, sobresaliendo, como se destacó previamente, el leve aumento de los envíos a Asia, excluido Medio Oriente (+1,9% i.a.).

A nivel de productos, **los recursos naturales, tanto primarios como procesados, explicaron la mayor parte de la caída de las ventas extrazona en 2015**, en el marco de un derrumbe de los precios de los productos básicos, esencialmente, soja, petróleo y mineral de hierro. Por su parte, la reducción, aunque más leve, que se observó entre enero y junio de 2016, tuvo un comportamiento más dispar, a partir de la disminución en

las exportaciones extra-regionales de mineral de hierro y petróleo –cayeron los precios–, mientras crecieron las de soja –aumentó su precio–.

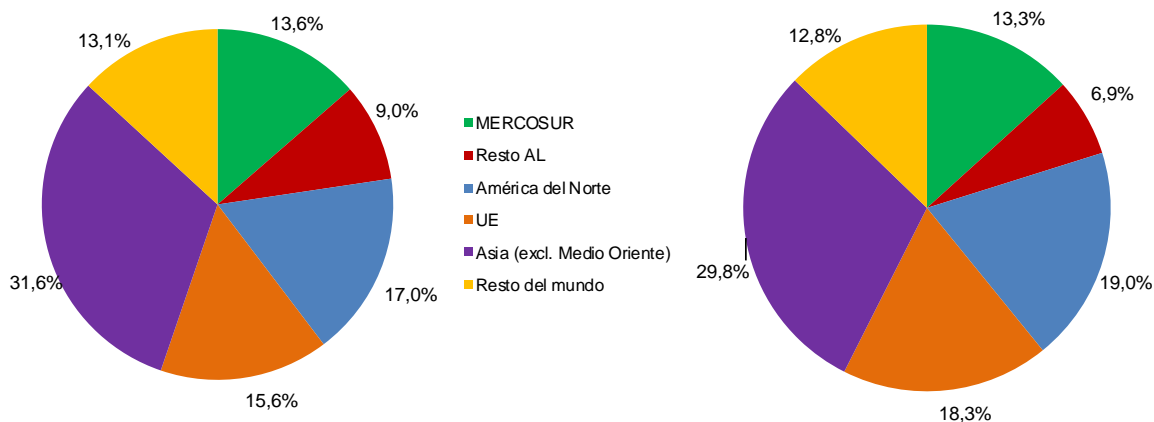
Las importaciones extrazona registraron una reducción más pronunciada: en 2015, sumaron US\$ 251.832 millones, 20,1% menos que el año anterior, fundamentalmente, por las menores compras a Asia, América del Norte y la UE. En los primeros seis meses de 2016 la disminución se acentuó (-23,0% i.a). En ambos períodos la contracción se explica tanto la disminución de los precios como por la menor demanda interna. En contraste con las exportaciones, donde predominan los productos básicos, las compras a extrazona comprenden principalmente manufacturas con cotizaciones menos volátiles.

### Gráfico 6. Composición geográfica del comercio del MERCOSUR

Como porcentaje del total. Datos de 2015

#### a. Exportaciones

#### b. Importaciones



Fuente: Elaboración propia con datos de DATAINTAL, INDEC, MDIC, BCP, BCU y DOTS.

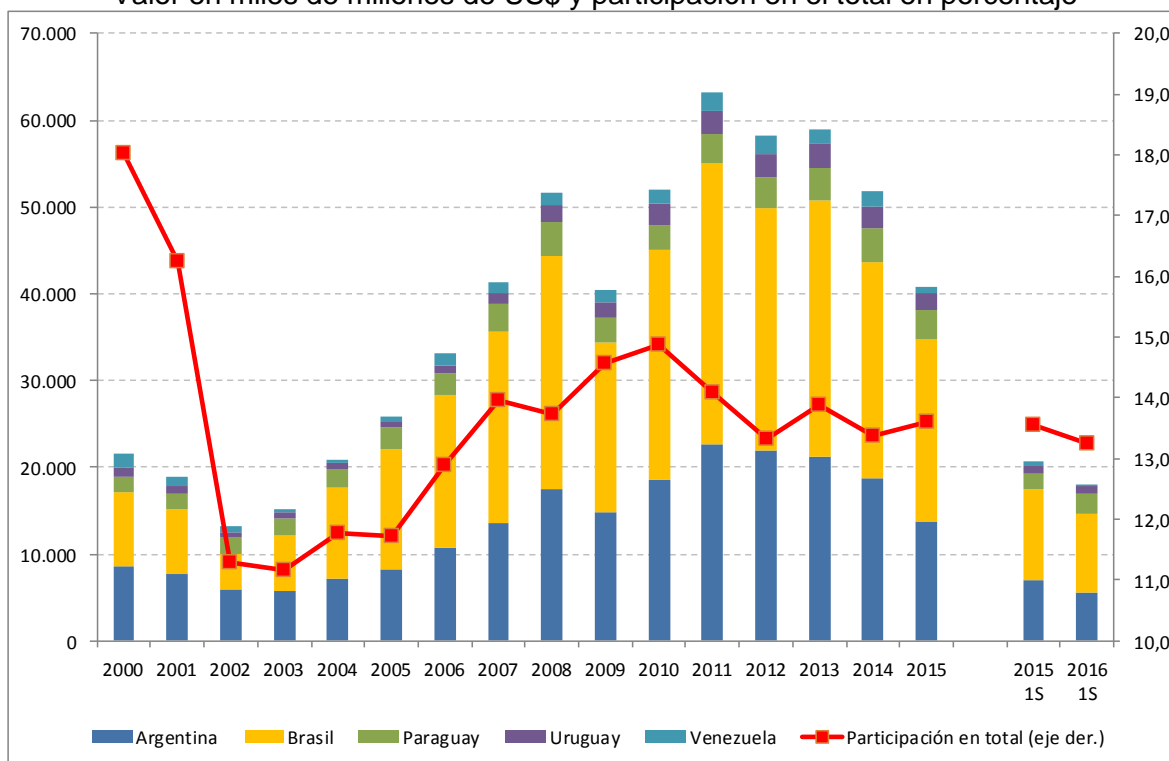
### 3. Comercio intra-MERCOSUR

**Los flujos intra-bloque siguieron deteriorándose.**

En 2015 las exportaciones intra-MERCOSUR totalizaron US\$ 40.825 millones, lo que representa una reducción de 21,1% i.a., apenas superior al desempeño de las ventas externas totales; en consecuencia, la participación del mercado regional en sus envíos fue de 13,6% (Gráfico 7). Al igual que ocurrió con el comercio extra-regional, la tendencia a la baja se atenuó durante el primer semestre de 2016, cuando los flujos intrazona cayeron 12,3% i.a.

### Gráfico 7. Evolución de las exportaciones intra-MERCOSUR

Valor en miles de millones de US\$ y participación en el total en porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, DATAINTAL, MDIC, BCP, BCU, BCV y DOTS.

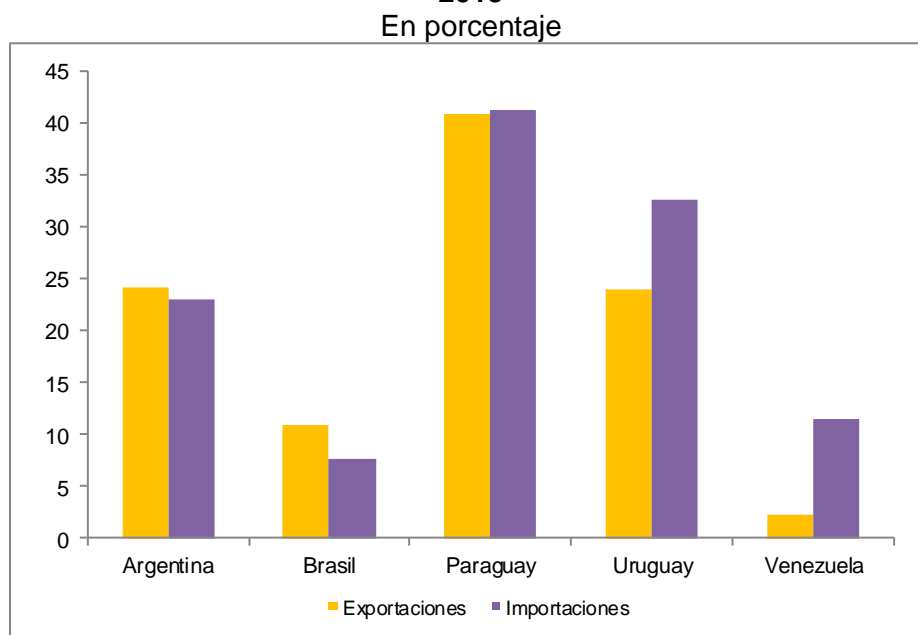
Como ha sucedido desde 2004, **Brasil mantiene un resultado superavitario con todos sus socios del MERCOSUR, del mismo modo que Argentina con los otros integrantes del bloque** –a excepción del bienio 2007-2008 con Paraguay.

**14% fue la participación del mercado regional en las exportaciones de 2015.**

No obstante, cabe resaltar que la importancia relativa del mercado regional difiere considerablemente entre los miembros, con una mayor participación en los países de menor tamaño. Los datos de 2015 reflejan que el MERCOSUR concentra más del 40% del comercio de Paraguay, cerca de 30% del de Uruguay y casi un cuarto del de Argentina, al tiempo que no alcanza el 10% del de Brasil. Estas cifras son similares tanto para las exportaciones como para las importaciones de los miembros fundadores del MERCOSUR, mientras en el caso de Venezuela existe una brecha significativa entre una y otra: 11,5% de sus compras externas provienen del bloque y solo destina 2,2% de sus ventas<sup>27</sup> (Gráfico 8).

<sup>27</sup> Calculado en base a estadísticas espejo de sus socios del MERCOSUR.

**Gráfico 8. Participación del comercio intra-MERCOSUR en el total, por países. Año 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, DATAINTAL, MDIC, BCP, BCU, BCV y DOTS.

**La mayor parte de la contracción del comercio intra-MERCOSUR se explica por el menor intercambio –exportaciones más importaciones– entre Argentina y Brasil (-17,6% i.a. en 2015 y -8,3% i.a. en el primer semestre de 2016), sin embargo, todos los países del bloque redujeron sus exportaciones al mercado regional: Paraguay 10,7% i.a., Uruguay 28,7% i.a. y Venezuela 50,2% i.a.**

El intercambio entre las dos economías mayores se distingue de los flujos con el resto del mundo: mientras el comercio extrazona es principalmente inter-industrial (se exportan principalmente productos basados en recursos naturales y se importan manufacturas), en el comercio entre Argentina y Brasil los productos industriales representan aproximadamente 80% del total y existen flujos intra-industriales –se intercambian variedades de productos similares– en la industria química y la automotriz, entre otras.<sup>28</sup>

El sector automotor, que se encuentra regulado por un acuerdo bilateral que administra los flujos comerciales, representa casi 42% del intercambio entre Argentina y Brasil. En 2015, las ventas de

**En 2015, el mercado regional representó cerca de 14% de las exportaciones.**

automóviles se desplomaron en ambos países, lo cual se tradujo en una reducción de la producción (-14% i.a. y -23% i.a. en Argentina<sup>29</sup> y Brasil,<sup>30</sup> respectivamente) y del

<sup>28</sup> Gayá y Michalczewsky (2014).

<sup>29</sup> ADEFA (2016).

comercio del sector (-35,7% i.a.). En particular, se destacan las mermas registradas por vehículos automóviles de pasajeros, autopartes y vehículos de carga, que predominan tanto en las exportaciones argentinas a Brasil como en el flujo inverso. Sin embargo, la contracción no fue exclusiva de esta industria ya que se redujo el intercambio de la mayor parte de los principales productos, sobresaliendo las caídas de combustibles, minerales y polímeros, entre otros (Cuadro 6). En sentido contrario, crecieron las exportaciones argentinas a Brasil de trigo e insecticidas.

Si bien durante el primer semestre de 2016 la caída del intercambio fue aún más generalizada, haciéndose extensiva a otros rubros, cabe destacar el incremento de las exportaciones de automóviles por parte de Brasil al mercado argentino.

**Cuadro 6. Comercio entre Argentina y Brasil: Principales 10 productos**  
Variación i.a., contribución a la caída y participación en el total, 2015, en porcentaje

Producto	Variación i.a.	Contribución a la caída	Participación en el total
<b>Exportaciones de Argentina a Brasil</b>			
Vehículos de turismo	-37,8	29,6	18,3
Camiones	-33,6	24,1	17,9
Trigo	51,6	-7,8	8,6
Partes y accesorios de vehículos automóviles	-38,0	7,6	4,7
Insecticidas, herbicidas, etc.	21,5	-1,3	2,7
Polímeros de etileno en formas primarias	-27,5	2,4	2,4
Malta	-4,6	0,3	2,3
Desodorantes corporales y antitranspirantes	-15,6	1,0	2,1
Aceites de petróleo, excepto aceites crudos	-67,6	8,0	1,4
Motores diesel	-44,1	2,8	1,3
<b>Exportaciones de Brasil a Argentina</b>			
Vehículos de turismo	-7,5	18,4	20,2
Partes y accesorios de vehículos automóviles	-11,9	14,5	9,5
Camiones	3,0	-2,0	6,1
Mineral de hierro	-43,9	28,9	3,3
Tractores	6,7	-1,7	2,4
Polímeros de etileno en formas primarias	-17,4	5,1	2,1
Neumáticos	-16,5	4,3	1,9
Motores de explosión	-8,9	2,0	1,8
Chasis para vehículos automóviles	69,9	-5,9	1,3
Derivados de aluminio	-33,0	7,0	1,3

*Nota:* Los datos de exportaciones de Brasil a Argentina corresponden a las importaciones reportadas por Argentina desde el mercado brasileño.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de INDEC.

<sup>30</sup> ANFAVEA (2016).

Las exportaciones de Paraguay al MERCOSUR presentan un alto grado de concentración, considerando que más del 60% de las ventas de 2015 correspondieron a energía eléctrica, un flujo que disminuyó 3,7% respecto de 2014. La caída registrada por las exportaciones paraguayas a sus socios regionales se debió a los menores envíos de poroto de soja a Brasil y, en menor medida, maíz y arroz, también al mercado brasileño (Cuadro 7). Durante el primer semestre de 2016, el complejo sojero (poroto y harina) fue el principal responsable del fuerte incremento de las ventas paraguayas al MERCOSUR.

La contracción de las exportaciones de Uruguay al MERCOSUR se explica por las menores ventas registradas de automóviles, trigo, envases de plástico y malta a Brasil, y de queso y carne bovina

**13% de los envíos de Uruguay al bloque fueron ventas de leche.**

congelada a Venezuela. Al mismo tiempo, crecieron las ventas de leche –principal producto que exporta Uruguay a sus socios del bloque– a Brasil y de margarina a Argentina y Brasil (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Exportaciones de Paraguay, Uruguay y Venezuela al MERCOSUR.  
Principales productos**

Variación i.a y participación en el total, 2015, en porcentaje

<b>Producto</b>	<b>Variación i.a.</b>	<b>Participación en el total</b>
<b>Exportaciones de Paraguay al MERCOSUR</b>		
Energía eléctrica	-3,7	60,5
Trigo	174,0	4,3
Poroto de soja	-53,9	4,0
Cables para bujías de encendido	23,7	3,4
Carne bovina	-39,0	3,1
<b>Exportaciones de Uruguay al MERCOSUR</b>		
Leche	7,0	13,1
Envases de plástico	-26,8	6,5
Malta	-34,2	5,0
Caucho	-24,5	4,6
Margarina	17,7	4,5
Queso	-55,2	4,1
Vehículos de turismo	-50,9	3,3
Camiones	-50,5	2,4
Trigo	-83,7	0,9
<b>Exportaciones de Venezuela al MERCOSUR</b>		
Aceites de petróleo, excepto aceites crudos	-38,2	51,8
Aceites crudos de petróleo	-75,5	14,7
Coque de petróleo	-48,7	9,5
Alcoholes	-44,3	6,3
Energía eléctrica	6,0	4,9

*Nota:* Los datos de exportaciones de Venezuela al MERCOSUR corresponden a las importaciones reportadas por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay desde el mercado venezolano.

*Fuente:* Elaboración propia con datos del BCP e INTRADE-BID.

Venezuela, por su parte, redujo sus exportaciones al MERCOSUR por las menores ventas de aceites de petróleo que, no obstante, concentraron más de dos terceras partes de sus envíos totales al bloque regional (Cuadro 7).

En 2015, el MERCOSUR perdió importancia como destino de las exportaciones argentinas de automóviles y sus partes (-5,0 puntos porcentuales respecto de 2014), combustibles (-1,4 p.p.) y carnes (-1,2 p.p.), mientras incrementó su participación como destino de las ventas de cereales (+3,2 p.p.) y productos farmacéuticos (+2,0 p.p.). Por el lado de las importaciones, redujo su incidencia como origen de las compras de productos minerales (-2,1 p.p.), combustibles (-1,2 p.p.) y productos químicos inorgánicos (-0,5 p.p.), al tiempo que creció la de automóviles y sus partes (+1,3 p.p.), y hierro y acero (+0,7 p.p.) (Cuadro 8).



**Cuadro 8. Comercio de Argentina con el MERCOSUR: Sectores con mayor variación absoluta.**

Valores en millones de US\$. Variación i.a. y participación en porcentaje. Diferencia absoluta en puntos porcentuales

	2014	2015	Variación %	2014	2015	Diferencia absoluta de part. en p.p.
	Millones de US\$			Participación en %		
<b>Exportaciones</b>						
Cereales	1.081	1.236	14,3	5,8	9,0	3,2
Productos farmacéuticos	319	512	60,5	1,7	3,7	2,0
Carnes	335	82	-75,6	1,8	0,6	-1,2
Combustibles	931	491	-47,2	5,0	3,6	-1,4
Automóviles y sus partes	6.883	4.387	-36,3	36,9	31,9	-5,0
<b>Importaciones</b>						
Automóviles y sus partes	5.568	5.273	-5,3	36,9	38,1	1,3
Hierro y acero	534	583	9,1	3,5	4,2	0,7
Productos químicos inorgánicos	349	253	-27,7	2,3	1,8	-0,5
Combustibles	526	317	-39,8	3,5	2,3	-1,2
Productos minerales	796	433	-45,7	5,3	3,1	-2,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC.

El comportamiento del comercio automotor de Brasil con sus socios del MERCOSUR es la contracara del descrito en el caso de Argentina. En 2015 creció la importancia de automóviles y sus partes en las exportaciones brasileñas (+3,9 p.p.) y disminuyó en las importaciones (-3,6 p.p.). Sobresalen también la menor incidencia de productos minerales en las ventas externas (-2,2 p.p.) y el aumento de participación de cereales en las compras (Cuadro 9).

### Cuadro 9. Comercio de Brasil con el MERCOSUR: Sectores con mayor variación absoluta.

Valores en millones de US\$. Variación i.a. y participación en porcentaje. Diferencia absoluta en puntos porcentuales

	2014	2015	Variación %	2014	2015	Diferencia absoluta de part. en p.p.
	Millones de US\$			Participación en %		
<b>Exportaciones</b>						
Automóviles y sus partes	5.893	5.762	-2,2	23,5	27,5	3,9
Máquinas y aparatos mecánicos	2.271	2.036	-10,3	9,1	9,7	0,6
Carnes	1.457	988	-32,2	5,8	4,7	-1,1
Animales vivos	587	161	-72,5	2,3	0,8	-1,6
Productos minerales	1.022	402	-60,7	4,1	1,9	-2,2
<b>Importaciones</b>						
Cereales	1.405	1.435	2,1	7,4	10,4	3,0
Aeronaves y sus partes	205	367	79,0	1,1	2,7	1,6
Productos químicos diversos	427	446	4,6	2,3	3,2	1,0
Combustibles	1.602	874	-45,4	8,5	6,4	-2,1
Automóviles y sus partes	6.851	4.485	-34,5	36,2	32,6	-3,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos INTRADE-BID.

#### 4. Comercio MERCOSUR-Bolivia

**Las importaciones desde Bolivia sufrieron una fuerte contracción.**

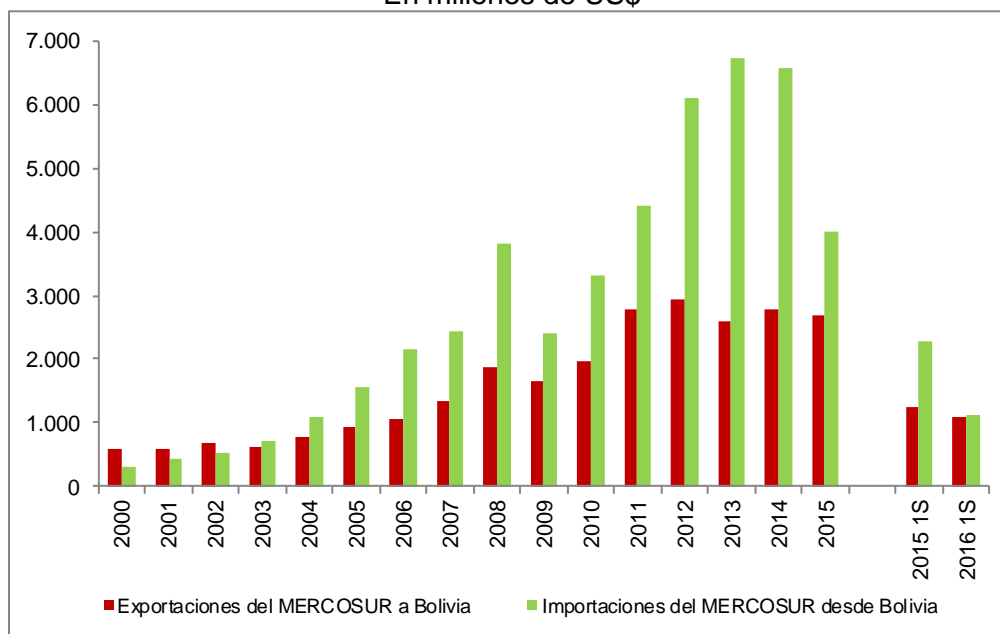
En sintonía con el menor dinamismo de toda la región, el comercio del MERCOSUR con Bolivia se redujo 28,6% i.a. en 2015. Las exportaciones sumaron US\$ 2.687 millones (3,8% menos que en

2014), como resultado de los menores envíos de barras de hierro y acero, insecticidas, malta y tractores, entre otros. Todos los países del bloque disminuyeron sus ventas al mercado boliviano, aunque las caídas más pronunciadas se observaron en las exportaciones de Venezuela, Uruguay y Paraguay.

Por su parte, las importaciones tuvieron una caída más profunda (-39,1% i.a.) al descender hasta US\$ 4.009 millones, manteniéndose un saldo comercial favorable al país andino tal como ha sucedido desde 2003 (Gráfico 9). Si bien Bolivia es origen de apenas 1,4% de las compras externas del MERCOSUR, es un proveedor clave de gas natural,

que en 2015 representó 93% de las importaciones del bloque regional desde el país andino.<sup>31</sup>

**Gráfico 9. Evolución del comercio del MERCOSUR con Bolivia**  
En millones de US\$



*Nota:* Los datos de exportaciones (importaciones) del MERCOSUR a Bolivia corresponden a las importaciones (exportaciones) reportadas por Bolivia.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de INTRADE-BID.

## B. Comercio de los países del MERCOSUR

*Con distintos patrones e intensidades, el examen del comercio de cada una de las economías que integran el MERCOSUR (incluyendo a Bolivia) muestra el efecto de las fuertes presiones recesivas provenientes, tanto de la demanda externa al bloque como del propio mercado regional.*

### 1. Argentina

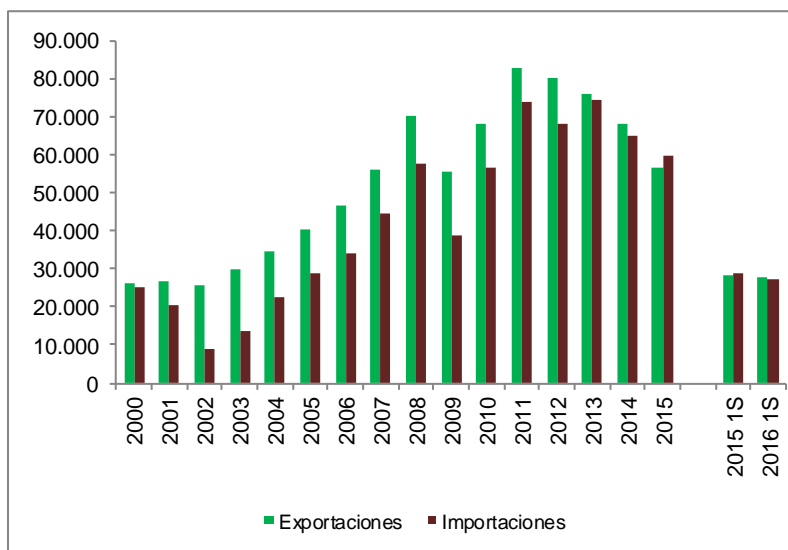
**Argentina tuvo un saldo deficitario en el comercio de bienes después de 15 años.**

Entre 2000 y 2014, Argentina registró saldos positivos en su balanza de bienes. La nueva coyuntura del comercio llevó a quebrar este resultado con un saldo deficitario de US\$ 3.035 millones en 2015, como consecuencia de exportaciones por US\$ 56.752 millones (-17%

<sup>31</sup> Para más información sobre el comercio de gas natural, véase BID-INTAL (2013).

i.a.) e importaciones por US\$ 59.787 millones (-8,3% i.a.). **En los primeros seis meses de 2016, la mayor caída de las importaciones (-5,8% i.a.) que de las exportaciones (-2,6%) revirtió levemente el saldo hacia un superávit de US\$ 485 millones.** Las exportaciones sumaron US\$ 27.741 millones y las importaciones, US\$ 27.256 millones (Gráfico 10).

**Gráfico 10. Argentina: Evolución del comercio total**  
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

**Exportaciones.** La contracción de la economía brasileña, principal destino de las exportaciones argentinas de manufacturas, y la caída del precio internacional de la soja, el producto más exportado, afectaron negativamente la evolución de las ventas externas. La caída que registraron las exportaciones, en 2015, se debe a una disminución tanto de los precios (-16% i.a.) como de las cantidades (-1% i.a.), mientras en el primer semestre de 2016 se contrajeron 2,6% i.a., por la reducción en los precios (9,8% i.a.) que no logró ser compensada por el aumento de las cantidades (+8% i.a.).

Las exportaciones de productos primarios (PP) disminuyeron 7% i.a. en 2015, producto de una reducción de 19% en los precios que no alcanzó a ser compensada por un aumento de 15% en las cantidades. Sobresalieron los menores envíos de cereales, principalmente maíz, frutas y minerales de cobre. En el primer semestre de 2016, los PP se recuperaron (+9,6%) porque la reducción de las ventas de semillas oleaginosas (poroto de soja) fue más que compensada por el aumento de las de cereales (trigo y cebada).

Las ventas externas de manufacturas de origen agropecuario (MOA) –el rubro con mayor participación (41% de las exportaciones de 2015)–, disminuyeron 7,0% i.a., sobresaliendo la baja en harina de soja y, en menor medida, las de biodiesel, carnes, y lácteos. En contraposición, durante el primer semestre de 2016, los envíos de MOA crecieron 3,7% i.a., producto de la recuperación que exhibieron las exportaciones de harina y aceite soja, y las de biodiesel.

Las manufacturas de origen industrial (MOI) –segundo rubro en importancia (32% de las exportaciones totales en 2015)– registraron una contracción de sus ventas del 21% i.a. en 2015 y del 15,9% i.a. en los primeros seis meses de 2016, principalmente por un menor volumen de envíos de vehículos automóviles a Brasil. Aunque su incidencia es algo menor, también explican la merma los menores envíos de tubos de acero.

En cuanto a las ventas externas de combustibles y energía, registraron la mayor contracción (-54%), como resultado de una caída de 46% en los precios, principalmente de aceites crudos de petróleo, y 15% en las cantidades exportadas. En el primer semestre de 2016 la disminución fue menos pronunciada (-30,8% i.a.), a partir de una reducción nuevamente mayor de los precios (-22,5% i.a.) que de las cantidades (10,8% i.a.).

En 2015 disminuyeron las exportaciones a los principales destinos, a excepción de las ventas a China y otros países de Asia que, no obstante, registraron un crecimiento de apenas 1%, como consecuencia del mayor intercambio de PP. Por su parte, los envíos a América Latina, tuvieron una merma del 26%, en mayor medida, por las caídas en las MOI y las MOA. Precisamente, las exportaciones a esta región cayeron más que el total. En los primeros seis meses de 2016, la caída en las ventas a América Latina<sup>32</sup> no alcanzó a ser compensada por el incremento que registraron los envíos a los demás destinos.

Las exportaciones al MERCOSUR se contrajeron 24,2% i.a. en 2015 y 21,2% i.a., entre enero y junio de 2016, por menores ventas a Brasil, principal destino de las ventas externas argentinas, fundamentalmente por la baja de una industria clave como la automotriz.

**Importaciones.** La reducción (-8,3% i.a.) de las importaciones en 2015 fue resultado de una caída de 13% en los precios y un aumento de 5% en las cantidades. La baja de los precios de los combustibles, esencialmente petróleo y sus derivados, fue la principal causa de esa disminución.

---

<sup>32</sup> MERCOSUR, Chile y resto de ALADI. No incluye México.

Las importaciones procedentes del MERCOSUR disminuyeron 9% en 2015, principalmente, por las menores compras a Brasil de bienes intermedios (-12% i.a.), piezas y accesorios para bienes de capital, y vehículos automotores para pasajeros (-8% i.a. en ambos casos). En el período enero-junio de 2016, las compras a Brasil de los dos primeros rubros continuaron disminuyendo, no obstante, la recuperación que registraron las importaciones de bienes de capital (+35% i.a.) y vehículos automotores (+32% i.a.) más que las compensaron.

Al igual que en las exportaciones, en 2015 disminuyeron las importaciones procedentes de los principales orígenes, a excepción de China y otros países de Asia, quienes concentran casi el 30% de las compras totales. El aumento del valor importado desde estos países correspondió a mayores compras de bienes de capital e intermedios, esencialmente desde el mercado chino. En los primeros seis meses de 2016, esta tendencia se mantuvo, sin embargo, el incremento de las importaciones se debió a mayores compras piezas y accesorios para bienes de capital y, en menor medida, bienes de consumo.

## **2. Brasil**

**Brasil recuperó y consolidó su saldo comercial superavitario en 2015-2016.**

Las dificultades internas de la economía brasileña repercutieron en el sector externo que ya se encontraba condicionado por la débil evolución de la economía mundial. En ese contexto, la mayor caída

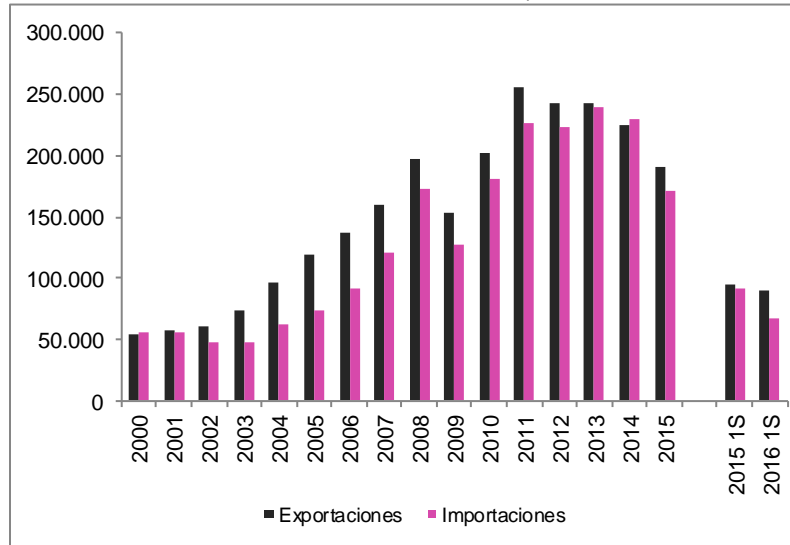
registrada por las importaciones respecto de las exportaciones (25% i.a. v.s. 15% i.a.), le permitió a Brasil recuperar, en 2015, el resultado superavitario en su balanza comercial. Las exportaciones totalizaron US\$ 191.134 millones –por primera vez desde 2009 se ubicaron por debajo de US\$ 200.000 millones–, mientras las importaciones descendieron a US\$ 171.449 millones.

En el primer semestre de 2016, se profundizó esta tendencia: las exportaciones sumaron US\$ 90.253 millones (-4,3% i.a.) y las importaciones totalizaron US\$ 66.601 millones (-27,7% i.a.), conformando un superávit de US\$ 23.652 millones (Gráfico 11). Estimaciones del BCB indican que el superávit comercial en 2016 podría llegar a US\$ 50.000 millones.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> BCB (2016).

**Gráfico 11. Brasil: Evolución del comercio total**  
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del MDIC.

La menor demanda de sus principales socios y la caída de precios de sus exportaciones explican el deterioro de las ventas externas brasileñas.

**Exportaciones.** La profundización de la menor demanda de los principales destinos de las exportaciones brasileñas, fundamentalmente China, Estados Unidos y Argentina, junto a la caída de los precios de los productos de mayor incidencia en la canasta exportadora, llevaron a una disminución generalizada de las ventas en todas las categorías de productos.

En 2015, las ventas externas de productos básicos, la categoría de mayor relevancia en el total (46% de las exportaciones), cayeron 20% i.a., no obstante, esta caída se desaceleró en el primer semestre de 2016 (-6,4% i.a.). La merma se explica, principalmente, por las bajas de los precios de la soja, el mineral de hierro, el petróleo y la carne aviar, mientras que las cantidades aumentaron.

La reducción de las cotizaciones de las materias primas también fue clave para explicar los menores envíos externos de productos semimanufacturados en 2015 (-8,9% i.a.) – sobresalen azúcar en bruto y ferroaleaciones–, sin embargo, en el primer semestre de 2016 las exportaciones se mantuvieron sin cambios respecto de igual período del año anterior, como resultado del aumento en el volumen exportado que alcanzó a compensar la sostenida caída en los precios.

Las exportaciones de manufacturas disminuyeron 9,2% en 2015 como consecuencia de una fuerte caída de los precios y, en menor medida de las cantidades, fundamentalmente de derivados del petróleo (gasoil). También contribuyeron al descenso las menores ventas de autopartes, azúcar refinado y máquinas para perforación y movimiento de tierras. En contraste, en los primeros seis meses de 2016, los envíos de manufacturas acumulan un aumento de 2%, principalmente por mayores ventas de vehículos automóviles.

En 2015 disminuyeron las exportaciones a todos los principales mercados, destacándose las menores ventas al MERCOSUR, al resto de América Latina excluido México, la Unión Europea y Asia, esencialmente China. Tanto China como la UE fueron los destinos más relevantes para explicar la contracción absoluta durante 2015. Entre enero y junio de 2016, se mantuvo la caída de los envíos a todos los socios, a excepción de aquellos que tuvieron por destino China y otros países asiáticos que registraron un leve crecimiento.

**Importaciones.** Como correlato de la caída del nivel de actividad, la disminución de los precios de los combustibles y la depreciación cambiaria, las importaciones brasileñas de todas las categorías de productos fueron sustancialmente inferiores en 2015. Las compras de petróleo y combustibles cayeron 45% i.a., las de bienes intermedios, que concentraron el 47% del total importado, y las de bienes de capital disminuyeron 21% i.a., y las de bienes de consumo 20% i.a.. En el período enero-junio de 2016 se acentuó la caída de las importaciones, en especial por las menores compras de vehículos automóviles y petróleo y sus derivados.

Tanto en 2015 como en el primer semestre de 2016 disminuyeron notablemente las importaciones de los principales socios comerciales, destacándose las caídas de las compras al MERCOSUR, especialmente a Argentina y al resto de América Latina, excluido México. También cayeron notablemente las compras procedentes desde China, Estados Unidos y la Unión Europea.

### 3. Paraguay

Las exportaciones de Paraguay se debilitaron.

El comercio exterior de Paraguay se vio afectado por el menor dinamismo de sus principales socios comerciales, en particular del MERCOSUR, y por la reducción de los precios de las materias primas.

Las exportaciones totales sumaron US\$ 10.947 millones en 2015 (-16,5% i.a.) y US\$ 5.517 millones en el primer semestre de 2016 (-5,2% i.a.). Estas ventas se clasifican en



registradas, reexportaciones<sup>34</sup> y otras. Las últimas dos no se contabilizan en las estadísticas desagregadas de comercio exterior pero sí en la balanza de pagos.

Las reexportaciones, equivalentes a 23% de las ventas externas totales en 2015, comprenden a las transacciones de bienes incluidos en las listas de excepción del arancel externo común (AEC), que se importan principalmente de Asia con preferencias tributarias, y que luego son vendidos, principalmente a no residentes, excluyendo el consumo potencial dentro de Paraguay. En el grupo “otros” se contabiliza la reparación de bienes y los bienes adquiridos en puertos por medios de transporte y su participación en el total es marginal.<sup>35</sup>

En el caso de las importaciones, las estadísticas de comercio y la balanza de pagos incluyen todas las compras externas, incluso las que luego son reexportadas, mientras la categoría “otros” solo forma parte de las estadísticas de la balanza de pagos. Las importaciones totales descendieron a US\$ 10.316 millones en 2015 (-14,6% i.a.) y US\$ 4.310 millones en el primer semestre de 2016 (-17,6% i.a.). El 92% de estos valores corresponde a importaciones registradas.

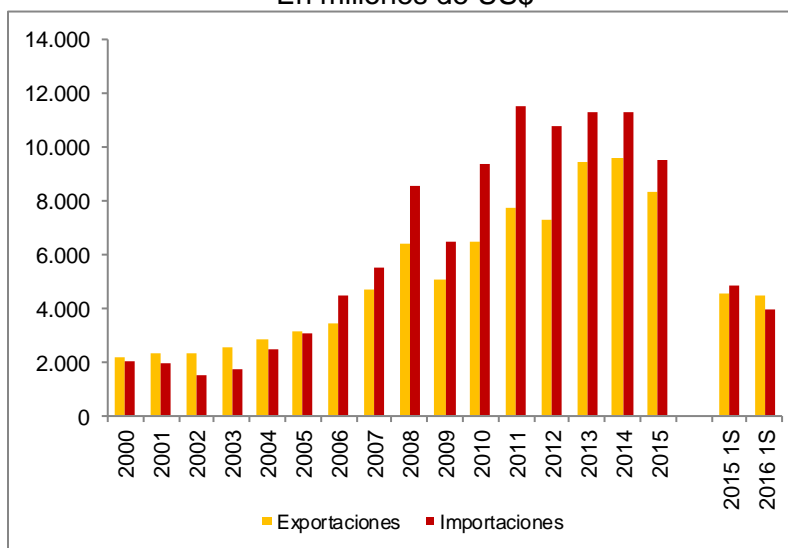
En consecuencia, el comercio total de bienes de Paraguay fue superavitario tanto en 2015 como en el primer semestre de 2016 (US\$ 630 millones y US\$ 1.206 millones, respectivamente). Sin embargo, cabe señalar que al no disponer de información desagregada sobre reexportaciones y el comercio bajo la categoría “otros”, el análisis siguiente contempla únicamente el intercambio registrado, por lo que el saldo comercial arroja un déficit de US\$ 1.172 millones en 2015 y US\$ 520 millones en el primer semestre de 2016, a diferencia de los registros de la balanza de pagos (Capítulo I) (Gráfico 12).

---

<sup>34</sup> En algunas ocasiones éstas son denominadas como “exportaciones no registradas”.

<sup>35</sup> BID-INTAL (2013), (2014) y (2015).

**Gráfico 12. Paraguay: Evolución del comercio registrado**  
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

**Exportaciones.** En 2015 las exportaciones registradas de Paraguay cayeron 13,3% i.a. – sumaron US\$ 8.357 millones. Esto se explica, principalmente, por los menores envíos a sus socios del MERCOSUR (-10,7% i.a.), que concentraron 41% de las ventas totales paraguayas. En términos absolutos la caída más notoria se dio en las exportaciones a Brasil –más de US\$ 300 millones–. También disminuyeron las ventas al resto de América Latina, Asia y Rusia, mientras las dirigidas a la UE se mantuvieron sin cambios.

Los dos principales productos exportados por Paraguay disminuyeron sus ventas en 2015: energía eléctrica (-4% i.a.) y semilla de soja (-31% i.a.). En ambos casos, la merma se debió a una fuerte caída en los precios y una más leve del volumen. En el mismo sentido, otros importantes productos que sufrieron una merma en sus envíos fueron carne (disminución tanto de precios como de cantidades) y harina de soja (reducción de precios que no logró ser compensada por el aumento de las cantidades).

En el primer semestre de 2016 las exportaciones registradas de Paraguay atenuaron su caída (-1,4% i.a.), como resultado de una fuerte reducción de las ventas a la UE, Rusia y el resto de América Latina que no alcanzó a ser revertida por el incremento de aquellas con destino a sus socios del MERCOSUR, fundamentalmente, Argentina y Uruguay. Los productos que explicaron esa disminución fueron energía eléctrica y harina de soja, al tiempo que crecieron las ventas de semilla de soja.

**Importaciones.** Las compras externas registradas de Paraguay disminuyeron 15,7% durante 2015, producto de la caída de todas las categorías de productos, bienes de

capital (accesorios de máquinas y aparatos), bienes intermedios (especialmente combustibles) y bienes de consumo (vehículos automóviles, alimentos, cerveza y tabaco). A nivel de proveedores, sobresalen las menores importaciones procedentes desde MERCOSUR y Asia que, en conjunto, representaron cerca de tres cuartas partes del valor importado por Paraguay en 2015.

Al igual que en los demás países del bloque regional, a excepción de Argentina, en los primeros seis meses de 2016 se aceleró la contracción de las importaciones (-18% i.a.), por las menores compras a todos los principales socios y de todas las categorías de bienes, destacándose la de bienes intermedios, especialmente combustibles (gasoil).

#### **4. Uruguay**

**Uruguay redujo su déficit comercial en parte por ahorro en energía fósil.**

La merma en las importaciones de Uruguay se debe a las menores compras de petróleo, mientras la de las exportaciones se explica por el deterioro de la demanda de sus principales socios comerciales.

En 2015, la mayor caída de las importaciones (-17,4% i.a.) que de las exportaciones (-15,8% i.a.) le permitió a Uruguay reducir su déficit comercial de US\$ 2.352 millones en 2014 a US\$ 1.804 millones en 2015, producto de importaciones que totalizaron US\$ 9.489 millones y exportaciones que sumaron US\$ 7.685 millones. En el primer caso, la merma se debe a menores compras externas de petróleo, mientras en el segundo al deterioro de la demanda internacional de sus principales socios comerciales.

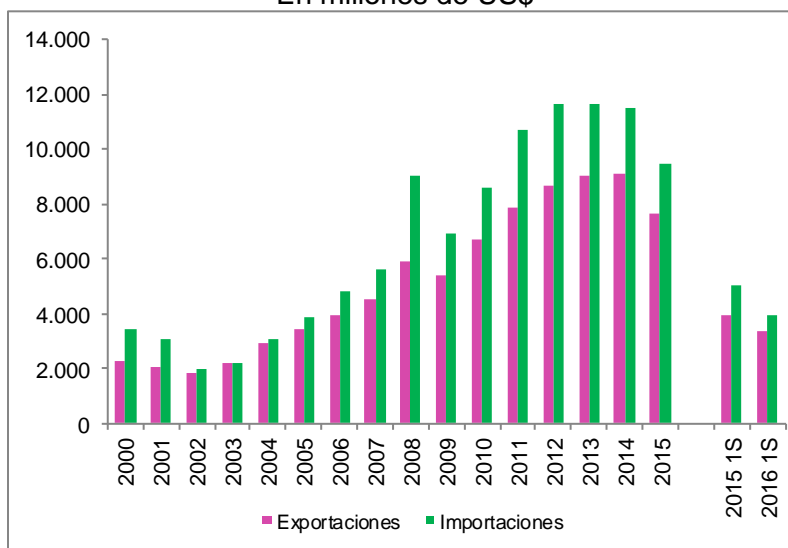
En el primer semestre de 2016 se profundizó esta tendencia que llevó a que el déficit se reduzca hasta US\$ 567 millones, como resultado de exportaciones por US\$ 3.367 millones (-15,4% i.a.) e importaciones por US\$ 3.934 millones (-22,3% i.a.) (Gráfico 13).

Debe destacarse que estos datos solamente incluyen los flujos comerciales del territorio aduanero general, es decir que las ventas de éste a las zonas francas se registran como exportaciones y excluyen el comercio de las zonas francas con el resto del mundo. Asimismo, las compras del territorio aduanero general a las zonas francas son contabilizadas como importaciones, sin que se registren las compras desde éstas al resto del mundo.<sup>36</sup> Si se consideran las exportaciones de las zonas francas las exportaciones sumarían casi US\$ 1.500 millones más en 2015. Cabe resaltar que, en la última década, creció notablemente la participación de las zonas francas en el total exportado por Uruguay –pasaron de representar 3% en 2005 a 18% en 2015–. Este incremento se

<sup>36</sup> BID-INTAL (2014) y (2015).

explica principalmente por la venta de granos hacia la ZF de Nueva Palmira y de madera a la ZF Fray Bentos y ZF Punta Pereira.<sup>37</sup>

**Gráfico 13. Uruguay: Evolución del comercio total del territorio aduanero general**  
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del BCU.

**Exportaciones.** La disminución que registraron las ventas externas en 2015 se debió, fundamentalmente, a la caída de los precios (-10,4% i.a.), mientras las cantidades apenas se redujeron (-0,5% i.a.). A nivel de productos, sobresalen las menores ventas de porotos de soja, cereales (principalmente arroz y trigo) y productos lácteos. En los primeros seis meses de 2016 el aumento en las cantidades exportadas (+18,3% i.a.) no alcanzó a compensar la caída de los precios (-4,8% i.a.).

En 2015, Brasil se mantuvo como el principal destino de las ventas externas uruguayas, con una participación del 15% de las exportaciones totales, sin embargo, ha perdido incidencia como proveedor al tiempo que ha crecido la de China (14%). Otros socios de importancia fueron Estados Unidos y Argentina que concentraron 6,8% y 5,1% de los envíos, respectivamente. En 2015, las exportaciones a los países del MERCOSUR registraron la mayor caída (-29% i.a.), especialmente por la fuerte disminución de las ventas a Brasil. Entre los principales destinos, solo crecieron las exportaciones a Estados Unidos (+26% i.a.) y Chile (+4% i.a.). Entre enero y junio de 2016 disminuyeron las exportaciones uruguayas a sus dos principales destinos, Brasil (-12% i.a.) y China (-26%

<sup>37</sup> Uruguay XXI (2016b).

i.a.), así como a Estados Unidos, México, Chile y Venezuela. En sentido inverso, crecieron las ventas a Argentina (+18% i.a.) y, en menor medida, a Paraguay (+4% i.a.) y Bolivia (+12% i.a.).

**Importaciones.** El cambio de matriz energética, sustituyendo combustibles fósiles por fuentes renovables, que en la última década ha promovido Uruguay se reflejó en la evolución de las importaciones durante 2015. La caída de sus compras externas totales se explica, principalmente, por menores importaciones de petróleo y sus derivados (-37% i.a. en 2015 y -47% i.a. en los primeros seis meses de 2016), mientras aumentaron las de molinos e insumos para la generación de energía eólica (+100% en 2015). Con relación a otros sectores, sobresalen las mermas de las importaciones de máquinas y aparatos eléctricos (-15% i.a. en 2015) y material de transporte, especialmente vehículos automóviles, (-22% i.a.).

Tanto en 2015 como en el primer semestre de 2016, las importaciones de Uruguay presentaron una caída generalizada desde todos sus principales proveedores, no obstante, China continúa siendo el principal origen de las compras de uruguayas, con una participación del 18%, seguido por Brasil y Argentina (17% y 13%, respectivamente).

## 5. Venezuela

**El comercio exterior venezolano viene sufriendo una severa contracción.**

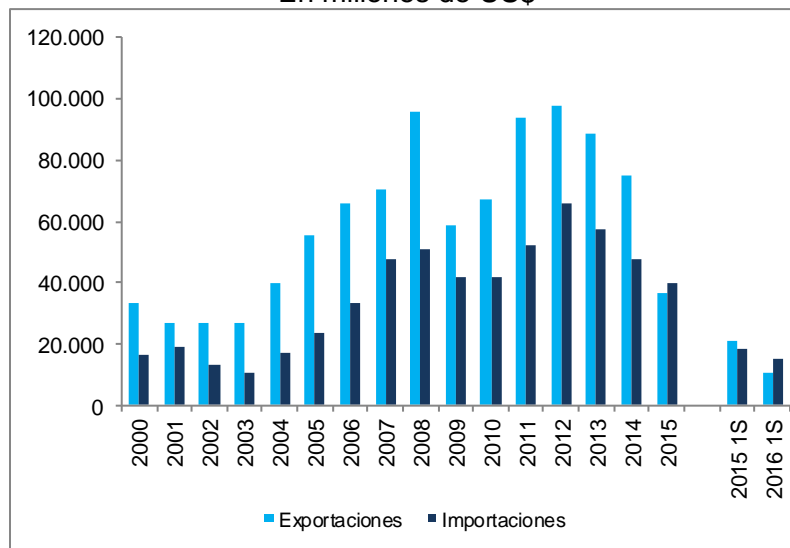
Las estadísticas de comercio internacional del Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (INE) no incluyen el intercambio petrolero, sector que representa más del 95% del total exportado. Por otra parte, si bien el Banco Central difunde el intercambio total en la balanza de pagos, la información solo está disponible hasta el tercer trimestre de 2015 y los datos no están desagregados por productos y/o socios comerciales. Por ese motivo, para examinar los flujos totales se utilizan estimaciones en base a los datos disponibles en la base IMF-DOTS.<sup>38</sup>

Por tercer año consecutivo, el comercio exterior de Venezuela registró en 2015 una abrupta caída en ambos flujos. Como consecuencia de la caída del precio del petróleo y de la contracción de la actividad económica, las exportaciones habrían disminuido 51% respecto de 2014, ubicándose en torno de US\$ 36.300 millones, en tanto que las

<sup>38</sup> FMI, *Direction of Trade Statistics*.

importaciones habrían descendido 16% i.a. hasta alcanzar un valor cercano a US\$ 40.000 millones (Gráfico 14). De esta forma, el saldo comercial habría sido deficitario por primera vez desde 1998, cuando el precio del petróleo era de US\$ 11 por barril. En el primer semestre de 2016, las exportaciones habrían sumado alrededor de US\$ 11.000 millones (- 48% i.a.), mientras las compras habrían totalizado US\$ 15.000 millones (-20% i.a.).

**Gráfico 14. Venezuela: Evolución del comercio total <sup>a/</sup>**  
En millones de US\$



Nota: <sup>a/</sup> Los datos de 2015 corresponden a estimaciones del BID.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCV.

**Exportaciones.** La reducción de las exportaciones venezolanas durante 2015 se explica por menores ventas petroleras (-52% i.a. solo en los primeros nueve meses). Por su parte, las exportaciones no petroleras también disminuyeron (28% i.a. entre enero y septiembre de 2015).

Las ventas a todos los principales destinos se redujeron durante 2015. Sobresalen las caídas de los envíos a Estados Unidos (-43% i.a.), y China (-35% i.a.). Precisamente, China incrementó notablemente su participación en las exportaciones venezolanas en la última década, sin embargo, Estados Unidos aún se mantiene como el primer destino (48% del total). En el caso de las exportaciones al MERCOSUR, que no llegan al 3% de las ventas totales, disminuyeron 50% i.a. en 2015.

**Importaciones.** La disminución generalizada que presentaron las compras externas en 2015 obedeció a la fuerte contracción de la demanda interna. A nivel de socios, las mayores caídas de importaciones se habrían dado en las compras procedentes desde Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea. Estados Unidos se mantiene como el mayor proveedor de Venezuela, seguido por China y Brasil.

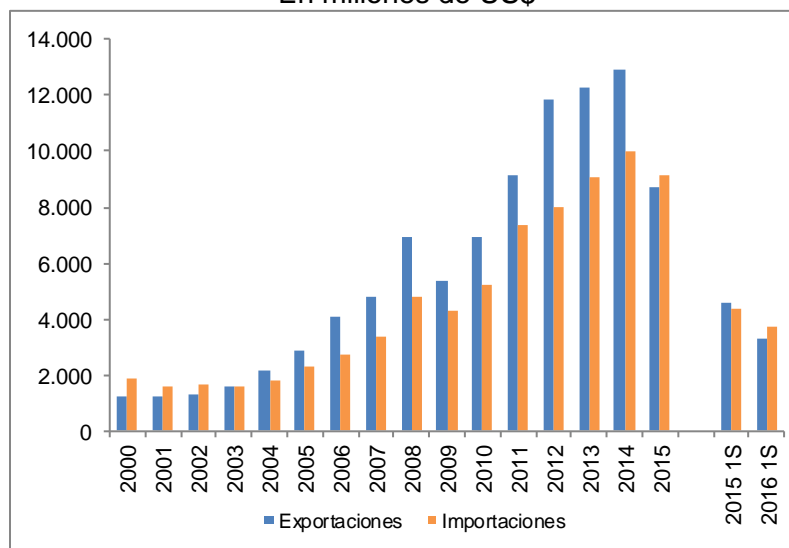
## 6. Bolivia

**Bolivia perdió el saldo superavitario de su balanza de bienes.**

La caída en los precios internacionales de los productos básicos que exporta Bolivia, fundamentalmente hidrocarburos y minerales, llevó la balanza comercial a un resultado deficitario –US\$ 393 millones en 2015– por primera vez desde 2002. Las exportaciones (excluyendo reexportaciones y efectos personales), que cayeron 32,4% i.a., sumaron US\$ 8.726 millones, mientras que las importaciones –disminuyeron 8,5% i.a.– totalizaron US\$ 9.119 millones (Gráfico 15).

El primer semestre de 2016 mostró una situación similar, con un déficit comercial de US\$ 416 millones, como resultado de exportaciones por US\$ 3.324 millones (-27,9% i.a.) e importaciones por US\$ 3.741 millones (-14,4% i.a.).

**Gráfico 15. Bolivia: Evolución del comercio total**  
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos de DATAINTAL y el IBCE.

**Exportaciones.** En 2015, las ventas externas de Bolivia registraron una caída generalizada en todos los sectores. La mayor disminución se dio en la extracción de hidrocarburos, principalmente, por las menores ventas de gas natural (-37% i.a.) –cayeron los precios y, en menor medida, las cantidades– que a su vez concentró 43% del total exportado por el país andino. Por su parte, las manufacturas, que explicaron 29% de las ventas bolivianas, presentaron una merma del 30% i.a., mientras el conjunto de las actividades agrícola, ganadera, caza y silvicultura redujo 24% i.a. sus envíos. A nivel de productos, también sobresalen los menores envíos de oro, soja, plata, zinc y los demás combustibles.

Al igual que en otros países de la región, en los primeros seis meses de 2016 se profundizó la caída de las exportaciones de Bolivia, destacándose la disminución de 50% i.a. en los envíos de gas natural.

Brasil y Argentina fueron los principales destinos de las exportaciones bolivianas en 2015, al explicar en conjunto 45% de las ventas totales, al tiempo que 96% de esos flujos correspondió a gas natural. Estados Unidos es el tercer destino en importancia – sobresalen los envíos de oro, estaño y plata–, seguido por Colombia y China.

**Importaciones.** La contracción de las importaciones bolivianas de 2015 se explica por la caída de los precios que fue compensada por el leve aumento de las cantidades. A nivel de categorías de productos, disminuyeron las compras de bienes de capital (-11% i.a.) e insumos industriales (-6% i.a.), que, en conjunto, concentraron más de la mitad del valor importado. También disminuyeron, las importaciones de combustibles (-12% i.a.) y equipo de transporte y piezas (-7% i.a.).

China se mantuvo como el principal proveedor (18%), tras haber superado a Brasil (17%) en 2014. Les siguen en importancia, Argentina y Estados Unidos (12% y 11%, respectivamente).

En los primeros seis meses de 2016, se profundizó la caída de las importaciones, tanto por la reducción de los precios como por una menor de las cantidades, fundamentalmente de combustibles. Considerando los orígenes, sobresalen las mermas en las compras a Argentina y Estados Unidos y, en menor medida, de China y Brasil.



### C. Comercio de Servicios del MERCOSUR

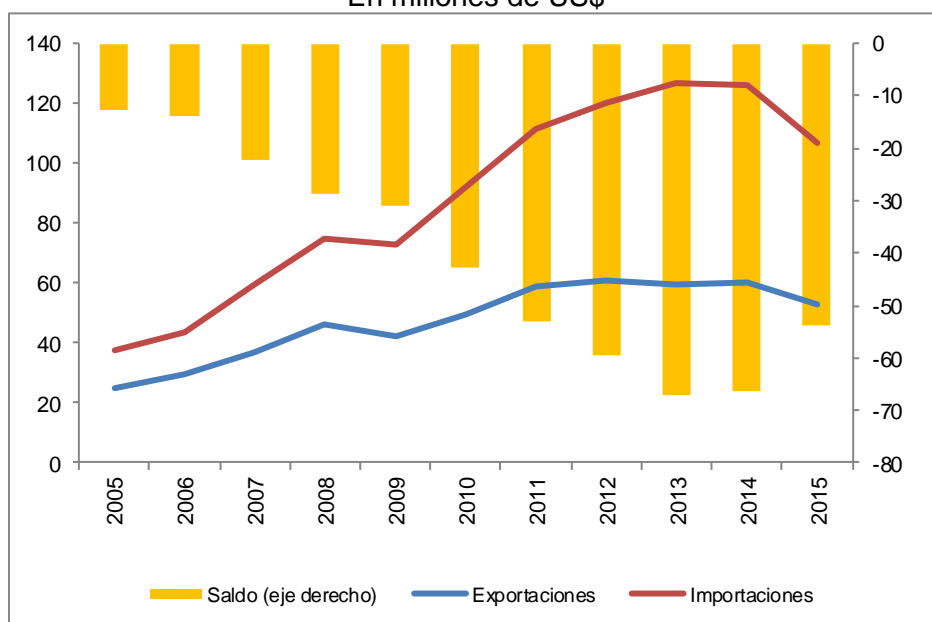
Los flujos de entrada y salida de servicios marcaron registros negativos en 2015. En el caso de las importaciones, esto deriva de la atonía de la actividad económica, mientras que cabe resaltar que las exportaciones, estancadas desde 2011, vieron un deterioro adicional de demanda ese año.

**El comercio de servicios sufrió el embate recesivo.**

A diferencia de lo que ocurre con el comercio de bienes, el MERCOSUR registra un saldo deficitario en el comercio de servicios, explicado principalmente por el resultado negativo de Brasil. Tras la leve caída producto de la crisis internacional de 2008-2009, las importaciones de servicios registraron un crecimiento sostenido hasta 2013 cuando alcanzaron un valor máximo superior a US\$ 126.000 millones, mientras las exportaciones se mantuvieron estancadas en torno de US\$ 60.000 millones (Gráfico 16).

En 2015 las importaciones de servicios, que descendieron 15% respecto de 2014, duplicaron a las exportaciones, las cuales cayeron 11% i.a.. Esto llevó el déficit a US\$ 53.684 millones.

**Gráfico 16. Evolución del comercio de servicios del MERCOSUR<sup>a/</sup>**  
En millones de US\$



Nota: <sup>a/</sup> Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, MDIC, BCP, BCU, BCV y DOTS.

Entre los socios plenos del MERCOSUR, solo Uruguay registra un saldo positivo en el comercio de servicios, mientras Bolivia también tiene un resultado deficitario.

En el primer semestre se mantuvo la tendencia de 2015: Los cuatro miembros fundadores de bloque redujeron sus compras externas de servicios, mientras las ventas siguieron cayendo, salvo en Paraguay.

A nivel sectorial, el déficit de servicios de Argentina se debe mayormente a los resultados negativos de las cuentas transporte y turismo, mientras en el caso de Brasil a los de servicios de empresariales, esencialmente vinculados al alquiler de equipamiento, y en menor medida a los de turismo y transporte. La cuenta transporte también explica el déficit de Paraguay. Por su parte, el superávit de Uruguay obedece a los resultados de las cuentas de turismo y telecomunicaciones, servicios informáticos y de información que más que compensaron el saldo negativo de transporte.

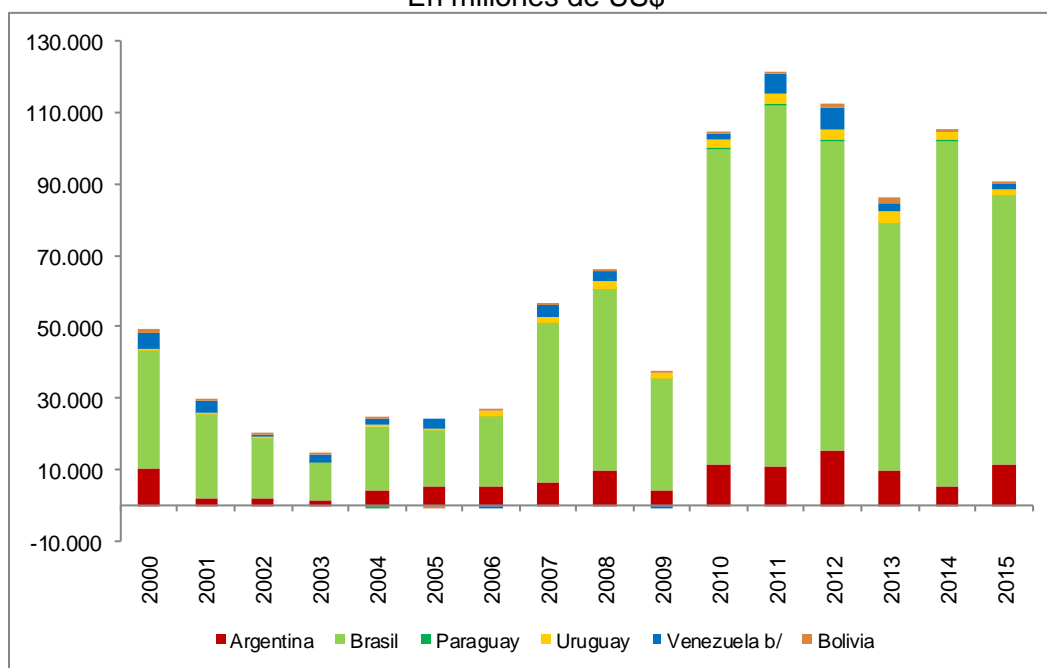
## D. Flujos de inversión directa desde y hacia el MERCOSUR

*Las tensiones recesivas impactaron en los ingresos de inversión extranjera directa que sufrieron una contracción en 2015. El contexto de ajuste que predomina en el bloque, en particular en Brasil, influyó en el escaso dinamismo de la inversión.*

**Los menores ingresos de IED a Brasil se tradujeron en una caída de los flujos al bloque.**

Durante 2015 la IED en el MERCOSUR –incluyendo inversiones intrazona– descendió a US\$ 89.789 millones (-14,3% i.a.) (Gráfico 17), como consecuencia, fundamentalmente, de los menores ingresos registrados por Brasil. Si se incluye a Bolivia, la IED se ubica en US\$ 90.262 millones. Esta caída explica, en gran medida, la merma de inversiones recibida por América Latina y el Caribe (-9,1%) en un contexto en el que los flujos de IED mundiales aumentaron significativamente (+38%; ver Capítulo I).<sup>39</sup>

**Gráfico 17. IED en el MERCOSUR y en Bolivia<sup>a/</sup>**  
En millones de US\$



*Nota:* <sup>a/</sup> Metodología del MBP6. <sup>b/</sup> Datos estimados en base a información disponible al tercer trimestre de 2015.

*Fuente:* Elaboración propia con datos del INDEC, BCB, BCP, BCU, BCV y BCBO.

La mayor parte de los países latinoamericanos adoptaron la metodología de la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional del FMI

<sup>39</sup> CEPAL (2016c).

para la preparación de sus estadísticas de inversión extranjera directa. La nueva metodología representa cambios significativos en la forma de contabilizar la IED lo que es notorio, por su dimensión, especialmente en el caso de Brasil (véase el Gráfico E del Informe MERCOSUR N°20.<sup>40</sup>

**Brasil** se mantiene como el principal receptor de IED del MERCOSUR (71,6% del total), con ingresos por US\$ 75.075 millones en 2015, sin embargo, registró una disminución del 22,5% en los flujos recibidos, equivalente a US\$ 21.820 millones. Los flujos de inversión se concentraron en los servicios financieros, la industria automotriz y las energías renovables. En el último caso se destaca la compra de la concesión de la generadora Jupiá e Ilha Solteira por parte de la empresa china China Three Gorges Corporation (CTG). En contraposición, dos sectores que tradicionalmente fueron muy relevantes como telecomunicaciones y minería registraron fuertes contracciones. En cuanto al origen, Europa es el origen de casi tres cuartas partes de la IED recibida por Brasil (aunque una porción significativa proviene de Países Bajos y Luxemburgo, desde donde las empresas triangulan inversiones desde terceros países en busca de beneficios fiscales), seguido por Estados Unidos (14%), Japón (5%) y América Latina (4%).<sup>41</sup>

En el primer semestre de 2016, la IED en Brasil ascendió a US\$ 33.816 millones, lo que representa un incremento de 9,3% respecto de igual período de 2015. El aumento se explica por una menor participación de los pasivos en el capital total de las empresas y, en menor medida, por mayores créditos desde el exterior a las empresas en Brasil.

**Argentina** es el segundo receptor de IED en el MERCOSUR. En 2015 ingresaron US\$ 11.655 millones, 130% más que en 2014. Este resultado obedece a que finalmente se contabilizó en las cuentas externas argentinas la nacionalización del 51% de YPF realizada en 2012. Esta operación significó una desinversión de US\$ 6.311 millones de dólares; sin contabilizarla, los flujos de IED hubieran sido similares a los de 2014.

El sector de hidrocarburos captó el interés de empresas internacionales, concretándose por parte de la empresa estadounidense ExxonMobil, un anuncio de inversiones por US\$ 229 millones para el desarrollo del campo Vaca Muerta. De resultar exitosas las primeras pruebas, la empresa podría invertir hasta US\$ 13.800 millones. En sectores no

---

<sup>40</sup> INTAL (2015).

<sup>41</sup> CEPAL (2016c).

relacionados con recursos naturales se destaca la actividad de Telefónica de España, que en 2015 invirtió US\$ 941 millones para mejorar sus servicios 3G y 4G.<sup>42</sup>

La IED en **Uruguay** sumó US\$ 1.647 millones en 2015, 25% menos que en 2014 y poco más de la mitad del máximo histórico de 2013. El menor volumen de inversiones se dio tanto en el sector inmobiliario y en la compra de tierras como en la participación en empresas, y se explica, entre otros factores, por la finalización de las obras de la planta de Montes del Plata, un contexto regional recesivo y a la menor liquidez internacional. Argentina es el principal origen de la IED (28%), seguida de España (17%), Brasil (12%), Francia (4,6%) y Estados Unidos (4,4%).

Sobresalen las inversiones en el sector energético que modificaron sustancialmente su matriz energética hacia fuentes de energía renovables, al tiempo que existen proyectos en desarrollo en energía solar y eólica. En el primer semestre de 2016, las principales novedades correspondieron al ámbito de la exploración petrolera *offshore*, la inauguración de la nueva planta de Mega Pharma en Parque de las Ciencias y de una bodega boutique en el Este del país.

En el caso de **Venezuela**, con datos disponibles al tercer trimestre, los ingresos en concepto de IED alcanzaron US\$ 1.497 millones en 2015, lo que representa un notable aumento respecto de los US\$ 320 millones registrados en 2014, sin embargo, aún se encuentra lejos del máximo logrado en 2012 que fue cercano a los US\$ 6.000 millones. En el marco de la visita del presidente chino, Xi Jinping, se anunciaron inversiones por US\$ 20.000 millones, entre las que sobresale la inversión por US\$ 417 millones realizada por la empresa china Zhengzhou Yutong Bus Co. para la construcción de una planta de ensamblaje de autobuses. En sentido contrario, algunas empresas extranjeras del sector manufacturero están abandonando el país.<sup>43</sup>

Los flujos de IED hacia **Paraguay** registraron una reducción de 18% en 2015 totalizando US\$ 283 millones. Los sectores que concentraron los anuncios de inversión fueron el de hidrocarburos y el de telecomunicaciones. Sobresale el anuncio de la cadena hotelera estadounidense Hilton por US\$ 80 millones para la construcción de dos hoteles.

**Bolivia**, por su parte, tuvo ingresos de IED por US\$ 503 millones en 2015 (22% menos que en 2014) concentrados en el sector de hidrocarburos y telecomunicaciones.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> CEPAL (2016c).

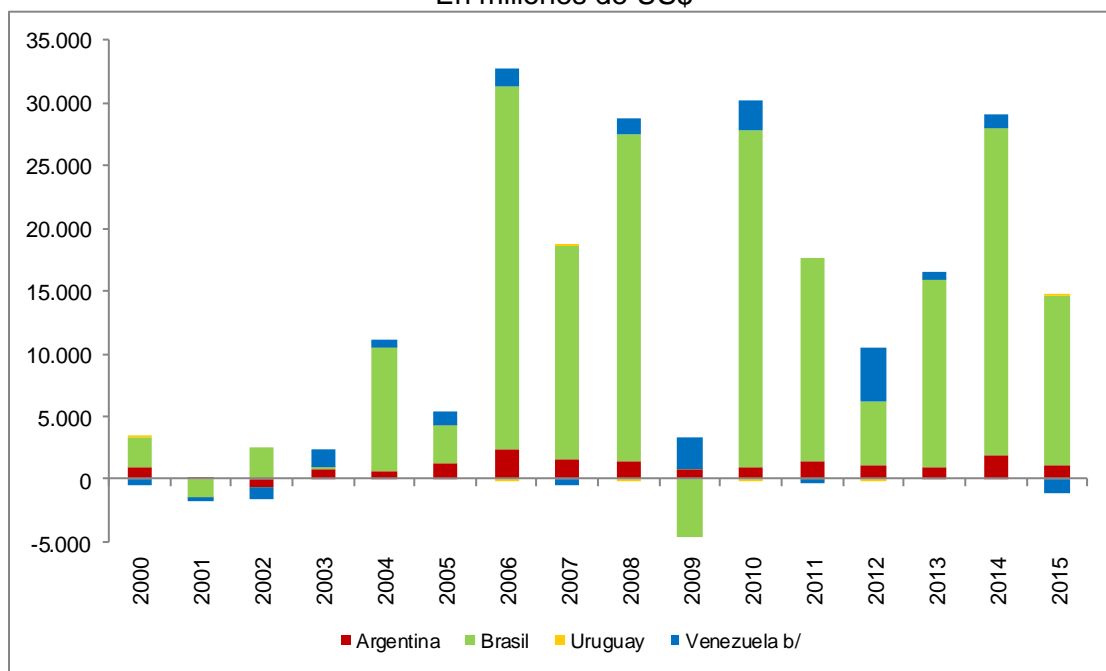
<sup>43</sup> CEPAL (2016c).

<sup>44</sup> CEPAL (2016c).

La **inversión directa del MERCOSUR en el exterior** (incluyendo flujos intrazona), medida según la metodología MBP6, fue de US\$ 13.559 millones durante 2015 (Gráfico 18), de los cuales Brasil movilizó US\$ 13.498 millones. La empresa brasileña JBS S.A. –la principal procesadora de carne del mundo–, tuvo la mayor incidencia en estos flujos como resultado de sus adquisiciones en Estados Unidos, Nueva Zelandia, México y Reino Unido. Otro sector brasileño que registró un gran dinamismo fue el del cemento, a partir de las inversiones anunciadas por las empresas Camargo Corrêa en Mozambique y por Votorantim Cimentos en Turquía. En el primer semestre de 2016, las inversiones brasileñas en el exterior disminuyeron 43% i.a.

Las inversiones de Argentina sumaron US\$ 1.139 millones en 2015, lo que representa una reducción del 40% respecto de 2014. Por su parte, Venezuela perdió dinamismo como origen de inversión directa, al registrar una caída absoluta de sus inversiones superior a US\$ 2.100 millones. Las estimaciones basadas en información al tercer trimestre indican que dichas inversiones habrían alcanzado US\$ 1.112 millones en 2015. Asimismo, no se registran flujos significativos de inversión directa en el exterior de Paraguay, Uruguay y Bolivia.

**Gráfico 18. Inversión directa del MERCOSUR en el exterior** <sup>a/</sup>  
En millones de US\$



Nota: <sup>a/</sup> Metodología del MBP6. <sup>b/</sup> Datos estimados en base a información disponible al tercer trimestre de 2015.  
Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, BCB, BCU y BCV.



### **CAPÍTULO III: LA ATONÍA DE LA AGENDA INTERNA**

*Las dificultades de orden macroeconómico y sus repercusiones sobre el comercio y la inversión de los integrantes del bloque no crearon, naturalmente, un terreno fértil para la profundización de la agenda institucional de integración. De hecho, el punto de partida de la Presidencia paraguaya estuvo caracterizado por persistentes tensiones comerciales, abordadas mediante una iniciativa institucional de identificación de barreras al intercambio entre los países. Este foco de conflicto se sumó a precedentes déficits de consenso respecto a diversas cuestiones normativas que van desde el comercio de servicios hasta las compras públicas, entre otras. Los cambios en el balance político interno en Argentina permitieron limar una porción significativa de las asperezas más salientes en materia comercial. Aunque hay un proceso de renovación política en varios países, los nuevos encuadres no produjeron aun una renovación de las bases estratégicas del acuerdo. A la deslucida evolución de las tradicionales cuestiones normativas y comerciales debe sumarse un segundo foco de desencuentros, centrado en el proceso de adhesión de Venezuela y su ejercicio de la Presidencia del bloque.*

#### **A. Cuestiones institucionales y normativas**

*La actividad institucional y normativa del bloque estuvo marcada por acciones escasas, parciales y focalizadas ya sea en aspectos coyunturales o en el seguimiento de temas precedentes, en los que no se observaron saltos significativos de resolución.*

En el período comprendido entre julio de 2015 y junio de 2016 (PPT de Paraguay y Uruguay) no se adoptaron medidas de gran relevancia comercial. Esto contrasta en algún grado con lo ocurrido durante los doce meses previos.<sup>45</sup> La atonía también se expresa en que (desde el cierre del Informe MERCOSUR N° 20) hubo solamente una Cumbre de Presidentes y una reunión del Consejo del Mercado Común (CMC), llevadas a cabo en Asunción en diciembre de 2015. Es decir, no se realizaron los encuentros habituales correspondientes al primer semestre de 2016. No obstante, algunos miembros (en

---

<sup>45</sup> Véase BID-INTAL (2015). Solamente se aprobó la Dec. CMC N° 1/16 sobre la duración del mandato del Director de la Secretaría del MERCOSUR.



especial Argentina) dieron pasos hacia una mayor apertura y desmantelamiento de trabas al intercambio, a pesar del difícil contexto del sector externo en la región.

Las escasas acciones tomadas pueden agruparse en ocho temas: identificación de restricciones comerciales, comercio de servicios, régimen de zonas francas, monitoreo de la incorporación de normas, contratación pública, política de inversiones, sistema de pagos en moneda local y FOCEM.

### **1. Identificación de restricciones comerciales**

El MERCOSUR fue creado en 1991 con el objetivo de conformar un mercado común entre sus países miembros. Durante los años noventa se avanzó en la eliminación de barreras al comercio intrazona y se implementaron algunas medidas de política comercial común, destacándose la adopción del Arancel Externo Común (AEC). Si bien hubo progresos significativos, aún existen numerosos obstáculos al intercambio entre los socios y diferencias importantes en la política comercial respecto de terceros países.

**Se estableció un *Plan* para reducir barreras al comercio entre los miembros.**

En julio de 2015 el Consejo Mercado Común (CMC) instruyó<sup>46</sup> al Grupo Mercado Común (GMC) a elaborar un *Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico* con el fin de avanzar en la eliminación de distorsiones y barreras al

comercio intra-bloque. Esta decisión había resultado de un proceso de negociación en el cual Paraguay y Uruguay buscaban la supresión de obstáculos al intercambio intra-MERCOSUR, en particular, de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) y las restricciones cambiarias aplicadas por Argentina, en tanto que este país solicitaba que Uruguay removiera la tasa consular de 2% que afecta a las importaciones desde los socios, y que Brasil extendiera los beneficios del programa *Inova Auto* a los demás miembros del bloque. Dicho *Plan* fue incluido por Paraguay entre las prioridades de su PPT para la segunda mitad de 2015.

De este modo, en la reunión del CMC del 20 de diciembre de 2015, se aprobó la Dec. CMC N° 56/15 en cuyo anexo los Estados Parte (EP) identificaron un

**80 medidas restrictivas fueron identificadas.**

listado de 80 medidas y restricciones arancelarias, no arancelarias y de medidas con

---

<sup>46</sup> CMC/Dec. N° 23/15.

efectos equivalentes, la cuales afectan la competitividad relativa entre los países miembros.

Del total de medidas identificadas, 26 fueron reclamadas a la Argentina. El 85% de las mismas se centraron en barreras no arancelarias como las DJAI, el control y restricción de acceso a la moneda extranjera y la –no formalizada– obligación de exportar para poder acceder a la libre importación de insumos y/o bienes finales.

A Brasil le fueron reclamadas 32 medidas, 81% de las cuales califica como barreras no arancelarias. Se presentaron medidas relacionadas a los acuerdos de autolimitación en el sector alimenticio, argumentando que Brasil aprueba discrecionalmente las Licencias no Automáticas (LNA). También hubo presentaciones por la exigencia de rotulado de alérgenos y de los productos que contienen organismos genéticamente modificados.

Por su parte, a Paraguay se le reclamaron dos medidas, una arancelaria por la tasa consular y otra no arancelaria basada en la demora para otorgar las licencias previas de importación.

Seis de las ocho medidas señaladas a Uruguay son barreras no arancelarias vinculadas con el control sanitario y fitosanitario.

A Venezuela se le observaron tres medidas: una barrera arancelaria relacionada con el cumplimiento del ACE N° 69 y dos no arancelarias relativas a la dificultad de acceso a las divisas en el ámbito del comercio exterior y la habilitación temporaria de algunos productos agrícolas de interés para el resto de los EP.

Por otra parte, se señaló la existencia de un acuerdo bilateral naval entre Brasil y Uruguay, cuestionado por otorgar trato nacional en materia de bienes y servicios para la industria de dicho sector.

Asimismo, se identificaron ocho medidas aplicadas por el MERCOSUR y, por tanto, no están dirigidas a ningún EP en particular, la totalidad de las cuales fueron planteadas por Brasil. En este caso, la solución debería surgir del acuerdo de los miembros mediante la revisión de resoluciones y directivas que estarían ocasionando problemas a la dinámica comercial del bloque.

Los pasos siguientes acordados por el MERCOSUR fueron llevar a cabo la convocatoria de reuniones del Grupo Ad Hoc (GAH) creado para dar tratamiento a las medidas identificadas en el listado consolidado. Estas reuniones debían contar con la participación de representantes de los distintos órganos y foros del MERCOSUR con competencias técnicas específicas en las medidas a ser abordadas en cada reunión.

**No se logró implementar un mecanismo de solución.**

En este sentido, durante la PPT uruguaya del primer semestre de 2016, se llevaron a cabo dos reuniones del GAH (22 de abril y 20 de mayo) en las que

participaron todas las secciones nacionales de los EP. Allí se realizaron esfuerzos con el fin de acordar una metodología de trabajo que permitiera abordar las medidas listadas y dar solución al problema ocasionado. Sin embargo, no fue posible acordar tal mecanismo y en consecuencia el GAH no pudo llegar a un consenso respecto del tratamiento a dar a las medidas identificadas: eliminación, armonización, transformación en una normativa comunitaria, u otros procedimientos.

En la primera reunión del GMC de 2016, las delegaciones discutieron sobre la forma de continuar los trabajos que se estaban realizando en el GAH y coincidieron en la importancia de trabajar el tema en profundidad. En el encuentro, llevado a cabo en junio, el GMC volvió a considerar el estado de situación de los trabajos y el resultado de las deliberaciones fue similar: se instó al GAH a continuar con sus trabajos a fin de cumplir con los plazos pautados en la Dec. CMC N° 56/15.

De acuerdo con el *Plan de Acción*, el GMC debía dar cumplimiento efectivo a estas disposiciones y continuar con el análisis de las medidas para eliminar restricciones. El plazo para concluir con estas tareas era la L Reunión del Consejo del Mercado Común, programada para junio de 2016, no efectuada al cierre de este informe.

**La modificación de la política comercial argentina restó interés al Plan.**

Como se señaló previamente, la aprobación del *Plan de Acción* fue motivada en gran medida por los obstáculos derivados de medidas de política comercial adoptadas por Argentina, particularmente las DJAI y

las restricciones cambiarias (Recuadro 2). A fines de 2015, sin embargo, estos problemas fueron solucionados como consecuencia de las medidas liberalizadoras de política comercial adoptadas por el nuevo gobierno que asumió sus funciones en Argentina el 10 de diciembre de 2015.

Este contexto cambió radicalmente las circunstancias y provocó un menor interés relativo de los países restantes por avanzar en el *Plan de Acción*, toda vez que muchas de las medidas listadas atribuidas a la Argentina ya no existían. Eso podría explicar la escasa voluntad de avanzar en el tratamiento de las restricciones oportunamente relevadas, manifiesta en las reuniones del GAH. De esta manera, y no obstante los avances en las negociaciones antes comentados, en el corto plazo, parecería haberse diluido la agenda de trabajo que dio origen a este Grupo.

## **Recuadro 2. El final de la Declaración Jurada Anticipada de Importación de Argentina**

La Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) fue sin duda, desde su implementación en febrero de 2012, uno de los instrumentos más sensibles y conflictivos en la relación bilateral de Argentina con el resto de los países socios (ver Informes MERCOSUR N° 19 y 20).

El procedimiento, que obligaba a los importadores de todo origen (incluido MERCOSUR) a presentar una solicitud ante la AFIP por cada operación y para cualquier tipo de bien, había sido objeto de fuerte debate hacia el interior del proceso de integración desde su puesta en marcha. En efecto, la medida –de uso generalizado para el universo de productos– era criticada desde los sectores empresariales de los países de la región (y del resto del mundo) dado que afectaba los tiempos y costos de las operaciones de exportación hacia Argentina, al tiempo que introducía una dosis no menor de incertidumbre en relación a los plazos de tramitación de dichas declaraciones.

En función de ello, ya en 2013, Brasil había presentado informalmente un proyecto de Resolución del GMC tendiente a darle un tratamiento preferencial a la aplicación de las DJAI en el ámbito regional, que Argentina había rechazado.

La magnitud y envergadura de este debate llevaron a Paraguay y Uruguay a tomar la iniciativa de impulsar un proyecto de Decisión en la Cumbre de mitad de 2015, que avanzara en el compromiso de desmantelamiento de las trabas al comercio intrazona. Una vez superadas las diferencias de opinión entre los EP, se adoptó esta Decisión (N° 23/15), que instruía al GMC a elaborar durante la segunda mitad de 2015 un *Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico* que debería ser aprobado antes de fin de año. Este *Plan* debía avanzar en un cronograma de eliminación de toda barrera arancelaria, no arancelaria y medidas de efecto equivalente vigente en el comercio intrazona.

Estos cuestionamientos se vieron algo aliviados cuando, en los primeros días de julio de 2015, se daba a conocer el acuerdo al que había llegado Argentina con Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, en el marco del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC, para fijar un plazo razonable de tiempo al final del cual debía cumplir con la recomendación del Organismo de Solución de Diferencias: eliminar las DJAI. Una vez que se conoció que el vencimiento de dicho plazo ocurriría el 31/12/2015, los cuestionamientos de Uruguay y Paraguay se suavizaron.

El nuevo gobierno que asumió en Argentina el 10 de diciembre de 2015, reemplazó rápidamente el sistema de las DJAI, cumpliendo con los compromisos asumidos y relajando

uno de los principales focos de conflicto de los últimos años, tanto en el escenario intra-MERCOSUR, como en el relacionamiento con terceros países.

En reemplazo de dicho régimen se creó el *Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones* (SIMI), a través de la Resolución General 3823 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), publicada el 22/12/15 en el Boletín Oficial.

Para darle mayor fluidez al comercio, se optó por eliminar las medidas que afectaban al universo arancelario, estableciéndose para la mayor parte del conjunto de mercaderías importadas la tramitación de licencias automáticas, de fácil operatoria y sin mayores demoras y costos; esto está en sintonía con medidas similares existentes en otros países.

En tanto que, para un porcentaje reducido de productos (unas 1.500 posiciones arancelarias, equivalentes al 12,4% del total), se establecieron licencias no automáticas, que requieren un proceso de análisis más riguroso para la administración y, por lo tanto, mayor plazo para su autorización.

Para ello, la norma establece que los importadores deben presentar (a través de la página de la AFIP) la información de sus operaciones de compras al exterior en forma previa a la emisión de una nota de pedido. La respuesta de los organismos encargados de autorizar el ingreso de mercaderías no puede superar un lapso mayor a los 10 días. Según el artículo 2 de la Resolución, "las declaraciones efectuadas a través del SIMI tendrán un plazo de validez de ciento ochenta días corridos, contados a partir de la fecha de su aprobación."

Estas licencias no automáticas se aplican a ciertos productos de los rubros de la electrónica para el hogar y línea blanca, informática, textil, calzado/marroquinería, autopartes y algunas herramientas y maquinarias diversas.

Así, el mecanismo de las DJAI, de amplia cobertura y de plazos muchas veces inciertos, fue reemplazado por un instrumento acotado a una pequeña porción de productos de carácter sensible y dotado de mayor transparencia.

## **2. Comercio de Servicios**

Al crearse el MERCOSUR se preveía que el bloque alcanzaría el libre comercio de servicios entre los países miembros. Sin embargo, 25 años después, los progresos en ese sentido han sido modestos en comparación con lo logrado en bienes. El *Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR* (PMCSM), acordado en 1997 (Dec. CMC N° 13/97) entró en vigor en diciembre de 2005, al ser ratificado por tres EP: Argentina, Brasil y Uruguay. Paraguay, por su parte, nunca incorporó el acuerdo a su

normativa nacional, y Venezuela tampoco está obligada a hacerlo pues su *Protocolo de Adhesión* al MERCOSUR no establece la adhesión de este país al PMCSM.<sup>47</sup>

El PMCSM tiene un formato similar al *Acuerdo General sobre Comercio de Servicios* (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre otros aspectos, establece obligaciones y disciplinas generales (NMF, transparencia, reconocimiento) y compromisos específicos (trato nacional, acceso a mercados, etc.) para ciertos sectores y modos de prestación. Entre los servicios incluidos se destacan profesionales, informática, investigación y desarrollo, inmobiliarios, enseñanza, otros servicios empresariales, comunicaciones, turismo, ingeniería y construcciones, distribución, financieros, etc.

Los primeros compromisos se acordaron en 1998 y si bien se llevaron a cabo siete rondas de negociación posteriores, solamente está vigente lo acordado en la primera. En 2008 se aprobó el *Plan de Acción para la Profundización del Programa de Liberalización del Comercio de Servicios en el Ámbito del MERCOSUR* (Dec. CMC N° 49/08) cuyo objetivo era avanzar en la eliminación de las restricciones y definir una agenda de armonización normativa. Dicho plan contemplaba un proceso a implementarse en tres etapas (2010, 2012 y 2014) mediante el cual se irían eliminando progresivamente las barreras de acceso a mercados y trato nacional, comenzando por los sectores menos sensibles y concluyendo por los más vulnerables a la competencia, y se alcanzaría la armonización regulatoria entre los EP. En 2010, Brasil propuso abandonar el enfoque de listas positivas (es decir, en la cual se especifican los sectores y modos para los cuales hay compromisos) y adoptar uno de listas negativas (solamente se especifican las actividades y modos para las cuales no se asumen compromisos), o bien un enfoque mixto que combinara ambas modalidades según los sectores.<sup>48</sup> Si bien hubo algunos avances –por ejemplo, se diagnosticó el *statu quo* regulatorio de los EP en materia de servicios–, no se cumplieron los plazos y no se logró la eliminación de barreras ni la armonización regulatoria.

En la actualidad, Argentina es el país cuyo comercio de servicios se encuentra más abierto, no solamente para sus socios del MERCOSUR sino también respecto de proveedores del resto del mundo, por lo cual es el EP con más intereses ofensivos. Brasil, en cambio, es más reacio a avanzar en la liberalización del comercio de

**Argentina tiene el régimen más abierto y Brasil y el más restrictivo.**

<sup>47</sup> Campos y Gayá (2016).

<sup>48</sup> BID-INTAL (2011).

servicios pues es quien impone mayores barreras a los prestadores extranjeros, incluyendo a los del resto del bloque.

Durante el período de cobertura de este informe el avance más relevante llevado a cabo en el ámbito del SGT N° 17 “Servicios” es la decisión de iniciar el proceso de incorporación de los resultados de la séptima ronda de negociaciones (Dec. CMC N° 21/09). Cuando esta decisión entre en vigor se habrá logrado regularizar la situación, actualizar las listas de compromisos de los EP en materia de comercio de servicios y quedarán derogados los compromisos derivados de todas las rondas anteriores.

Asimismo, otros SGT continuaron analizando temas que impactan sobre el comercio de servicios. Por ejemplo, el SGT N° 4 “Asuntos Financieros” examinó cuestiones vinculadas a servicios financieros, comercio electrónico de estos servicios, intercambio de información y asistencia entre autoridades de mercado de valores, diferencias de normativa entre los EP, etc. El SGT N° 5 “Transporte”, por su parte, continuó discutiendo cuestiones relativas a comercio terrestre, marítimo y de mercancías peligrosas. Adicionalmente, en el SGT N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social” se acordó trabajar con el objetivo de homologar certificaciones profesionales en construcción y turismo, entre otros temas.<sup>49</sup>

### **3. Zonas francas**

En julio de 2015 se adoptó la Dec. CMC N° 33/15 relativa a “zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales”, mediante la cual se modificó el artículo 2 de la Dec. CMC N° 8/94 del mismo título. Según su redacción original, esta última norma establecía que, salvo decisión en contrario, los EP aplicarían el AEC a las mercancías provenientes de dichas zonas.

**No se terminaron de especificar las disposiciones relativas a las zonas francas.**

La nueva normativa mantiene esta disposición, pero permite que las mercancías originarias de un EP o de un tercer país (con las mismas reglas de origen en todos los socios del bloque, por acuerdos comerciales del MERCOSUR) ingresen a las ZF y no pierdan la condición de originarias. Esto es, que puedan ingresar luego al territorio aduanero general de los países del MERCOSUR sin el

<sup>49</sup> Sobre temas laborales y migratorios en el MERCOSUR, véase más en Rozemberg y Pena (2015).

pago del AEC. Esta posibilidad está condicionada a que las ZF se encuentren bajo control aduanero de un EP y las mercancías hayan sido solamente objeto de operaciones para asegurar su comercialización, conservación, fraccionamiento u otras operaciones que no alteren la clasificación arancelaria ni el carácter originario establecido en el certificado de origen con el que ingresan en la ZF.

La Dec. CMC N° 33/15 determinaba también que debía hacerse una lista de las mercancías a nivel de ítems arancelarios del Nomenclador Común del MERCOSUR de aquellos bienes de terceros países con las mismas reglas de origen para el ingreso en todos los EP, las cuales podrían beneficiarse de este tratamiento. En tal sentido, se encomendó a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) solicitar a la Secretaría del MERCOSUR (SM) llevar a cabo esta tarea antes del 1° de diciembre de 2015. Asimismo, la Decisión establecía un régimen de certificación especial para estos bienes.

En la reunión de la CCM de diciembre 2015, sin embargo, no se alcanzó un acuerdo sobre la lista de mercancías confeccionada por la SM. Las dificultades que surgieron se refieren al tratamiento de ciertos bienes contenidos en distintos acuerdos comerciales firmados por el MERCOSUR y vigentes en la actualidad. Un caso particular corresponde a ciertos ítems arancelarios que tienen un tratamiento diferencial en el acuerdo del bloque con Israel, el cual beneficia a Paraguay y a Uruguay. Estos dos países consideran que deben incluirse en la lista a pesar de que, en realidad, las condiciones que confieren origen difieren si se trata de bienes de esos países respecto de los de Argentina y Brasil.

Un problema adicional fue que no se completó el procedimiento para la puesta en vigencia de la Dec. CMC N° 33/15 debido a la demora de Brasil, Paraguay y Venezuela en incorporarla a sus legislaciones nacionales. Para enfrentar esta situación y poder utilizar el mecanismo previsto en la Decisión, Uruguay propuso, una vez definida la lista, habilitar el uso de dicho mecanismo únicamente a los EP que hubieran cumplido con la incorporación de la norma a sus legislaciones nacionales. Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe no había habido avances al respecto.

#### **4. Incorporación de normas**

**Se ha logrado ordenar la información sobre incorporación normativa.**

El Grupo de Incorporación de Normativa (GIN) fue creado en 2012 con la finalidad de contar con un procedimiento que fuera capaz de subsanar las graves demoras en las que incurrían los EP en materia de incorporación y puesta en vigencia de



las normas emanadas de los organismos decisorios del MERCOSUR. Aunque los resultados distaron de lograr el éxito esperado, la existencia del GIN ha servido para lograr un ordenamiento y una sistematización de la información disponible respecto de la incorporación de normas.

Durante la PPT de Uruguay se realizaron dos reuniones del GIN, en abril y en junio de 2016, con la participación de las delegaciones de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. A pesar de estar autorizada a participar por los términos acordados en la Dec. CMC N° 68/12, la delegación de Bolivia no asistió a los encuentros.

En las reuniones se abordaron las dificultades en materia de información y relevamiento de la situación real de la incorporación de normas en los EP. Entre los principales temas tratados se destaca la adopción de una fórmula satisfactoria para que la SM notifique las incorporaciones de Brasil relativas a directivas de la CCM aprobadas en el marco de la Res. GMC N° 08/08 (reducciones arancelarias por motivos de abastecimiento). Este procedimiento puede considerarse un avance, ya que posibilitará actualizar la información sobre el estado de incorporación de normas que produce el GIN.

Cabe destacar también el trabajo presentado por la Secretaría del MERCOSUR respecto de los nuevos índices de vigencia e incorporación, los cuales brindan información año por año y por tipo de norma (decisión, resolución o directiva), que –entre otras finalidades–, pueden aportar claridad con relación al grado de avance de Venezuela en el compromiso de adoptar el acervo jurídico del MERCOSUR.

### **Recuadro 3. Otros temas institucionales y sociales**

Parlamento del MERCOSUR. Entre los principales actos aprobados por el Parlamento durante el segundo semestre de 2015 y el primero de 2016, cabe destacar la realización de estudios para examinar políticas comunes en materia de transporte e infraestructura y agricultura, ganadería, pesca y silvicultura. Asimismo, en octubre de 2015, en Argentina y por primera vez, se eligieron parlamentarios del MERCOSUR por sufragio directo, quienes asumieron sus funciones.

Tribunal Permanente de Revisión (TPR). En la cumbre de Asunción se acordó un mecanismo para asegurar la integración plena del TPR en caso que las designaciones previstas en el *Protocolo de Olivos* no se concreten en los plazos previstos. Si algún país no hubiese designado un nuevo árbitro, se prorrogará automáticamente por un plazo de 6

meses el mandato del árbitro en ejercicio. Asimismo, si no se hiciera la designación en ese lapso, se realizará por sorteo entre los candidatos propuestos por el EP correspondiente.

Integración fronteriza. Durante el primer semestre de 2016 se lanzó el SGT N° 18 “Integración Fronteriza” y se llevó a cabo su primera reunión. El objetivo de este SGT es promover la integración de las comunidades fronterizas de los países miembros del MERCOSUR. Entre otros temas, se acordó trabajar en el relevamiento y difusión de normas del bloque sobre temas fronterizos, presentar proyectos sobre integración fronteriza a otros órganos del MERCOSUR, analizar las necesidades de cada EP en esta materia y examinar una propuesta de proyecto para suscribir un acuerdo sobre este tema.

Cuestiones sociales. Entre los principales avances recientes en materia social se destaca la aprobación del proyecto FOCEM *MERCOSUR social: Fortalecimiento del Instituto Social del MERCOSUR y consolidación del Plan Estratégico de Acción Social* (Dec. CMC N° 37/15). Dicho proyecto busca mejorar la infraestructura del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) para garantizar un mejor cumplimiento de sus objetivos. En el marco del *Plan Estratégico de Acción Social* (PEAS), que reúne a las autoridades vinculadas a las políticas sociales de los países del bloque, la mayor parte de los temas tratados durante el período examinado se vincularon con los derechos humanos.

Otros temas importantes son la aprobación del acuerdo sobre registración migratoria electrónica (Dec. CMC N° 53/15), tendiente a facilitar la circulación de personas entre los EP del MERCOSUR. Esta decisión se basa en la necesidad de actualizar y agilizar los procedimientos de registración migratoria debido a los avances tecnológicos que tuvieron lugar desde la implementación de la Tarjeta de Entrada y Salida del MERCOSUR (TES) (Res. GMC N° 74/96) para el tránsito internacional de personas.

## **5. Contratación pública**

**No hay una política común sobre compras públicas.**

La normativa del MERCOSUR en materia de compras gubernamentales data de 2003<sup>50</sup> y fue modificada en 2004<sup>51</sup> y en julio de 2006, cuando se suscribió el *Protocolo del MERCOSUR de Contrataciones Públicas* (PMCP) por la Dec. CMC N° 23/06. El proceso de ratificación para su entrada en vigencia nunca se completó y en 2009 Brasil planteó que el Congreso Nacional no estaba en condiciones de aprobar el PMCP tal como había sido acordado oportunamente, cuestionando en particular los organismos involucrados en los compromisos. Consiguientemente, dicho país propuso

<sup>50</sup> CMC/Dec. N° 40/03.

<sup>51</sup> CMC/Dec. N° 27/04.

revisar la cobertura y, concretamente, retirar uno de los organismos de su lista de compromisos. Frente a este planteo, se interrumpió el proceso de ratificación del PMCP y se iniciaron conversaciones para revisarlo.

Finalmente, en 2010 se acordó que lo más conveniente sería renegociar los términos pactados en 2006 y con ese fin se adoptó la Dec. CMC N° 23/10, que dispuso la reapertura de la negociación del PMCP e instruyó al Subgrupo de Trabajo (SGT) N° 16 “Contrataciones Públicas” a encarar dicha tarea.

Al comenzar los trabajos del SGT N° 16, Brasil planteó que era imprescindible retirar a Electrobras de su lista de compromisos y, en contrapartida, propuso extender ciertos beneficios a los socios del MERCOSUR. Sin embargo, a medida que las negociaciones fueron avanzando, la promesa de mayores concesiones por parte de Brasil quedó supeditada a que los demás EP hicieran lo propio, ampliando el alcance de sus compromisos en términos de organismos, bienes, servicios y/u obras públicas comprendidas. Esta nueva posición de Brasil se contraponía a la de Argentina, que planteaba la necesidad de mantener el equilibrio de las concesiones que existía en el Protocolo de 2006.

Las solicitudes de Brasil a los demás EP para que mejoraran sus ofertas hicieron más evidentes las dificultades para lograr un consenso en el trabajo de revisión del PMCP. Al no cumplirse el plazo originalmente previsto, se acordó una prórroga (Dec. CMC N° 09/11), pero a fines de 2011 no había sido posible alcanzar un acuerdo, especialmente por las diferencias entre Argentina y Brasil. Estos países mantuvieron reuniones bilaterales con el fin de buscar una solución negociada. Entre otros aspectos, discutieron el acceso preferencial para las empresas argentinas en el programa de compras públicas de Brasil destinado a la realización del campeonato mundial de fútbol de 2014 y a las olimpiadas de Rio de Janeiro en 2016; no se logró un acuerdo en el ámbito bilateral.

**Esta carencia se extiende a la oferta a la UE.**

Surgió un problema paralelo a la renegociación del PMCP: el tratamiento de las compras gubernamentales en la negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE), reiniciada en junio de 2010. Ante la inexistencia de un régimen común del MERCOSUR sobre el tema, los EP se vieron en la necesidad de articular la posición negociadora frente a la UE. Durante 2012 se realizaron diversos intentos de retomar las discusiones sobre la revisión del PMCP, pero se mantuvieron las diferencias entre los países miembros y no hubo avances.

En 2015 se realizaron dos reuniones del SGT N° 16 en las cuales se reflejaron las dificultades entre los EP para definir una nueva oferta del MERCOSUR a la UE en materia de compras gubernamentales. Argentina presentó un proyecto de Decisión para la revisión del PMCP, uno de cuyos ejes buscaba vincular la conclusión de la revisión al margen de preferencia que los miembros del MERCOSUR otorgaran a terceros países en la negociación de acuerdos comerciales. Argentina mantuvo sus posiciones respecto a preservar el “equilibrio de concesiones” del protocolo original y sobre la necesidad de que hubiera una disposición que asegurase el trato de nación más favorecida (NMF) entre los socios respecto de terceros países. El SGT N° 16 trabajó sobre este proyecto, pero no se pudo alcanzar un consenso entre los EP.

Tras la insistencia de Argentina de continuar con la revisión del PMCP y reanudar la negociación, el SGT N° 16 se reunió por instrucción del GMC, a fines de mayo de 2016, con la finalidad de retomar las tareas; en el encuentro se repasaron los temas en discusión y los puntos de partida. Dos semanas más tarde, el GMC volvió a instruir al SGT N° 16 para que continuara con la revisión del PMCP y para que lograra acordar un texto a la brevedad, teniendo en cuenta los avances obtenidos hasta el momento.

## **6. Política de Inversiones**

**El MERCOSUR continúa sin tener un régimen común de inversiones.**

El *Tratado de Asunción*, que creó el MERCOSUR en 1991, preveía la libre circulación de factores productivos, incluyendo tanto la libre movilidad de capitales, como el derecho de establecimiento. Pocos años más tarde se firmaron dos acuerdos sobre el tratamiento de las inversiones en el MERCOSUR: el *Protocolo de Colonia*, relativo a las inversiones entre los países miembros (Dec. CMC N° 11/93), y el *Protocolo de Buenos Aires*, referido a las inversiones de terceros países (Dec. CMC N° 11/94). Dado que estos acuerdos nunca entraron en vigor por falta de ratificación de los países miembros, en el MERCOSUR no existe un régimen común sobre inversiones. Cada EP mantiene una legislación nacional respecto del tratamiento de las inversiones extranjeras, y cada uno tiene una situación diferente en materia de acuerdos bilaterales de inversiones con terceros países.

En julio de 2004, el CMC intentó retomar el tema de la protección y promoción recíproca de inversiones entre los EP del MERCOSUR, instruyendo al SGT N° 12 “Inversiones” a revisar los *Protocolos* antes mencionados con el objetivo de consensuar una propuesta

que se ocupara de la regulación común de las inversiones extranjeras entre los EP y con respecto a terceros países. El trabajo del SGT se enfrentó con dificultades derivadas de las diferencias en las posiciones entre los países miembros y, en la práctica, sus trabajos se interrumpieron en 2006.

En 2010 se derogaron los *Protocolos de Colonia y Buenos Aires* (sin que hubieran entrado en vigencia) al aprobarse las *Directrices para la celebración de un Acuerdo de Inversiones* mediante Dec. CMC N° 30/10. El anexo de dicha Decisión establecía una serie de lineamientos para encaminar los trabajos del SGT N° 12. Si bien éste se reunió en varias oportunidades durante 2010 y 2011, no se lograron resultados positivos de los trabajos.

Los *Protocolos de Colonia y Buenos Aires* eran similares a los acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI) suscritos bilateralmente por los EP del MERCOSUR con terceros países, aunque no entre sí.<sup>52</sup> Se trata de tratados que buscan proteger a los inversores extranjeros de posibles medidas perjudiciales adoptadas por el Estado del país receptor de la inversión. Entre otros aspectos, otorgan a los inversores extranjeros derechos de trato nacional y de NMF, aseguran el trato justo y equitativo, prohíben el uso de requisitos de desempeño, establecen las condiciones para justificar una expropiación y las características de la compensación correspondiente, permiten la libre transferencia, conversión y liquidación de capital, pagos y utilidades y habilitan a los inversores a reclamar en tribunales nacionales e internacionales, incluyendo como una de las alternativas, el acceso al *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones* (CIADI).<sup>53</sup>

#### **Recuadro 4. Un fallo a favor de Uruguay en el CIADI**

A raíz de la adopción de una legislación para proteger al fumador de los efectos del tabaco en 2008, la empresa Philip Morris entabló una demanda contra Uruguay ante el CIADI en 2010. La demanda de Philip Morris contra Uruguay se basó en el *Tratado Bilateral de Inversiones* (TBI) vigente entre Uruguay y Suiza (sede de la casa matriz). Este arbitraje se constituyó en un caso emblemático a nivel internacional, al ser la primera vez que una multinacional tabacalera demandaba a un Estado soberano por la aplicación de una regulación amparada por el *Convenio Marco para el Control del Tabaco* de la OMS.

<sup>52</sup> Con excepción de Venezuela, que suscribió APPRI con los países del MERCOSUR pues todavía no formaba parte del bloque.

<sup>53</sup> Sobre la discusión acerca de los acuerdos sobre inversiones en el MERCOSUR y en el resto del mundo, véase Rozemberg y Gayá (2013).

En concreto, la queja de Philip Morris se centró en la regulación del empaquetado de los productos del tabaco que Uruguay realizó entre 2008 y 2009, cuando prohibió la existencia de distintas presentaciones de una misma marca de cigarrillos y aumentó el tamaño de la advertencia sanitaria del 50 al 80% de las caras principales del paquete. En tal sentido, la empresa sostenía que este incremento del tamaño de las advertencias sanitarias gráficas al 80% y el requisito de la presentación única por marca constituían una expropiación de la propiedad intelectual. Y que las medidas violaban la cláusula de trato justo y equitativo del TBI.

Uruguay, por su parte, sostuvo que las medidas que adoptó fueron en su rol legítimo de regulador y en pos de velar por la salud de la población; que se tomaron en cumplimiento del *Convenio Marco del Control del Tabaco* (CMCT), y que fueron efectivas para descender el porcentaje de fumadores en el país. Solicitó, por tanto, que se desestimara el reclamo de Philip Morris y se compensara a Uruguay por todos los gastos en los que incurrió en el proceso judicial.

En una etapa preliminar, Uruguay había cuestionado la competencia del CIADI, basándose en el hecho que su sistema judicial había conocido de acciones legales contra esta legislación entre 2008 y 2009, y que el juez uruguayo había confirmado su plena validez dentro del ordenamiento jurídico de ese país. No obstante, el 2 de julio de 2013, el tribunal arbitral del CIADI se declaró competente, rechazando el alegato uruguayo. En su laudo arbitral dado a conocer el 8 de julio de 2016, el CIADI rechaza los cargos presentados por la empresa tabacalera y falla a favor de Uruguay, condenando a la firma a pagar US\$ 7 millones a ese país, así como a asumir los gastos de funcionamiento del CIADI, cerca de US\$ 1,5 millones.

Justamente, este sistema de solución de controversias inversor-Estado fue uno de los principales obstáculos para la entrada en vigor de los Protocolos sobre inversiones del MERCOSUR. Por un lado, en Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela –especialmente en las dos economías más grandes– ese esquema fue cuestionado en el marco de las demandas derivadas de los APPRI con terceros países que enfrentaron en tribunales internacionales, particularmente en el CIADI. Por otro lado, el Parlamento de Brasil se oponía a dicho esquema de resolución de conflictos, a tal punto que nunca ratificó los APPRI firmados por ese país con socios de extrazona. No obstante, el proceso de

internacionalización de firmas brasileñas a principios de los años 2000 motivó un mayor interés de este país por los acuerdos internacionales sobre inversiones.<sup>54</sup>

En ese contexto, en 2012 Brasil propuso un nuevo marco regulatorio para las inversiones al interior del MERCOSUR, con características similares a los *Acuerdos para la Cooperación y Facilitación de Inversiones* (ACFI) que ese país firmó durante los últimos dos años con Angola, Colombia, Chile, Malawi, México y Mozambique.<sup>55</sup>

#### **Recuadro 5. Modelo de Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones de Brasil**

El modelo de ACFI brasileño fue desarrollado en base a la revisión de los anteriores TBI, las limitaciones de la legislación nacional y los aportes del sector privado brasileño sobre su experiencia más reciente como exportadores de capital. El resultado ha sido un modelo de acuerdo enfocado en la facilitación de las inversiones y la mitigación de riesgos y prevención de conflictos, con la incorporación de nuevos contenidos, basado en una constante cooperación entre agencias gubernamentales y el respeto de la legislación interna.

Específicamente, el modelo brasileño busca que promover la cooperación para facilitar y fomentar las inversiones recíprocas, definiéndose como “inversión” a todo tipo de activo o derecho de propiedad o control directo o indirecto perteneciente a un inversor de una de las Partes en el territorio de la otra Parte, aclarándose taxativamente que deben tener el propósito de establecer relaciones económicas duraderas y destinado a la producción de bienes y servicios.

Para la gobernanza del acuerdo se contemplan dos instituciones, a saber: un Comité Conjunto y los Puntos Focales (“*ombusmen*”). El Comité opera a nivel de los Estados y tiene la función de monitorear la implementación del Acuerdo, compartir oportunidades para la expansión de las inversiones recíprocas, coordinar la implementación de agendas de cooperación y facilitación de inversiones, buscar consensos y resolver amigablemente cualquier cuestión o conflicto sobre inversiones de las Partes, y solicitar la participación del sector privado y de la sociedad civil cuando, en cuestiones puntuales, estime oportuno. El reglamento del Comité será definido por él mismo, a futuro.

<sup>54</sup> Rozemberg y Gayá (2013).

<sup>55</sup> Desde 2012, la Cámara Brasileira de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio trabajaron en un acuerdo de inversión aceptable para su país, tanto para el MERCOSUR y otros países sudamericanos, como también, para otros países del Sur Global: África y Asia (IISD, 2015). Ello permitió que en 2015, firmara ACFI con Mozambique, Angola, México, Colombia, Chile y Malawi. Y actualmente estaría negociando instrumentos similares con Argelia, Marruecos, Nigeria, Perú, Sudáfrica y Túnez (Rozemberg y Pena, 2015).

Por su parte, los Puntos Focales deben seguir las orientaciones del Comité Conjunto y tienen la función de brindar apoyo gubernamental a las inversiones de la otra Parte, dialogando con autoridades públicas para abordar las sugerencias y reclamos del gobierno y los inversionistas de la otra parte. Los Puntos Focales interactúan también entre ellos y deben brindar información útil y oportuna a las Partes sobre cuestiones normativas relacionadas con inversiones en general o con un proyecto en particular. Además, ellos cumplen el rol de actuar para prevenir controversias y facilitar su resolución en articulación con las autoridades gubernamentales competentes y en colaboración con las entidades privadas pertinentes.

Es decir que, tanto el Comité Conjunto como el Punto Focal, tienen la función de promover el intercambio periódico de información y prevenir disputas, y si surge una diferencia, implementar el mecanismo de solución de controversias, basándose en consultas, negociaciones y mediaciones. Este mecanismo pretende disuadir a los inversionistas de impugnar judicialmente las medidas tomadas por el gobierno receptor. A diferencia de los acuerdos TBI tradicionales, el ACFI brasileño no permite a los inversionistas iniciar arbitraje contra un Estado, aunque sí contempla un mecanismo de arbitraje entre los Estados a ser desarrollado por el Comité Conjunto, cuando las Partes lo juzguen conveniente.

El Comité impulsa agendas temáticas de cooperación y facilitación de temas relevantes para el fomento e incremento de las inversiones bilaterales. Los temas a ser inicialmente tratados incluyen programas sobre transferencias de dinero, procedimientos de visado, licencias y certificaciones técnicas y ambientales, así como normativas para la cooperación institucional. También incluyen la transferencia de tecnologías, capacitación y otros beneficios de desarrollo provenientes de la inversión extranjera.

En lo que respecta a la mitigación de riesgos y solución de controversias, el Acuerdo prohíbe la expropiación o nacionalización de las inversiones extranjeras, excepto que se realicen a los fines y por motivo de intereses o servicios públicos, de manera no discriminatoria, mediante el pago de compensación justa, adecuada y efectiva y de conformidad con el debido proceso. La compensación debe ser pagada sin demora, conforme al derecho del Estado receptor; ser equivalente al valor justo de mercado de la inversión expropiada inmediatamente después de la expropiación; no reflejar un cambio negativo en el valor de mercado debido al conocimiento de la intención de expropiar antes de la fecha de la expropiación; y ser plenamente ejecutable y libremente transferible.

El Acuerdo también contempla disposiciones respecto a la responsabilidad social empresaria. Los inversores y las inversiones extranjeras tienen la obligación de realizar todos los esfuerzos para llevar a cabo el mayor nivel posible de contribución al desarrollo sustentable del Estado receptor y la comunidad local, mediante la adopción de un alto grado



de prácticas socialmente responsables, que contemplen protección del medio ambiente, desarrollo sustentable, derechos humanos, desarrollo de la capacidad local, entre otras áreas.

En materia de trato, se prevé el trato nacional de conformidad con la legislación interna y el trato de nación más favorecida para los inversores de la otra Parte, aclarándose que ello no debe ser interpretado como una obligación de otorgar a los inversores extranjeros el beneficio de un trato, preferencia o privilegio resultante de cualquier área de libre comercio, unión aduanera, mercado común o convenio de doble imposición, existente o futuro, respecto del cual el Estado receptor sea o se convierta en una Parte.

El instrumento también prevé compensación en caso de la pérdida de inversiones debido a una guerra u otro conflicto armado, estado de emergencia, rebelión, insurgencia o disturbios.

En cuanto a transparencia, se establece el compromiso de las partes de que las medidas que afecten a las inversiones sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial. También garantizan que las leyes y regulaciones relativas a las inversiones sean publicadas con prontitud y, cuando sea posible, en formato electrónico. Además, aceptan asumir el compromiso de hacer su mayor esfuerzo para dar una oportunidad razonable a los actores involucrados de ser escuchados sobre medidas propuestas en relación con la inversión. Se permiten las transferencias de fondos relativos a la inversión (contribuciones de capital, ganancias directamente relacionadas con la inversión, ingresos a raíz de ventas o liquidación total o parcial, amortización de préstamos y monto de compensación por expropiación), contemplándose la posibilidad de restricciones no discriminatorias por razones de balanza de pagos.

En materia de prevención y solución de controversias, el modelo brasileño dispone que los Puntos Focales actuarán articuladamente entre sí y con el Comité Conjunto, para prevenir y resolver eventuales controversias entre las Partes. Antes de iniciar un eventual procedimiento arbitral, cualquier disputa debe ser evaluada, por medio de consultas y negociaciones, y examinada preliminarmente por el Comité Conjunto. Asimismo, se prevé que una Parte pueda someter al Comité una reclamación específica de interés de un inversor, previéndose incluso la posibilidad de que el propio inversor o su representante puedan ser convocados a una reunión bilateral en busca de una solución.

Fuente: Rozemberg y Pena (2015)

Sin embargo, no hubo avances y, en septiembre de 2015, Brasil presentó en el ámbito del GMC una nueva propuesta cuyo objetivo es promover la cooperación entre los miembros, facilitando la inversión directa en el marco del desarrollo sustentable de los EP. Este

proyecto fue objeto de análisis en las dos reuniones del SGT N° 12 que se realizaron en abril y mayo de 2016, aun en negociación. Allí, las delegaciones de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia –en su calidad de Estado en proceso de adhesión al MERCOSUR– revisaron la propuesta y los principales temas tratados fueron la definición de inversión e inversionista, administración del acuerdo, expropiaciones y solución de controversias. Aunque se evaluaron positivamente los avances en el SGT N° 12, las respectivas situaciones nacionales siguen dificultando la consecución de un nuevo Protocolo. En particular, Argentina reiteró la necesidad de encontrar una manera de que la cláusula de NMF que se incluya en el nuevo Protocolo no repercuta en los derechos y obligaciones que el país tiene en los 55 APPRI firmados bilateralmente con socios extrarregionales.

### **7. Sistema de Pagos en Moneda Local**

El Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) es un esquema creado por la Dec. CMC N° 25/07 y regulado por acuerdos bilaterales entre los EP del MERCOSUR, de uso optativo, que permite a las personas físicas y jurídicas que realizan transacciones entre los países del bloque que cobren y/o paguen en sus respectivas monedas. El SML tiene como objetivos abreviar los plazos de procesamiento de las operaciones, reducir los costos de transacción y favorecer la inclusión financiera.

**Uruguay es el único país que cuenta con convenio SML con todos los socios fundadores.**

En octubre de 2015 se suscribió el convenio entre los bancos centrales de Uruguay y Paraguay para crear el SML bilateral. Este es el primer acuerdo que involucra a este último país, en tanto que Uruguay es el único EP del MERCOSUR que cuenta con convenios de esta naturaleza con todos los miembros fundadores. El SML de este país con Brasil comenzó a funcionar en diciembre de 2014 y hasta el momento se ha utilizado para muy pocas operaciones. El convenio del SML Argentina-Uruguay fue firmado en junio de 2015 y en la actualidad los bancos centrales están trabajando en los aspectos técnicos necesario para el inicio de sus operaciones (Cuadro 10).

El SML más antiguo es el de Argentina y Brasil, en vigor desde octubre de 2008. Este sistema se utiliza poco en las ventas argentinas al mercado brasileño: un promedio de 3 operaciones mensuales, cada una por un monto equivalente a US\$ 297 mil en 2015 y US\$ 240 mil en el primer semestre de 2016. Su uso en el sentido contrario ha sido más

frecuente en cantidad de operaciones, aunque por un monto unitario menor: en 2015 se utilizó para un promedio de 899 operaciones mensuales (equivalentes a US\$ 70 mil cada una) y en el primer semestre de 2016 se cursaron a través del sistema una media mensual de 692 transacciones, por un monto equivalente a US\$ 84 mil cada una.

**Cuadro 10. Cronología y uso del SML entre países del MERCOSUR**

SML		Arg-Bra		Arg-Uru	Bra-Uru		Par-Uru	
Cronología	Carta de intención	Dic-06		Ago-12	Oct-09		Oct-15	
	Convenio	Sept-08		Jun-15	Ago-14		--	
	Reglamento operativo	Sept-08		En negociación	Ago-14		--	
	Entrada en vigor	Oct-08		--	Dic-14		--	
Uso	Dirección de los pagos		Arg a Bra	Bra a Arg	--	Bra a Uru	Uru a Bra	--
	Cantidad promedio de operaciones mensuales	2015	899	3	--	2	10	--
		2016-1º S	692	3	--	6	22	--
	Monto promedio por operación (US\$ miles)	2015	70	297	--	210	32	--
		2016-1º S	84	240	--	133	42	--

*Fuente:* Elaboración propia con información de los Bancos Centrales.

### **8. Fondo de Convergencia Estructural**

El *Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR* (FOCEM) fue creado en 2004 (Dec. CMC N° 45/04) y comenzó a funcionar en diciembre de 2006 (Dec. CMC N° 18/05). Es un esquema que provee aportes no reembolsables para solventar proyectos orientados a promover la competitividad, la cohesión social y la reducción de asimetrías estructurales entre los países miembros. Se financia con aportes regulares de los países miembros, aunque también permite contribuciones extraordinarias con fines específicos, pero no la obtención de recursos de otras fuentes. El financiamiento de los proyectos

requiere desembolsos de la contraparte nacional por un monto mínimo equivalente a 15% del valor total.<sup>56</sup>

**Aunque fue prorrogado, el FOCEM atraviesa una etapa de transición.**

Durante el período bajo análisis se registraron algunos avances relacionados con el FOCEM. En primer lugar, como se señaló en el Informe MERCOSUR N° 20, en julio de 2015 se aprobó la Dec. CMC N° 22/15 que prorroga por 10 años el FOCEM y la Unidad Técnica del FOCEM (UTF), encargada de la evaluación y seguimiento de los proyectos. Posteriormente, se acordó la adecuación de su reglamento de funcionamiento (Dec. CMC N° 35/15) y el presupuesto para 2016 (Dec. CMC N° 36/15).

En diciembre de 2015 se aprobó el proyecto *MERCOSUR social: Fortalecimiento del Instituto Social del MERCOSUR y consolidación del Plan Estratégico de Acción Social* (Dec. CMC N° 37/15), en el marco del Programa IV (fortalecimiento institucional y del proceso de integración), por un monto total de US\$ 433.200. Asimismo, se acordó modificar el cronograma de desembolsos para un proyecto de Uruguay.<sup>57</sup>

#### Gráfico 19. Asignación de recursos a proyectos aprobados según beneficiario



Fuente: Elaboración propia a partir de Dec. CMC N° 36/15.

Dado que el FOCEM busca mitigar las disparidades entre los miembros, los países grandes son los mayores aportantes y los pequeños, los principales beneficiarios. De los recursos asignados por el presupuesto 2016 del FOCEM a proyectos aprobados, 57,6%

<sup>56</sup> (Carciofi y Gayá, 2015)

<sup>57</sup> *Rehabilitación de Vías Férreas II*; Dec. CMC N° 38/15.

corresponde a Paraguay y 35,6% a Uruguay, en tanto que las dos mayores economías del MERCOSUR absorben conjuntamente menos de 7% del total y no hay proyectos asignados a Venezuela (Gráfico 19).

El principal proyecto del presupuesto 2016 –y el mayor en la historia del FOCEM– es *Construcción de la Línea de Transmisión 500 Itaipú Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub-Estación margen Derecha Itaipú*, que representa 27% de los recursos asignados. El beneficiario es Paraguay y se financia con aportes voluntarios de asignación específica por parte de Brasil. Siguen en importancia dos proyectos de rehabilitación de vías férreas en Uruguay, la construcción de la Av. Costanera Norte en Asunción y obras de agua y saneamiento en Paraguay (Cuadro 11).

### **Cuadro 11. Principales proyectos según recursos asignados**

Presupuesto 2016

<b>Proyecto</b>	<b>Monto (millones de US\$)</b>	<b>Participación</b>
Paraguay - Construcción de la Línea de Transmisión 500 kV Itaipú Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub-Estación margen Derecha Itaipú. Aporte voluntario con asignación específica.	93,1	27,0%
Uruguay - Rehabilitación de Vías Férreas II, Tramos Piedra Sola-Tres Arboles-Algorta-Paysandú, Queguay-Salto-Salto Grande	75,4	21,9%
Paraguay - Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción - 2ª Etapa y Conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional N° 9	61,2	17,8%
Paraguay - Construcción y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico en Pequeñas Comunidades Rurales e Indígenas del país	21,5	6,2%
Uruguay - Rehabilitación de Vías Férreas, Línea Rivera: tramo Pintado (Km. 144) - Frontera (Km. 566)	21,5	6,2%
Paraguay - Resto proyectos	22,7	6,6%
Uruguay - Resto proyectos	25,6	7,4%
Argentina - Total proyectos	12,7	3,7%
Brasil - Total proyectos	10,7	3,1%
Programa IV	0,0	0,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Dec. CMC N° 36/15.

Desde la incorporación de Venezuela y hasta 2015, el presupuesto anual del FOCEM contemplaba aportes regulares de los EP por un total de US\$ 127 millones anuales. La Dec. CMC N° 22/15 establece que el presupuesto del Fondo será modificado cuando se incorporen nuevos miembros. El proceso de adhesión de Bolivia, en contraste con el de Venezuela, plantea un desafío para el FOCEM puesto que se trata de un país pequeño y de menor desarrollo relativo, de modo que califica para ser beneficiario neto de los recursos. En otras palabras, los países más grandes deberán aportar mayores recursos y/o Paraguay y Uruguay contarán con menos fondos. En ese sentido, durante el primer semestre de 2016 se acordó convocar a un GAH para discutir la modalidad de incorporación de Bolivia al FOCEM.

Es preciso mencionar que el FOCEM actualmente se encuentra en una etapa de transición en la cual se ejecutan los proyectos ya aprobados y los nuevos que cuentan con recursos disponibles, pero no se realizan nuevos aportes. Esto ocurre porque el plazo de 10 años establecido por la Dec. CMC N° 18/05 ya venció, mientras que la Dec. CMC N° 22/15 aún no entró en vigor porque requiere ratificación parlamentaria. En la actualidad se consideran algunas alternativas para el futuro del Fondo, incluyendo la posibilidad de obtener otras fuentes de financiamiento, o su fusión con el *Fondo financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata* (FONPLATA).

## **B. La adhesión de Venezuela**

*Hasta ahora, el cumplimiento de los compromisos asumidos por Venezuela para su adhesión al bloque fue solo parcial, a la vez que se produjo una anomalía respecto a su ejercicio de la Presidencia Pro-Tempore. Esto llevó a que los miembros fundadores asumieran esa función de manera conjunta ya entrado el segundo semestre de 2016.*

El inminente vencimiento del plazo para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el *Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR* (PAV) fue acompañado por una anomalía respecto al traspaso de la PPT. De acuerdo con el orden de rotación semestral establecido, ese país debía ejercer la Presidencia en la segunda mitad de 2016. Sin embargo, ante la imposibilidad de acordar una fecha para el traspaso, Uruguay decidió unilateralmente concluir su PPT, mientras que Venezuela informó a los EP restantes que había asumido la suya. Esta decisión fue rechazada por Argentina, Brasil y Paraguay. El desenlace del episodio ocurrió recién el 13 de septiembre, cuando los Cancilleres de los

cuatro países signatarios del *Tratado de Asunción* asumieron en forma conjunta las negociaciones internas y externas del bloque.

### **1. Estado de la adhesión**

**El cumplimiento de los compromisos asumidos por Venezuela fue parcial.**

El PAV fue suscrito en 2006, pero entró en vigor recién en julio 2012 en virtud de lo establecido por la Dec. CMC N° 26/12, la cual definió el procedimiento a aplicar en materia de depósito de instrumentos jurídicos del bloque mientras se mantuviera la situación excepcional derivada de la suspensión de Paraguay. De acuerdo con la Dec. CMC N° 27/12, Venezuela tendría el *status* de miembro pleno del MERCOSUR, con todos los derechos y obligaciones, treinta días después de depositado el instrumento de ratificación del PAV. Por lo tanto, Venezuela se convirtió en EP a partir del 12 de agosto de 2012.

El PAV establecía una serie de compromisos que Venezuela se obligaba a cumplimentar en un plazo máximo de cuatro años contados a partir de la entrada en vigencia del *Protocolo*, es decir antes del 12 de agosto de 2016. Dichos compromisos se referían a la liberación del comercio de bienes con los demás EP del MERCOSUR; a la adopción y puesta en vigor del AEC en el país; a la incorporación del acervo normativo del bloque a la legislación nacional; y a definir la situación de Venezuela respecto de los acuerdos del MERCOSUR con terceros países.

Con respecto a la liberación del comercio de bienes con los demás EP, Venezuela firmó una serie de Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que reemplazaron los cronogramas de desgravación arancelaria del ACE N° 59, celebrado entre MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela en 2004, así como las disposiciones contenidas en el artículo 5 del PAV firmado originalmente en julio de 2006, que devinieron abstractas por la demora en la ratificación del PAV. En la actualidad se encuentran vigentes los ACE N° 63, N° 68 y N° 69 suscritos por Venezuela con Uruguay, Argentina y Brasil, respectivamente, mientras que el ACE N° 64 (Paraguay-Venezuela) no ha entrado en vigor.

En lo que concierne a la incorporación del AEC a la legislación nacional, Venezuela internalizó la Dec. CMC N° 31/12 que establecía los términos graduales de entrada en vigencia progresiva del AEC durante cuatro años hasta completarse el 100% al finalizar el

cuarto año, contados desde el momento en que Venezuela devino Estado Parte del MERCOSUR de pleno derecho.

En cuanto al acervo normativo vigente del MERCOSUR, Venezuela se comprometió a adoptarlo en forma gradual y progresiva en un plazo máximo de cuatro años desde que se convirtió en miembro pleno del bloque. El procedimiento de incorporación del acervo normativo se realizaría de acuerdo con los términos establecidos en la Dec. CMC N° 66/12 y Decisiones adoptadas por el CMC en 2013.

Durante la PPT uruguaya del primer semestre del 2016, el Grupo de Trabajo sobre la incorporación de Venezuela (GTVEN) se reunió en varias oportunidades con el fin de llevar a cabo el seguimiento del estado de situación de la incorporación de la normativa del MERCOSUR por parte de Venezuela. El grado de incorporación puede ser analizado en función de los dos tipos de normativas involucradas:

1. Normativa de organismos de decisión (Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC y Directivas de la CCM): Venezuela comunicó que incorporó 939 de las 1.600 normas que debía haber internalizado, generando un nivel de incumplimiento de 41%.
2. Acuerdos firmados en el marco del Tratado de Asunción y acuerdos internacionales: Existe un total de 133 acuerdos de este tipo, de los cuales Venezuela ratificó apenas 15, es decir que el nivel de incumplimiento asciende a 88%. Los acuerdos firmados en el marco del Tratado de Asunción son aquellos firmados entre los EP en la órbita de las reuniones de Ministros u otros foros de naturaleza similar,<sup>58</sup> mientras que los acuerdos internacionales son los suscritos por el MERCOSUR con terceros países, entre ellos los celebrados con países de la ALADI, India, Sudáfrica, Israel, Egipto y Palestina. Con relación a estos últimos, el artículo 7 del PAV dispuso que debían definirse las condiciones y los cursos de acción que serían presentados ante los terceros países o grupos de países con el fin de que Venezuela pudiera ser parte de los mismos. En esta tarea no hubo avance alguno desde la entrada en vigencia del PAV en 2012. Un hecho que actúa como agravante es que cualquier avance en este campo probablemente quedaría

---

<sup>58</sup> Algunos ejemplos de ello son: el *Acuerdo de reconocimiento de títulos universitarios*, firmado por los Ministros de Educación del bloque, los Acuerdos suscritos en forma conjunta por el MERCOSUR y los Estados Asociados en materias ligadas con la educación, la salud o las cuestiones sociales, culturales, entre otras.



supeditado a la renegociación de dichos acuerdos con las respectivas contrapartes.

Por último, cabe señalar la existencia de compromisos pendientes de cumplimiento por parte de Venezuela de algunas normas fundamentales para el desarrollo del proceso de consolidación del MERCOSUR económico-comercial, como la adopción del Régimen de Origen Mercosur (Dec. CMC N° 01/09) y la Adhesión al ACE N° 18.

Vencido el plazo de adecuación, el 12 agosto de 2016, no era posible determinar fehacientemente que Venezuela hubiese cumplimentado el proceso de incorporación del acervo normativo. Es decir, que, a esa fecha, el país se encontraba en una situación de incumplimiento de las obligaciones asumidas para adherirse al MERCOSUR, tanto en el marco del PAV como de las Decisiones del CMC adoptadas posteriormente y con participación de Venezuela como EP del bloque. A este respecto, un Comunicado de los Cancilleres de los firmantes del Tratado de Asunción (13 de setiembre de 2016) da cuenta de este atraso y estipula una nueva fecha para evaluar la situación, el 1 de diciembre de 2016.

## **2. El conflicto por la Presidencia Pro Tempore**

A mediados de 2016 tuvo lugar en el MERCOSUR una situación anómala en torno al ejercicio de la PPT, que debía pasar de Uruguay a Venezuela. Como es sabido, la PPT del MERCOSUR es ejercida durante un semestre por cada EP de acuerdo con el orden alfabético, en línea con lo establecido en el Art. 12 del *Tratado de Asunción* y en el Art. 5 del *Protocolo de Ouro Preto*. Más allá de estas disposiciones, no existen otras referencias escritas en los textos fundacionales del MERCOSUR sobre las condiciones que deben cumplirse ni sobre los actos formales necesarios para el traspaso de la PPT de un EP al siguiente. Por lo tanto, en principio, el traspaso de la PPT al final de un semestre no estaría sujeto estrictamente a regulaciones o condicionamientos, ni requeriría el cumplimiento de un acto formal.

**Se acordó conformar una Presidencia colegiada del MERCOSUR hasta el final de 2016.**

Sin embargo, en la historia del MERCOSUR se verificaron dos fenómenos. Por un lado, se adoptó la costumbre de que las autoridades del EP que finalizaba el ejercicio de la PPT procedían a una entrega simbólica de los atributos del ejercicio de la PPT a las autoridades del EP que seguía en orden alfabético. Por otro lado, se registraron situaciones en las que los plazos

semestrales no se cumplieron estrictamente y las PPT de los EP en ejercicio se extendieron “de facto” más allá del final del semestre, es decir, del 30 de junio y del 31 de diciembre, prolongándose hasta el momento de realización de la cumbre del bloque. Un caso extremo fue lo ocurrido con la PPT de Venezuela, que se extendió prácticamente durante un año calendario (julio 2013-julio 2014), ocasión que los demás EP consideraron como excepcional, sin que hubiese cuestionamientos en ese momento.

El conflicto por la PPT de Venezuela en el segundo semestre de 2016 surge porque, luego de varios intentos fallidos para acordar la fecha para el traspaso, de la reunión de CMC y de la Cumbre de Presidentes, Uruguay decide unilateralmente dar por concluida su PPT el 29 de julio, e informa que no ve dificultades para que la PPT sea ejercida por Venezuela. Acto seguido, este país informa al resto de los EP que ha asumido la PPT del MERCOSUR a partir del 30 de julio de 2016.

Sin embargo, ante esta situación, Paraguay declaró que no participaría en reuniones convocadas por Venezuela y denunció que dicho país no ha firmado el *Protocolo sobre Derechos Humanos* del MERCOSUR. Por su parte, Argentina y Brasil instruyen a sus representantes ante los organismos de MERCOSUR para que no participen de reuniones, hasta tanto haya una resolución del conflicto.

En este contexto, es necesario tener en cuenta dos elementos: primero, la necesidad de que todas las decisiones se tomen por consenso y con la presencia de todos los EP (art. 15 del *Tratado de Asunción* y art. 37 del *Protocolo de Ouro Preto*); y, segundo, el ya mencionado inminente vencimiento del plazo que tenía Venezuela para incorporar la normativa del MERCOSUR, siendo que se esto se había producido solo parcialmente.

Argentina propuso que el Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) ejerza la PPT de manera provisoria hasta fines de 2016, esperando una resolución del problema. Dicha PPT podría funcionar en base al *Tratado de Asunción* para la toma de decisiones por consenso, pues Venezuela no forma parte del mismo.

El 13 de septiembre, los países fundadores del MERCOSUR emitieron una Declaración conjunta en la que acordaron ejercer una presidencia colegiada durante el resto del semestre. Este documento también exige a Venezuela acelerar la incorporación de los acuerdos del MERCOSUR a su ordenamiento jurídico nacional, habiéndose vencido el plazo previsto. Entre los acuerdos no ratificados figura el ACE N° 18, base para la libre circulación de mercaderías entre los países del bloque y el *Protocolo de Promoción y Protección de Derechos Humanos*.



## CAPITULO IV: LOS EJES BILATERALES DE NEGOCIACIÓN

*La parquedad en el desarrollo de la agenda institucional de integración en el MERCOSUR tuvo cierto contrapeso gracias a la actividad negociadora bilateral. Argentina y Brasil culminaron con éxito un acuerdo que cubre el relevante flujo de comercio en el sector automotor con un horizonte de cuatro años, mayor que el que venía siendo usual. Ambos países dieron pasos para implementar mecanismos de facilitación comercial y de coordinación en varias esferas. También resurgieron fricciones en el comercio de varios sectores. Por otra parte, Argentina promovió iniciativas de acercamiento con Paraguay y Uruguay en materia de integración física y energética, y de regulaciones ambientales. Brasil y Uruguay alcanzaron un acuerdo para el intercambio automotriz, mientras que Paraguay y Brasil trabajaron sobre transporte aéreo y terrestre.*

### A. Argentina-Brasil

#### 1. Acuerdo bilateral automotor

El intercambio de bienes del sector automotor entre Argentina y Brasil se rige en el marco de disposiciones encuadradas en un acuerdo bilateral en el marco de ALADI, el ACE N° 14. Hasta el 30 de junio de 2014, las regulaciones específicas estaban contenidas en el Protocolo Adicional N° 38, firmado el 1 de julio de 2008.

**Se alcanzó un acuerdo por cuatro años.**

Este Protocolo establecía una serie de condiciones reguladoras del comercio de bienes del sector automotor, tales como las cantidades y las reglas de contenido nacional, entre otras. Cabe mencionar, en particular, el coeficiente que limita los desvíos permitidos en el balance entre exportaciones e importaciones de ambos países, conocido comúnmente como *flex*. Este Protocolo preveía la aplicación de este coeficiente durante 5 de los 6 años para los que fue acordado; es decir, indicaba una vigencia del *flex* entre el 1 de julio de 2008 y el 30 de junio de 2013.<sup>59</sup> Según el Protocolo, en el caso de comercio deficitario para Argentina, la razón entre importaciones y exportaciones no podía superar el coeficiente de 1,95. Por su parte, en caso de que el país deficitario fuera Brasil, la razón entre importaciones y exportaciones no podía superar el coeficiente de 2,5. Es

<sup>59</sup> El Protocolo preveía que, a partir del 1 de julio de 2013, el comercio de productos automotores no tendría aranceles ni limitaciones cuantitativas, es decir, que regiría el libre comercio; esta disposición que no se puso en vigencia.

decir, el desvío tolerable para un posible déficit comercial era mayor para Brasil que para Argentina, reconociendo la asimetría de ambos sectores. En la práctica, la asimetría en favor de Argentina no resultó operativa ya que, como ocurre desde hace varios años (incluidos los del período previsto por este Protocolo) Argentina registró un saldo deficitario del comercio bilateral en este sector.

A la finalización de la vigencia del Protocolo N° 38 (mediados de 2014) debía encaminarse una nueva negociación integral del régimen. Como resultado del escenario económico regional y las dificultades para aunar intereses comunes en el primer semestre de 2014, las negociaciones bilaterales concluyeron en la firma de un nuevo Protocolo (N° 40), pero con solo un año de vigencia y que prorrogaba por ese término prácticamente todas las disposiciones del anterior. Solo modificaba el coeficiente *flex* que, para el caso del déficit argentino, pasaba de 1,95 a 1,5. Adicionalmente, el Protocolo incorporaba por primera vez un acuerdo entre los sectores privados de la cadena automotriz de ambos países, con monitoreo público y privado, en el que se contemplaban metas de participación de mercado<sup>60</sup>.

El Protocolo, por otra parte, comprometía a las partes a negociar durante el segundo semestre de 2014 y hasta marzo de 2015, las bases de un nuevo marco regulatorio para el complejo automotor, que comenzaría a regir el 1 de julio de 2015, por un plazo de cinco años, hasta 2020.

Entre los lineamientos para negociar el nuevo acuerdo automotor, Argentina y Brasil establecían un programa de trabajo que consideraba, entre otras cuestiones, el análisis de un *flex* diferenciado (autos, autopartes y otros vehículos); la modificación de la regla de origen, tendiente a incrementar el contenido regional y de autopartes; la implementación de una política industrial común para autopartes; el diseño de bases para una relación sustentable y equilibrada entre terminales, sistemistas y autopartistas; la actualización y compatibilización de normas técnicas; y la coordinación para las negociaciones comerciales con terceros países o bloques.

Más allá de estos lineamientos y objetivos de alcanzar un nuevo acuerdo integral para el sector en 2015, diferentes motivos impidieron lograr dicho acuerdo, y los países solo pudieron consensuar la prórroga del Protocolo N° 40 por un año más, que pasó a denominarse Protocolo N° 41.

---

<sup>60</sup> Ver para más detalles el Informe MERCOSUR N° 19.

A lo largo del período que cubre este Informe se sucedieron diferentes reuniones del Comité Automotor bilateral que, tras meses de negociaciones, logró acordar una prórroga de la Política Automotriz Común, pero en este caso hasta el 30 de junio de 2020. En otros términos, luego de dos años de postergaciones anuales, se alcanzó un acuerdo que rige el intercambio bilateral de vehículos y piezas por los próximos cuatro años.

**El nuevo acuerdo contempla una serie de modificaciones.**

El Protocolo N° 42 -que rige desde el 1 de julio de 2016 hasta el 30 de junio de 2020- establece que la relación entre el valor de las importaciones y exportaciones mantendrá el coeficiente de desvío de 1,5 en el período de su vigencia. Asimismo, prevé que, de cumplirse las condiciones para profundizar la integración productiva y el desarrollo equilibrado de las estructuras productivas y el comercio de ambos países, el *flex* podría aumentar (de común acuerdo entre las partes) a 1,7 entre el 1 de julio 2019 y el 30 de junio de 2020.

Asimismo, el Protocolo establece que las partes deben concluir, antes del 30 de marzo de 2020, las negociaciones con vistas a la elaboración de un nuevo Acuerdo, a ser aplicado al intercambio comercial de Productos Automotores a partir del 1 de julio de 2020, el cual tendrá como marco la integración productiva y comercial regional y el libre comercio bilateral de productos automotores.

Estas negociaciones serán efectuadas en el ámbito del Comité Automotor, con reuniones trimestrales a iniciarse en el segundo semestre de 2016, en base a pautas incluidas en un Anexo:

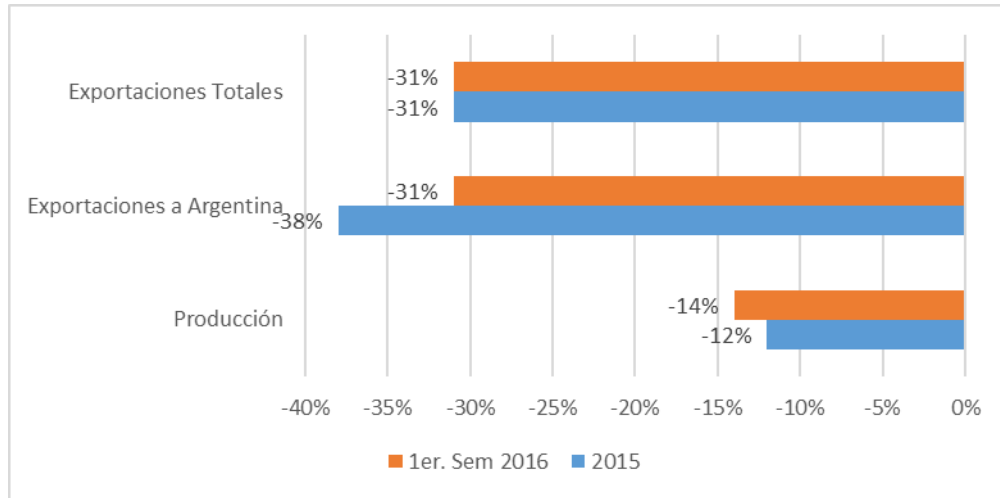
1. Analizar un nuevo formato para el flex que contemple distintos segmentos del complejo;
2. Régimen de Origen:
  - a) revisión del régimen y reglas de origen de los vehículos con el objetivo de alcanzar una mayor integración de la cadena sectorial, incrementar el contenido regional de autopartes y mejorar la competitividad internacional;
  - b) incorporación del Certificado de Origen Digital;
  - c) determinar un Índice de Contenido Regional diferenciado para los vehículos *premium* y un cronograma de integración progresiva para nuevas plataformas.
3. Autopartes:
  - a) revisión de la estructura arancelaria para el segmento de autopartes;

- b) revisión del régimen y reglas de origen para las autopartes;
  - c) discusión de un mecanismo de consultas y/o notificaciones que permita verificar el abastecimiento regional previo a la aplicación de regímenes arancelarios unilaterales;
  - d) actualización permanente del universo de códigos arancelarios de las autopartes para contemplar las innovaciones tecnológicas;
  - e) fortalecimiento de la integración productiva regional y de las relaciones entre las terminales y los fabricantes de autopartes.
4. Políticas nacionales de apoyo al sector automotor:
- a) intercambio de información sobre las políticas industriales internas para el sector automotor;
  - b) discusión del tratamiento nacional recíproco en las políticas industriales y de financiamiento de las Partes dirigidas al sector automotor y del tratamiento de las autopartes y procesos automotores argentinos en el *Inova-Auto*.
5. Normas técnicas:
- a) análisis de la participación como observadores en el WP 29;
  - b) mejorar la seguridad vehicular activa y pasiva en ambos países.
6. Coordinación para las negociaciones con terceros países o bloques de países para fortalecer la presencia internacional de la industria regional.
7. Directrices para una Política Automotriz del MERCOSUR.
8. Otros temas que las Partes acuerden oportunamente.

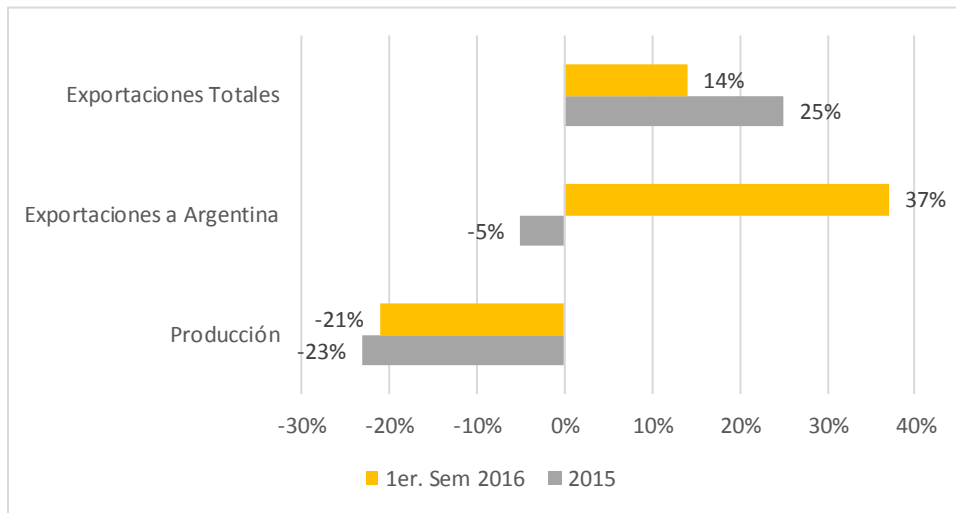
En definitiva, con la firma del Protocolo N° 42 por un plazo de 4 años se genera un marco de mayor previsibilidad para el desarrollo de los negocios y las inversiones en el complejo automotor de Argentina y Brasil. Esto es muy relevante en un contexto de fuerte contracción de la producción y de las exportaciones regionales y extrarregionales del sector (Gráfico 20).

**Gráfico 20. Producción y exportaciones de la industria automotriz**  
Variación interanual, en porcentajes

**a) Argentina**



**b) Brasil**



*Nota:* Corresponde a las cantidades producidas y exportadas de vehículos terminados; no incluye autopartes.

*Fuente:* Elaboración propia en base a ADEFA y ANFAVEA

**2. Facilitación comercial y coordinación política**

**Brasil y Argentina abren agendas de negociación novedosas.**

El nuevo marco político en Argentina y Brasil derivó en una incipiente agenda de negociación bilateral con temas no abordados en años previos que van desde un mecanismo de coordinación política hasta la implementación de medidas de facilitación del comercio, entre otros.



En efecto, y más allá de la negociación del sector automotor, a lo largo del primer semestre de 2016 se registraron diferentes iniciativas bilaterales tendientes a incrementar el grado de cooperación entre ambos países.

Por un lado, se creó la *Comisión Bilateral de Producción y Comercio* integrada por los Ministros de Producción y/o Desarrollo de los países, como derivación de otros grupos de seguimiento periódico de la relación económico-comercial bilateral que hubo en el pasado, tal como el *Comité de Monitoreo del Comercio Argentina-Brasil* creado en 2003.

La nueva *Comisión* se reunió en tres oportunidades (en febrero, abril y agosto de 2016). En las dos primeras, se identificaron como cuestiones prioritarias para fortalecer las relaciones bilaterales la integración productiva, la facilitación del comercio, la eliminación de barreras no arancelarias y la convergencia regulatoria. Se iniciaron conversaciones respecto al sector automotor.

En cuanto al MERCOSUR, la *Comisión* intercambió opiniones sobre diferentes alternativas para agilizar la toma de decisiones dentro del bloque y acordó impulsar las negociaciones sobre la contratación pública y la facilitación de inversiones. Además, los Ministros coincidieron en la importancia que tiene el MERCOSUR en la agenda extra-regional activa para permitir el acceso competitivo a terceros mercados y analizaron los pasos a seguir con la Unión Europea.

En el tercer encuentro, ocurrido ya con el nuevo gobierno de Brasil a principios de agosto de 2016, se acordaron directrices para que ambos países puedan poner en marcha un *Proyecto Piloto de Certificado de Origen Digital* destinado a facilitar el comercio bilateral. Según el Ministro brasileño Marcos Pereira, con la certificación de origen digital, el costo de emisión para el exportador caerá 35% y los plazos van a disminuir de 3 días a 30 minutos.<sup>61</sup>

Asimismo, se firmó un *Acuerdo de Cooperación para la Facilitación del Comercio* entre Brasil, Argentina y el BID, que implica la simplificación de trámites, la implementación de una *Ventanilla Única de Comercio Exterior*, entre otros aspectos de reducción de costos y mejoramiento del acceso de las Pymes al intercambio regional y global.

Finalmente, la *Comisión* se comprometió a impulsar en forma conjunta la agenda de negociación externa del MERCOSUR, no solo con la Unión Europea, sino también con

---

<sup>61</sup> Ver comunicado en: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/36927-argentina-y-brasil-reafirman-su-voluntad-para-avanzar-en-acuerdos-comerciales>

Canadá, Japón, Corea del Sur, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y la Unión Aduanera de África Austral (SACU).

En ocasión de la visita del Presidente Michel Temer a la Argentina (el 3 de octubre de 2016) se acordó avanzar en la eliminación de obstáculos al comercio, promover inversiones bilaterales, mejorar la competitividad a través de la innovación y la adopción de estándares competitivos hacia terceros países. En el lado argentino, estarán involucrados el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, y las Secretarías de la Transformación Productiva y de Emprendedores y PyMEs. Se formuló una agenda sobre normas técnicas, propiedad intelectual y facilitación del comercio donde estarán involucrados equipos de la Secretaría de Comercio, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), entre otros.

Adicionalmente, cabe resaltar la firma de un Acuerdo que establece el *Mecanismo de Coordinación Política Brasil-Argentina* cuyos objetivos son, entre otros, vehiculizar el intercambio de opiniones sobre temas de la agenda bilateral, regional y global con miras a coordinar posiciones y hacer un seguimiento de los proyectos estratégicos de integración bilateral, especialmente en las áreas de ciencia, tecnología e innovación, defensa; industria aeronáutica, energía y comercio.

### **3. Disputas comerciales**

*Al margen del mejor clima de cooperación entre Argentina y Brasil, el deterioro macroeconómico ha incentivado la reaparición de disputas comerciales sectoriales que se han canalizado a través de negociaciones específicas.*

#### *La reedición de la “guerra del cerdo”*

El conflicto por el comercio de carne de cerdo tiene una larga historia en la relación bilateral. Ya en 1999, y luego de años en que las entidades representativas de ese sector en Argentina reclamaron por la existencia de subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo en Brasil, el gobierno argentino solicitaba la puesta en práctica de la instancia arbitral prevista en el *Protocolo de Brasilia* para la solución de controversias. No obstante, luego de que esta demanda fuese desestimada por el Tribunal Arbitral, diversos acuerdos entre privados lograron regular la sensible relación entre ambos países.

En 2016 esta tensión histórica tuvo un nuevo episodio a partir del incremento de las importaciones argentinas procedentes de Brasil (aproximadamente 50% en el primer semestre), en un contexto de ajuste de la demanda interna y de caída de la rentabilidad del sector debida al incremento de costos internos, impulsada por la suba de los precios de los granos. En función de esa dinámica, los productores argentinos solicitaron al gobierno medidas de protección que no fueron convalidadas. Se incentivó, en cambio, el establecimiento de un diálogo con los productores brasileños orientado a un acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones que, al cierre de este Informe, no se había logrado.

#### *Peras y manzanas: un conflicto que se repite*

El Informe MERCOSUR Nro. 20 dio cuenta de la objeción brasileña a las condiciones sanitarias de manzanas y peras originarias de Argentina, por la cual las autoridades sanitarias de Brasil insistían en la necesidad de realizar inspecciones *in situ* en Argentina y controles sobre los embarques desde el origen. Recién en el mes de junio de 2015, se logró revertir la situación y fue posible regularizar el comercio. De todos modos, a esa altura del año, los productores de manzanas y peras de Argentina ya estaban en una situación crítica y la reapertura del mercado brasileño solo resultó un pequeño paliativo.

Cabe mencionar que Brasil es el principal mercado para las exportaciones de peras y manzanas argentinas, con una relación comercial de más de 70 años, representando cerca del 35% del volumen total exportado.<sup>62</sup>

En 2016, nuevas dificultades obstruyeron el intercambio bilateral. Si bien desde 2003 las exportaciones argentinas a Brasil se desarrollan bajo un *Sistema de Mitigación de Riesgo* (SMR), para garantizar la ausencia de larvas vivas de la plaga *Cydia Pomonella* (*Carpocapsa*), los exportadores argentinos no habían sido afectados por esta restricción.

En los últimos tiempos, este sistema se ha hecho más rígido, incluyendo un régimen de sanciones ante la detección de larva viva, llegando hasta la prohibición de exportaciones durante el año en curso. Estas últimas medidas provocaron una fuerte incertidumbre en los exportadores argentinos, que optaron por destinar la producción a otros mercados.

Cabe señalar que la obligatoriedad de exportar bajo el SMR rige solo para Argentina, mientras que las frutas de Chile, Portugal y Estados Unidos no tienen esta exigencia. De

---

<sup>62</sup> *Cámara Argentina de Fruticultores Integrados*, ver detalles de la relación comercial bilateral en <http://www.cafi.org.ar/comunicado-de-prensa-fuerte-caida-de-las-exportaciones-de-manzanas-y-peras-argentinas-a-brasil/>

este modo, en 2015, Chile pasó de ser el segundo al primer lugar como abastecedor de manzanas en el mercado brasileño, desplazando a Argentina.

Al cierre de este Informe esta tensión era objeto de reclamos por parte del sector privado argentino, sin que se llegase a algún acuerdo mutuamente conveniente.

#### *Los lácteos: cuotas*

Otra tensión histórica en el ámbito bilateral es el comercio de productos lácteos, un vínculo administrado durante varios años mediante diferentes acuerdos que incluían aspectos variados como cuotas o precios mínimos.

En 2016, las fricciones se centraron en el intercambio de leche en polvo que, luego de diversas negociaciones, culminó con un acuerdo entre privados para la provisión argentina al mercado brasileño. El acuerdo alcanzado a mitad de año habilita cuotas de leche en polvo por 4.300 TM/mes en 2016-2017, y 4.500 TM/mes en 2018. El acuerdo convierte a Brasil en destino de cerca del 20% de las exportaciones argentinas del producto.

Según el acuerdo, el precio al que Brasil comprará la tonelada de leche en polvo no podrá ser nunca menor a los valores publicados del subproducto por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para la posición de Oceanía (actualmente, cerca de US\$ 2.200/TM).

#### **B. Argentina-Paraguay**

A lo largo del primer semestre de 2016, los gobiernos de Argentina y Paraguay mantuvieron reuniones de alto nivel, tanto de Presidentes como de Cancilleres y otras autoridades vinculadas al comercio y la integración.

En estos encuentros se repasaron los principales temas de la relación bilateral. Entre ellos, la integración energética y Yacyretá, incluyendo el sensible tema de la deuda con Argentina, la cuestión fronteriza y la necesidad de avanzar en una mayor cooperación e integración de estas áreas comunes, el monitoreo del comercio y las inversiones, la hidrovía, la negociación MERCOSUR-UE y con la Alianza del Pacífico, entre otras cuestiones.

### C. Argentina-Uruguay

**Cuestiones ambientales y de facilitación comercial revitalizan el vínculo.**

La nueva administración argentina anunció el final de una medida restrictiva respecto a la utilización del puerto de Montevideo para trasbordos de buques con carga destinada a Argentina y cargas de exportación a terceros países.<sup>63</sup> Así, se dio marcha atrás con la polémica disposición 1108/13 de la *Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables*, que obligaba a las cargas originadas en puertos del río Paraná o del sur del país a ser transbordadas a buques oceánicos solo en el puerto de Buenos Aires, o en puertos de Brasil, pero no en Montevideo.

La medida afectó severamente la actividad del puerto de Montevideo, ya que prácticamente la mitad de sus operaciones consistían en prestarle servicio a las cargas de exportación argentinas, y subirlas a buques oceánicos en los muelles uruguayos, por otra parte, más económicos que los de Buenos Aires. La eliminación de esta traba favoreció tanto al puerto de Montevideo como a la logística de exportadores argentinos.

Por otra parte, se acordó la instalación de un laboratorio ambiental binacional, como una vía para solucionar el conflicto por UPM y el monitoreo del río Uruguay; este laboratorio funcionará en el seno de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Otros acuerdos comprenden compromisos para agilizar los controles aduaneros durante la estación turística del verano, exonerar de visado a los artistas, adquirir excedentes de la planta regasificadora que se instalaría en Puntas de Sayago (lo que da viabilidad económica al proyecto en Uruguay) y promover la organización conjunta del Mundial de Fútbol 2030.

### D. Brasil-Paraguay

**Brasil y Paraguay avanzan en la integración física y el transporte.**

En el marco de una visita del Ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay a Brasilia, el 8 de junio de 2016, se acordó la construcción de un puente internacional sobre el Río Paraguay, entre las localidades de Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) y Carmelo Peralta (Departamento del Alto Paraguay). El Acuerdo prevé la realización de un estudio de factibilidad, la

<sup>63</sup> La restricción se originó en la reacción de Argentina frente a las decisiones tomadas por Uruguay respecto de la planta de UPM en Fray Bentos. Ver Informe MERCOSUR N° 20.

construcción del puente y de infraestructura complementaria, incluyendo puestos fronterizos, proyecto que será financiado en partes iguales por ambos países. En ese marco, se relanzó el proceso de negociación del *Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas* y se discutió la propuesta brasileña de crear un *Grupo de Trabajo Binacional* centrado en la gestión transparente en Itaipú. Asimismo, se examinaron temas regionales, tales como: la cooperación en la lucha contra los ilícitos transfronterizos, el fortalecimiento económico y comercial del MERCOSUR y la dinamización de la agenda externa del bloque, incluso con respecto a las negociaciones con la Unión Europea y al proceso de acercamiento en curso con la Alianza del Pacífico. También se firmó un *Acuerdo sobre Servicios Aéreos*, por el cual se intercambian beneficios recíprocos para el tránsito aéreo de las empresas que operan en los dos países y avanzan en el reconocimiento mutuo de certificados y licencias, y en el otorgamiento de trato nacional en materia regulatoria e impositiva para las empresas del sector en ambas naciones, entre otras cuestiones operativas y de seguridad.

#### **E. Brasil-Uruguay**

**Brasil y Uruguay  
suscribieron un nuevo  
acuerdo automotor.**

El comercio automotor de Brasil y Uruguay está regulado en el marco de ALADI, específicamente del Protocolo N° 68 al ACE N° 2, suscripto en julio de 2008. Este instrumento establece cuotas crecientes de intercambio de vehículos y partes con 100% de preferencias, durante 6 años. En igual forma, establece pautas para un programa de integración progresiva.

En diciembre de 2015, Brasil y Uruguay firmaron un nuevo acuerdo para el sector, que establece el libre comercio para vehículos y autopartes brasileños y uruguayos que cumplan con un requisito mínimo de integración regional. En el caso de Brasil, este contenido regional debe ser igual o superior al 55% y, en el caso de Uruguay, dicho porcentaje mínimo alcanza al 50%. El acuerdo, que entró en vigor el 1 de enero de 2016, beneficia a automóviles de pasajeros, autobuses, camiones, maquinaria agrícola, autopartes, chasis y neumáticos. Para los productos del complejo que no cumplan la regla de mínimo de contenido regional, se estableció un cupo de comercio de US\$ 650 millones anuales para Uruguay y de US\$ 325 millones anuales para Brasil.

El acuerdo también incluye una cláusula de salvaguardia para situaciones de desequilibrio en el comercio entre los dos países. En esos casos, el país damnificado podrá solicitar la

suspensión temporal del libre comercio. Si eso ocurre, un comité bilateral analizará la situación y propondrá medidas correctivas para el restablecimiento del acuerdo.

Más allá del sector automotor, otro tema que formó parte de la agenda bilateral fue el desarrollo fronterizo entre ambos países. En efecto, en abril de 2016 tuvo lugar la *X Reunión de Alto Nivel de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil-Uruguay*, en la cual se acordó avanzar en los siguientes puntos:

- Simplificación de trámites jurídicos para facilitar el tránsito fronterizo. Para ello, se establecerá un Permiso de Residencia, Estudio o Trabajo para los nacionales brasileños y uruguayos residentes en área de frontera;
- Cooperación entre autoridades policiales de los dos países, para prevención y control de delitos en zonas fronterizas;
- Trabajo conjunto para la elaboración y financiación de proyectos comunes en la región de frontera;
- Coordinación con las autoridades locales de la región fronteriza para llevar adelante proyectos de desarrollo conjunto;
- Actuación común para reducir el trabajo informal en estas zonas de tránsito fronterizo;
- Programas de cooperación e integración en materia educativa y sanitaria en el área fronteriza.

## CAPÍTULO V: EI MERCOSUR Y EL MUNDO

*Durante un extenso periodo, la agenda externa del MERCOSUR no ocupó un lugar relevante en la vida institucional del bloque por un conjunto variado de causas. Esta situación comenzó a cambiar en la primera mitad de 2016, esencialmente debido a modificaciones en la visión política en las economías de mayor dimensión. Si bien esta tendencia impulsó la subida de nuevo peldaño en la negociación con la Unión Europea, aún no está lejos de traducirse en una nueva estrategia institucional del MERCOSUR respecto a sus vínculos extrarregionales. Por otra parte, estos cambios se producen casi en simultáneo con un salto en el grado de incertidumbre que pesa sobre los procesos globales de integración. La salida del Reino Unido de la Unión Europea, y posibles modificaciones en la estrategia de inserción de Estados Unidos, son factores que abren un abanico de posibilidades respecto a futuros equilibrios en materia de relacionamiento externo del bloque. En este sentido, la importancia de consolidar procesos de integración en el espacio regional latinoamericano y caribeño -como la convergencia con la Alianza del Pacífico- aparece más clara que nunca.*

### **A. Las Presidencias de Paraguay y Uruguay**

Durante sus Presidencias, tanto Paraguay como Uruguay se destacaron por su activismo en torno a las perspectivas novedosas en torno al relacionamiento externo del bloque.

#### **1. Temas y tendencias**

Al finalizar la Presidencia Pro Tempore (PPT) de Paraguay, como parte de los informes considerados durante la reunión del Consejo del Mercado Común realizada en Asunción en diciembre de 2015, las autoridades presentaron un informe sobre los avances alcanzados a lo largo de dicho semestre en materia de negociaciones externas del bloque.<sup>64</sup> En el mismo, se destacaron los esfuerzos realizados a efectos de avanzar en las negociaciones con la Unión Europea y, en particular, lo actuado durante la reunión realizada en octubre de 2015 en Asunción, donde los representantes de ambas partes “intercambiaron información de carácter general sobre las características de las respectivas ofertas.”

---

<sup>64</sup> Este Informe aparece como Anexo III al Acta del CMC 02/2015.



**La Presidencia paraguaya enfatizó las negociaciones externas del bloque.**

Adicionalmente a ello, la PPT de Paraguay detalló la importancia de las iniciativas realizadas con el fin de avanzar en el perfeccionamiento de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) de MERCOSUR con Chile y Bolivia a través de las reuniones de las respectivas Comisiones Administradoras. En ese marco, otro de los temas relevantes del semestre en cuestión fueron los esfuerzos para concretar una reunión de trabajo entre representantes del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico (AP), una reunión que, si bien estaba originalmente programada para diciembre de 2015 en Asunción, se realizó finalmente en mayo de 2016 en Lima, ya en el período de la PPT uruguaya.<sup>65</sup>

En relación a lo actuado en otras negociaciones extra regionales, se destacan avances en los acuerdos comerciales con Túnez y Líbano, así como la recepción de una nueva propuesta de trabajo presentada por la India, en la que se planteaba la profundización del Acuerdo de Preferencias Fijas existente. También se mencionó la recepción de un nuevo documento de parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), relativo al proceso negociador con dicha organización,<sup>66</sup> y la culminación de los trámites administrativos internos necesarios para la puesta en marcha del Acuerdo de Preferencias Fijas entre MERCOSUR y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU).

**La Presidencia uruguaya se planteó mejorar la marca MERCOSUR y la negociación con la UE.**

Poco después, en marzo de 2016, y ya con la PPT en manos de Uruguay, el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país se refirió en una intervención ante el Parlamento del MERCOSUR a las tareas a ser desarrolladas en el marco de la PPT en materia de relacionamiento externo.<sup>67</sup> A ese respecto, destacó que “el primer objetivo de esta presidencia es trabajar en aras de mejorar esa marca (MERCOSUR) que nos representa en el mundo. Si logramos después de estos meses de PPT situar un poco más al MERCOSUR en el mundo con noticias de índole positiva, entonces nos sentiremos satisfechos con la labor realizada”. Así, desde ese punto de vista, el desarrollo de la Agenda Externa “juega un rol fundamental” en el programa de trabajo presentado por la PPT de Uruguay.

<sup>65</sup> Para un mayor detalle sobre este tema, véase la sección B.2, más adelante.

<sup>66</sup> Para un mayor detalle sobre este tema, véase la sección D.2, del presente capítulo.

<sup>67</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (2016): Canciller Nin Novoa ante el Parlasur: Prioridades de la PPT Uruguay, 15 de marzo.

El pronunciamiento señaló que “el objetivo primordial y específico de la PPT de Uruguay es realizar el intercambio de ofertas con la UE”, recordando que pocos días antes se habían culminado los trabajos técnicos internos del MERCOSUR para poner a punto la oferta del bloque a ser presentada formalmente ante la UE. Los otros objetivos en materia de negociaciones externas para el período de la PPT uruguaya mencionados por el canciller eran el avance en las negociaciones con EFTA, la AP, Canadá, India y China.

## 2. Las iniciativas de Uruguay

En marzo de 2016 la coordinación nacional de Uruguay presentó a los demás EP del MERCOSUR un proyecto de Decisión con la finalidad de revisar y flexibilizar los términos oportunamente acordados en la Dec. 32/00, en materia de formato para la negociación de acuerdos preferenciales con terceros países o grupos de países.<sup>68</sup>

Cabe destacar a este respecto, que esta Decisión ha sido el argumento jurídico central que los dos países de mayor dimensión del bloque han exhibido a lo largo de la última década para bloquear la demanda de los dos socios menores para negociar acuerdos bilaterales con terceros países o regiones.

**Uruguay propuso flexibilizar las negociaciones con terceros mercados.**

En este sentido, el nuevo proyecto uruguayo establece la posibilidad de que un EP del MERCOSUR proponga a los demás el inicio de negociaciones comerciales con terceros países o grupos de países y que, en caso de no haber consenso para llevar a cabo dichas negociaciones en bloque, el CMC autorice al EP interesado a iniciar un proceso negociador en forma individual. En este caso, el EP que inicie una negociación comercial de esta forma, deberá mantener informado al CMC, y los demás EP mantendrán la opción de incorporarse a dicho proceso negociador.

<sup>68</sup> Dicho proyecto de decisión pretende “saldar” un debate interno que lleva ya más de 10 años, y que refleja las dificultades para concretar negociaciones con terceros países o regiones desde el MERCOSUR. Luego del planteo formal inicial del 2006 (apoyado *ab initio* por la parte paraguaya pero que no logró el apoyo de los dos socios mayores, que plantearon que aceptar “bilateralidades” en las negociaciones externas significaría alterar la esencia misma de la unión aduanera), el tema cobró nueva relevancia a partir de 2010 debido a que la creciente reticencia de la Argentina a los posibles avances en las diferentes negociaciones externas; y, en particular, a la presentación de una nueva oferta negociadora a la UE en el marco del proceso de negociación reiniciado en mayo de 2010. Desde el año 2012 hasta la fecha se registraron varios nuevos intentos para modificar y/o flexibilizar dicha norma, que establece como pauta básica que la negociación de preferencias comerciales sea llevada a cabo por el bloque. Esta condición está vinculada con la existencia misma de la unión aduanera y del AEC, y con el hecho de que, un acuerdo de preferencias debería ser igual para todos los EP, porque de lo contrario el AEC perdería sentido o dejaría de tener relevancia práctica. Esto crearía, además, un problema de circulación de bienes al interior del MERCOSUR y erosionaría las preferencias entre los EP.

Adicionalmente, el proyecto propone la creación de la figura de un “Coordinador” con la función de liderar un eventual proceso negociador que se inicie con un tercer país o grupo de países. Este Coordinador tendría la responsabilidad de conducir el proceso negociador, en consulta con los coordinadores nacionales de los demás EP. El proyecto de decisión fue analizado en ocasión de las reuniones del GMC realizadas en mayo y junio de 2016 en Montevideo, sin que se alcanzase consenso entre los EP al respecto.

En esta misma dirección, en octubre de 2016, una delegación uruguaya, encabezada por el Presidente, visitó la República Popular China.<sup>69</sup> Entre otros significativos propósitos establecidos en el encuentro, se acordó iniciar un proceso de negociación para la suscripción de un acuerdo de libre comercio. La conmemoración de los 30 años de vínculos diplomáticos en 2018, sería la ocasión para firmar dicho instrumento.

---

<sup>69</sup> “Uruguay consolida acuerdos comerciales y de cooperación con China”, *Conexión INTAL*, N° 242, octubre.

## B. MERCOSUR-Alianza del Pacífico

Dentro del marco de convivencia entre tendencias divergentes y convergentes, en 2016 se intensificó la aproximación entre ambos bloques. Se produjo la incorporación de Argentina como observador de la Alianza a la vez que se observó un progreso granular en las agendas técnicas y un importante activismo negociador en el plano bilateral.

### 1. Divergencias y convergencias

En los primeros años del siglo XXI han coexistido en América Latina distintas estrategias y formatos de integración económica e inserción internacional, entre las que se destacan particularmente el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico (AP). Esta diversidad emergió luego de que ocurriesen significativos cambios en el mapa de la integración tales como el fracaso de la iniciativa ALCA, la puesta en marcha de TLC bilaterales entre varios países de la región y EE.UU., la firma de acuerdos con la Unión Europea, el ingreso de Venezuela y Bolivia al MERCOSUR, la crisis de la Comunidad Andina de Naciones y la propia creación de la AP en 2011.<sup>70</sup>

**Existen factores objetivos de divergencia.**

Pese a que en términos estrictamente políticos desde algunos ámbitos se ha insistido en presentar a la AP y al MERCOSUR como procesos antagónicos,<sup>71</sup> otras visiones han señalado que en el fondo se trata de distintos enfoques que tienen como punto de llegada común la integración económica latinoamericana. Más aún, esta diversidad de visiones tiene causas profundas que conviene bosquejar.

Es claro que, mientras que tres de los integrantes de la AP (Chile, Colombia y Perú), poseen economías “naturalmente abiertas”, y con una relativamente débil tradición de autosuficiencia industrial y sustitución de importaciones, en los dos grandes socios del MERCOSUR la cultura proteccionista y las actitudes refractarias al ingreso de productos importados se encuentran mucho más arraigadas en el sector empresarial, la clase

<sup>70</sup> Para un mayor detalle tanto acerca del proceso negociador que desembocó en el actual formato de la AP como de las características políticas y comerciales del acuerdo; véase Informe MERCOSUR N° 20 y Rosales O. (2014).

<sup>71</sup> Algunos analistas han remarcado con justeza el “notorio enfoque comercial” que ha evidenciado desde sus inicios la AP (Bartesaghi, 2014), en contraposición con la lógica más amplia y de tipo “político” bajo la cual se habría creado el MERCOSUR en el momento de transición a la democracia de sus integrantes. De igual modo, mientras que ninguna de las negociaciones con países desarrollados encaradas por el MERCOSUR han logrado hasta el momento resultados concretos, todos los miembros de la AP poseen acuerdos amplios con Estados Unidos y la UE, al tiempo que varios de ellos también tienen acuerdos con algún país de Asia Pacífico y/o los están negociando.

política y en la propia opinión pública.<sup>72</sup> Dos notorios factores explican esta diversidad. En primer lugar, la estructura de ventajas comparativas de los tres países de la AP mencionados los ubica como competitivos productores de bienes mineros y energéticos. Es decir, sus intereses ofensivos radican en productos cuyo comercio tiene escasas barreras proteccionistas en los mercados de destino. No es el caso de otras economías integrantes del MERCOSUR, como Argentina, Paraguay y Uruguay, competitivas en bienes básicos alimenticios, un rubro particularmente afectado por estructuras de protección en muchos países. A esta diferencia viene a sumarse el factor de escala que en caso de Argentina y Brasil genera una diversidad de intereses defensivos en actividades manufactureras orientadas al mercado interno que han hecho difícil la percepción de equilibrios beneficiosos en negociaciones extrarregionales, una circunstancia reforzada por brotes de inestabilidad macroeconómica. En contraste, los intereses defensivos de los mencionados integrantes de la AP en actividades industriales son débiles. Por otra parte, el cuanto México, el otro miembro de la AP, si bien durante buena parte del siglo XX mantuvo una orientación hacia el mercado interno no muy diferente a la de las dos mayores de Sudamérica, la cercanía geográfica con EE.UU. y su ingreso al TLCAN en enero de 1994 contribuyeron fuertemente –si bien en un proceso no carente de obstáculos y contramarchas– a la internacionalización de una parte importante de su economía y al incremento del peso del comercio exterior en su PIB. Su estructura de ventajas comparativas se fue moviendo hacia actividades manufactureras dentro del esquema de cadenas de valor que ha caracterizado el proceso de globalización desde fines del siglo XX, y del cual México aparece como un beneficiario neto.<sup>73 74</sup>

---

<sup>72</sup> Mientras que el arancel promedio ponderado del MERCOSUR alcanzaba en 2013 al 12,1%, en el caso de los países de la AP este porcentaje se ubicaba en torno al 6,6% (Guillen, 2013). En igual sentido, todos los países de la AP superan a los del MERCOSUR en su posición en el ranking *Doing Business* del Banco Mundial (Bartesaghi, 2013).

<sup>73</sup> El análisis de las posturas y alineamientos de los actuales miembros de la AP durante la negociación del ALCA muestra que las mismas fueron –en la gran mayoría de los temas de relevancia comercial– mucho más afines a las de EE.UU. y Canadá que las correspondientes a las de los países del MERCOSUR; véase por ejemplo Bouzas y Svarzman (2001) y Bouzas (2005).

<sup>74</sup> De todos modos, siguen existiendo en México presiones proteccionistas fuertes en varios segmentos de su –relativamente poco competitivo– sector agrícola, y de algunas ramas manufactureras. Un claro reflejo de este fenómeno se observó en las dificultades para progresar en la iniciativa de mayor acercamiento comercial entre Brasil y México realizada en 2011 en el marco del ACE N° 53. Dichas negociaciones enfrentaron la férrea oposición de una parte importante del empresariado mexicano y de la mayor parte de las organizaciones representativas del sector agropecuario, rural y campesino, los que coincidieron en reclamar oportunamente que “las negociaciones se enfoquen sólo en los sectores interesados”. En igual sentido, y en ocasión de la reciente visita del Presidente mexicano Peña Nieto a Argentina y de que ambos mandatarios coincidieran en la necesidad de revisar y ampliar los alcances del actual acuerdo comercial entre ambas naciones, el jefe de gobierno mexicano señaló que “sabemos que todo impulso de transformación y de cambio positivo para nuestras sociedades tiene resistencias.” *Expansión* (2016).

En este sentido, no resulta sorprendente que mientras que a lo largo de los últimos veinte años los países del MERCOSUR han encontrado numerosos obstáculos para concretar acuerdos comerciales relevantes con terceros países,<sup>75</sup> los EP de la AP ocupen lugares destacados a nivel global en cuanto a la cantidad, diversidad y la cobertura de los acuerdos comerciales celebrados en el mismo período, tanto con los restantes países de la región como de otras áreas geoeconómicas (Europa, EE.UU., Este de Asia, etc.).

Pero más allá de esas diferencias objetivas, los integrantes del MERCOSUR y de la AP comparten desde hace más de cuatro décadas diferentes tipos de espacios de cooperación económica e integración regional en diversos foros.<sup>76</sup> El central también remarcar que, en el espacio sudamericano, Colombia y Perú<sup>77</sup> son desde hace más de una década Estados Asociados al MERCOSUR bajo el “formato 4 + 1”,<sup>78</sup> al tiempo que Chile fue el primero en firmar un TLC con el bloque, un año después de su conformación como UA, en 1996. En este sentido, el vínculo con México es el eslabón más débil del relacionamiento entre ambos bloques ya que está conformado por acuerdos de menor profundidad (Cuadro 12).

**Cuadro 12. Los acuerdos entre los miembros del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, 2016**

	ALIANZA DEL PACÍFICO								
	Colombia		Chile		Perú		México		
	Acuerdo	Fecha	Acuerdo	Fecha	Acuerdo	Fecha	Acuerdos	Fecha	Tipo
MERCOSUR	N° 59	2004	N° 35	1996	N° 58	2004	N° 54 y N° 55	2002	El N° 55 regula comercio automotor
Argentina							N° 6	1993	Acuerdo de Preferencias Fijas
Brasil							N° 53	2002	Acuerdo de Preferencias Fijas
Paraguay							N° 38	1993	Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación
Uruguay			TLC	2016			N° 60	2003	TLC

*Notas:* El acuerdo México-Paraguay corresponde a un Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación; el acuerdo Chile-Uruguay corresponde a un TLC; el resto son Acuerdo de Complementación Económica (ACE); el ACE N° 59 incluye a Ecuador y Venezuela

*Fuente:* Elaboración propia.

<sup>75</sup> Luego de la firma del acuerdo de libre comercio 4 + 1 entre el MERCOSUR y Bolivia en 1996, el MERCOSUR participó en el futuro hacia un entendimiento comercial lo más amplio posible. No obstante, ello, solo pudieron concluirse exitosamente los correspondientes a Israel (2007), Egipto (2010) y a la Autoridad Nacional Palestina (2011), países con los cuales –por razones de lejanía geográfica, diferencias culturales y escasísima tradición comercial– los intercambios de bienes y servicios –actuales y potenciales– son exiguos.

<sup>76</sup> El primero de los cuales fue la ALALC de 1960.

<sup>77</sup> En la relación con México se encuentra vigente el ACE N° 54, bajo el formato 4+1, que establece la “voluntad” de avanzar en el futuro hacia un entendimiento comercial lo más amplio posible. No obstante, ello, rigen diferentes acuerdos de alcance parcial a nivel bilateral (ACE N° 6 con Argentina, ACE N° 53 con Brasil, ACE N° 60 con Uruguay y ACE N° 38 con Paraguay); a estos, se suma el ACE N° 55 que regula el comercio del sector automotor.

<sup>78</sup> Como se verá más adelante, mientras que en el caso de Chile (ACE N° 35) los cronogramas de desgravación ya se encuentran finalizados, los correspondientes a Perú y Colombia (ACE N° 58 y N° 59) están aún en su fase final de implementación. Si bien en los últimos dos años se han realizado gestiones bilaterales orientadas a acelerar los cronogramas, así como a unificar los requisitos de origen (ver Informe MERCOSUR N° 19 y 20), las mismas no han alcanzado avances significativos hasta el momento.

**Una parte significativa del comercio MERCOSUR-AP ya goza de preferencias comerciales.**

Todos los miembros del MERCOSUR y de la AP han suscripto acuerdos en marco de ALADI, los cuales incluyen el libre comercio como objetivo. El caso de México posee alguna particularidad, ya que si bien el

ACE N° 54, firmado en 2002 bajo el formato 4 + 1, actúa como marco para la conformación de un área de libre comercio, en la práctica las preferencias comerciales rigen a partir de los acuerdos bilaterales previos que cada EP cuenta con México.

En este marco, como puede observarse en los siguientes gráficos, una parte importante del comercio efectivamente realizado entre los países del MERCOSUR y la AP ya goza, al menos teóricamente,<sup>79</sup> de importantes preferencias comerciales. Así, de acuerdo con los cronogramas oportunamente establecidos en los respectivos acuerdos, en 2016 el 70% de las exportaciones realizadas por los países del MERCOSUR a la AP ingresarían con arancel cero; al tiempo que el 60% de las importaciones desde la AP obtendrían igual tratamiento por parte del MERCOSUR.<sup>80</sup> Asimismo, alrededor del 27% de las restantes compras del MERCOSUR desde los países de la AP y el 17% de las importaciones de dichos destinos completarían su proceso de desgravación en los próximos tres años, o bien se beneficiarían de preferencias fijas o cuotas arancelarias.<sup>81</sup>

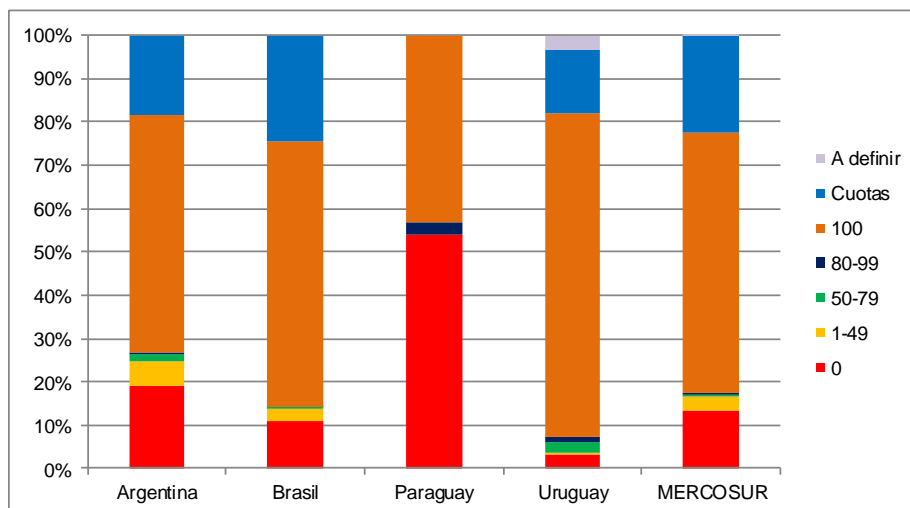
---

<sup>79</sup> Para un análisis acerca de la efectiva utilización de las preferencias arancelarias por parte de los exportadores de ambos bloques, véase el punto 4. del presente capítulo.

<sup>80</sup> A este respecto, podría argumentarse que dichos porcentajes se encuentran sobredimensionados, ya que es de prever que existan productos que, formando parte de la oferta exportable de algunos de los países, no forman parte del comercio efectivamente realizado debido a la existencia de aranceles elevados (y/o la inexistencia de preferencias). En otras palabras, que el comercio efectivamente realizado tiende a concentrarse en las posiciones con menores aranceles o mayores preferencias.

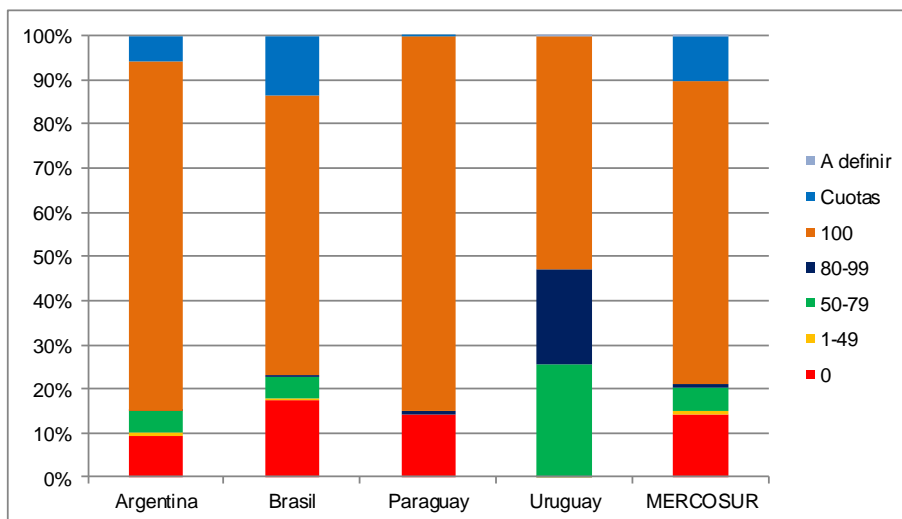
<sup>81</sup> Gaya y Campos (2016).

**Gráfico 21. Preferencias otorgadas por el MERCOSUR a la AP: estado de la liberalización del comercio en 2016. Como porcentaje de las importaciones (2014)**



Fuente: Gaya y Campos, 2016.

**Gráfico 22. Preferencias otorgadas por la AP al MERCOSUR: estado de la liberalización del comercio en 2016. Como porcentaje de las importaciones (2014)**



Fuente: Gaya y Campos, 2016.

Cabe remarcar que la totalidad del intercambio bilateral entre Chile y MERCOSUR se encuentra libre de aranceles desde 2014, momento en el que se completaron los plazos previstos en el acuerdo de 1996. Para los casos de Colombia y Perú, el período de desgravación, bajo el formato 4 + 1, con un cronograma de desgravación más acelerado para Argentina y Brasil, se completará en 2018 y 2019, respectivamente.



Así, el MERCOSUR ya desgravó el pago de aranceles al 98% de sus importaciones provenientes de Colombia y Perú, al tiempo que el 70% de sus ventas a Colombia y el 66% de las dirigidas a Perú pueden ingresar con preferencia 100%.<sup>82</sup>

Por el contrario, en el caso de México apenas 12% de las ventas provenientes de los países del MERCOSUR ingresan libres de derechos, al tiempo que 9% de las ventas del país de América del Norte puede hacerlo sin pagar aranceles en los países del MERCOSUR. Dichos intercambios se concentran en productos de tocador, productos químicos y manufacturas de metal. Asimismo, alrededor de un tercio de las ventas del MERCOSUR a México tienen lugar en el marco de cuotas arancelarias (fundamentalmente en el marco del ACE N° 55 correspondiente al sector automotor), en tanto que Uruguay es el único país del MERCOSUR que en 2004 suscribió un TLC con dicho país, en el marco del ACE N° 60.<sup>83</sup>

## **2. Evolución reciente de las iniciativas de convergencia**

**El acercamiento AP-MERCOSUR se intensificó durante 2016.**

En el ámbito del debate político, académico y económico de los diferentes países del MERCOSUR, se ha venido manifestando en los últimos años diferentes tipos de voces críticas respecto de los escasos avances alcanzados por el bloque en materia de relacionamiento externo a lo largo de las últimas dos décadas,<sup>84</sup> situación que como ya se dijo, contrasta fuertemente con lo sucedido en otros países de la región. Así fue que, como parte de un intento por dar respuesta a dichos cuestionamientos, durante la última PPT de Argentina (segundo semestre de 2014) se

---

<sup>82</sup> EL ACE N° 58 excluye del comercio bilateral al sector azucarero, al alcohol etílico y el aguardiente. Por el lado del MERCOSUR, en los próximos tres años se completarán los períodos de desgravación para productos como maíz, trigo, carnes, soja, medicamentos, vino y sector automotor (22% de las ventas), en tanto que las compras de Perú que aún tienen arancel residual son algunos textiles, plásticos, químicos y productos de tocador (Gaya y Campos, 2016). En el caso del ACE N° 50, Colombia no ha completado la desgravación de productos como residuos de soja, automóviles y autopartes, al tiempo que la leche en polvo (de interés para Uruguay) ingresa en el marco de una cuota arancelaria.

<sup>83</sup> Gaya y Campos (2016). Amén de la cuestión arancelaria, incluye también compras gubernamentales, servicios e inversiones.

<sup>84</sup> A este respecto, autores como Motta Veiga (2016) han señalado que, a partir de los inicios del actual siglo, el MERCOSUR ingresó en lo que llama la fase de “regionalismo pos-liberal” (contrapuesta a la lógica del “regionalismo abierto” que caracterizó al “dinamismo integrador” de los años 90s), a partir de la cual se dio prioridad a las negociaciones Sur-Sur, se priorizó la integración más política que económica (tal el caso de la conformación de UNASUR) y se evitó avanzar en negociaciones con países desarrollados, en la idea de que las mismas podrían afectar el desarrollo productivo e industrial de los países de la región.

desarrollaron algunas acciones orientadas a alcanzar un mayor acercamiento entre el MERCOSUR y la AP.<sup>85</sup>

Ese mismo año, la PPT chilena de la AP elaboró un proyecto de Plan de Acción en el que se planteaba un trabajo conjunto entre la AP y el MERCOSUR en áreas de mutuo interés.<sup>86</sup> Posteriormente, durante la PPT brasileña, a mediados de mayo 2015, el MERCOSUR remitió una contrapropuesta de Plan de Acción que suprimía el punto relativo al monitoreo de la implementación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC –a pedido de Argentina– e incorporaba, entre otras cuestiones, la profundización de los Acuerdos de Complementación Económica suscriptos entre el MERCOSUR y los países que integran la AP (Cuadro 13).

---

<sup>85</sup> Ya a fines de 2012, por medio de la Decisión CMC 64/12, el MERCOSUR había resuelto solicitar formalmente el *status* de “observador” de la AP, teniendo en cuenta que tres de sus miembros son Estados Asociados al MERCOSUR (Chile, Perú y Colombia) y que Uruguay y Paraguay ya poseían la condición de observadores de la AP. La misma fue oportunamente rechazada por la Presidencia Pro Tempore de la AP debido a que el Acuerdo Marco de la misma solo contempla la categoría de observadores para los Estados, no así para organismos regionales o agrupaciones de Estados. No obstante, la AP invitó al MERCOSUR a participar de su VII Cumbre de Presidentes (realizada en Cali a fines de 2013), a la que finalmente solo asistieron Uruguay y Paraguay.

<sup>86</sup> Para un mayor detalle acerca de las acciones de acercamiento entre ambos bloques desarrolladas durante 2014 y el primer semestre de 2015, véase Informe MERCOSUR N° 20.

**Cuadro 13. Principales elementos de la propuesta del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, 2015**

<b>PROFUNDIZACIÓN DE ACUERDOS Y FACILITACION COMERCIAL</b>	Profundización de los ACEs vigentes		Acelerar los cronogramas de desgravación arancelaria con Perú y Colombia.
			Profundizar las preferencias de los acuerdos comerciales bilaterales (México).
	Certificación de Origen Digital	de	Analizar programas de cooperación para fomentar el desarrollo de este sistema y avanzar hacia su plena implementación regional.
	Acumulación de Origen	de	Conocer los conceptos que utilice la AP para identificar eventuales oportunidades en las que el MCS pueda participar de las cadenas productivas regionales.
	Cooperación Aduanera y procedimientos simplificados		Explorar la posibilidad de extender entre ambos bloques el uso del Sistema de Intercambio de Información Aduanera (INDIRA).
			Evaluar la posibilidad de avanzar en la simplificación de procedimientos aduaneros y explorar áreas como gestión de riesgo, operadores económicos autorizados e información previa al despacho.
			Cooperación y Asistencia técnica con foco en disminuir las asimetrías existentes.
Ventanilla Única de Comercio Exterior	de	Realizar actividades de intercambio de experiencias y cooperación para la implementación de un sistema de ventanillas únicas.	
Operadores Económicos Autorizados		Realizar actividades de intercambio de experiencias y explorar la posibilidad de suscribir Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.	
<b>PARTICIPACIÓN EMPRESARIAL</b>			EXPO ALADI. Ambos bloques promoverán la participación conjunta en Expo ALADI.
			Macrorrueda de Negocios de la AP. Promover la participación de las empresas del MERCOSUR en estos eventos.
			Grupo de Trabajo sobre Integración Social y Productiva de la ALADI.
			Intercambios de experiencias sobre MIPYMES.

*Fuente:* Elaboración propia.

Posteriormente, en el marco de la PPT paraguaya (segundo semestre de 2015), la AP manifestó interés en celebrar un nuevo encuentro a nivel de vicescandilleros de ambos bloques para analizar las propuestas intercambiadas y elaborar una agenda concreta de trabajo. El MERCOSUR consideró positivamente la propuesta, que inicialmente estaba prevista llevarse a cabo a principios de diciembre de 2015, pero que finalmente se

produciría en mayo de 2016 en la ciudad de Lima; la reunión se llevó a cabo a nivel de Viceministros.<sup>87</sup>

En dicho encuentro, se alcanzaron algunos acuerdos en términos de trazar una agenda concreta de trabajo, a partir de las siguientes temáticas:

- \* **Acumulación de Origen:** intercambio de información a fin de poder evaluar posibilidades de encadenamientos productivos birregionales, a efectos de poder cumplir las reglas de origen previstas en los respectivos ACE;
- \* **Ventanillas Únicas de Comercio Exterior – VUCEs:** intercambio de información sobre niveles de avance en los proyectos que ambos bloques vienen desarrollando para trabajar de manera conjunta propuestas viables en el marco de la Red Interamericana de VUCE;
- \* **Cooperación Aduanera:** realizar una reunión a nivel técnico entre funcionarios de Comercio Exterior y Aduanas para determinar líneas de trabajo;
- \* **Promoción Comercial:** cursar invitaciones y convocatorias a iniciativas empresariales entre ambos procesos, e impulsar participación en Expo ALADI;
- \* **PYMES:** realizar intercambio de información y buenas prácticas sobre iniciativas de apoyo y fomento a las PYMEs;
- \* **Movimiento de Personas:** el MERCOSUR hará una identificación de posibles áreas en las que se podría comenzar a trabajar;
- \* **Declaraciones Presidenciales:** trabajar conjuntamente en la elaboración de propuestas de mensajes a ser incorporados en las Declaraciones Presidenciales de la AP y el MERCOSUR respecto de las iniciativas comunes que ambos bloques trabajarán conjuntamente.

En base a ello, se acordó la realización de una nueva reunión técnica con representantes de comercio exterior y aduanas de los respectivos países.

---

<sup>87</sup> Como parte de la estrategia de Uruguay orientada a lograr avances rápidos y concretos en materia de negociación con terceros países o bloques, en mayo de 2016 el Canciller uruguayo, Nin Novoa, manifestó públicamente la decisión del gobierno de su país de dar nuevo impulso a su agenda de negociaciones externas, particularmente con Chile, Perú y Colombia, las que se sumaban a la ya oportunamente concretada con México (que incluye la casi totalidad del universo de bienes, amén de algunas cuestiones en materia de compras gubernamentales, servicios e inversiones). A ese respecto, el funcionario señaló en una reunión con empresarios de su país que “la permanencia de Uruguay en “el bloque MERCOSUR es incuestionable pero no es un dogma al que resignarnos.” *La Nación* (2016).

En julio de 2016, luego que el nuevo gobierno argentino solicitara formalmente su incorporación como miembro observador de la AP (la cual fue rápidamente aceptada, obteniendo así un *status* similar al que ya poseían Uruguay y Paraguay, entre otros 49 países –que incluyen economías tan diversas como China, Noruega, Haití, Turquía, Egipto, Eslovaquia, EE.UU., Israel o Francia–), el Presidente Macri participó como invitado de la XI Cumbre de Presidentes de la AP realizada en Puerto Varas a principios de julio 2016<sup>88</sup> y del III encuentro empresarial realizado dos días antes en Puerto Montt.<sup>89</sup>

### **3. Los instrumentos de ALADI**

Como se dijo, una parte importante del tejido de relaciones entre MERCOSUR-AP se traduce en instrumentos celebrados en ALADI, respecto a los cuales se produjeron algunas acciones y se establecieron objetivos y propuestas.

#### ***El ACE N° 59 y la relación MERCOSUR-Colombia***

Los problemas derivados de la salida de Venezuela del ACE N° 59, celebrado en 2004 por el MERCOSUR con Colombia, Ecuador y dicho país, generaron una dificultad funcional que, en la práctica, impidió el avance y perfeccionamiento de dicho acuerdo. En particular, se presentaron dificultades para definir el *status* jurídico de Venezuela que hacían jurídicamente imposible adoptar decisiones en el ámbito de la Comisión Administradora. Esto condujo a un incumplimiento de los plazos oportunamente acordados para resolver temas tan importantes como las reglas de origen.

Para hacer frente a estas dificultades, Brasil presentó en junio de 2016 una propuesta para establecer un nuevo ACE entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay de una parte, y Colombia, por la otra. La propuesta de Brasil se centraba en la definición de reglas de origen aplicables a los sectores textil y siderúrgico, necesarias para progresar en el cumplimiento de los programas de desgravación arancelaria acordados en el ACE N° 59. Adicionalmente a ello, Brasil proponía mantener la vigencia del Acuerdo –y de sus Protocolos Adicionales–, a los efectos de cubrir aquellas cuestiones no previstas por el nuevo. La otra modificación propuesta por Brasil se refería a la toma de decisiones,

---

<sup>88</sup> La declaración Presidencial de dicha cumbre menciona la disposición a “seguir proyectando la Alianza al mundo con miras a fortalecer la relación con Asia Pacífico y profundizar los vínculos con el MERCOSUR”.

<sup>89</sup> En su intervención en dicho evento, el mandatario argentino señaló que “...hemos relanzado el MERCOSUR, porque queremos un MERCOSUR del siglo XXI... que claramente tenga una visión de convergencia con la Alianza del Pacífico”.

planteando que no sería necesario el consenso del “conjunto de las Partes signatarias” en caso de tener que resolverse cuestiones que abarquen solo a algunas de ellas.

La propuesta de Brasil fue considerada en la reunión bilateral mantenida por el Ministro de Producción de Argentina y el Ministro de Industria, Comercio y Servicios de Brasil, a principios del mes de agosto 2016 en Buenos Aires. A ese respecto, Argentina dio el visto bueno a dicha propuesta, aunque consideró necesario ampliar los temas a revisar, incluyendo lo referido al comercio del sector automotor.

Adicionalmente a ello, Argentina propuso rever otras disposiciones del ACE N° 59, como el tratamiento de los productos agrícolas; la renegociación de ciertos cupos aplicados a estos bienes y la inclusión de posiciones arancelarias que quedaron oportunamente fuera del programa de desgravación arancelaria previsto en dicho acuerdo.

### ***El ACE N° 35 y MERCOSUR-Chile***

En el marco del ACE N° 35, entre septiembre y noviembre de 2015 un grupo de expertos analizó la vigencia y consistencia del régimen de origen que rige el comercio entre las partes, produciendo un informe en el que se plantean modificaciones en requisitos específicos y en las características y utilización de los correspondientes certificados. Como resultado de esta propuesta, se aprobó a fines de dicho año un Protocolo Adicional al ACE N° 35, el que sustituye integralmente el régimen de origen utilizado hasta la fecha en el comercio de bienes entre las partes. Por otra parte, teniendo en cuenta que a fines de 2016 vence la posibilidad de utilizar el régimen de *draw-back* en el marco de ese Acuerdo, las partes acordaron una prórroga del mismo hasta 2023.

A pesar de estos avances, quedan aún pendientes de acuerdo los temas relativos a la solicitud de Chile de incorporar las zonas francas al programa de liberación comercial del ACE N° 35; la suscripción de un Convenio de cooperación aduanera que aún no tiene la conformidad de Paraguay y de Uruguay; y, la implementación de la Certificación de Origen Digital en colaboración con la Secretaría General de ALADI, que está ultimando los detalles para la puesta en marcha del procedimiento.

### ***El ACE N° 58 y la relación MERCOSUR-Perú***

Durante las presidencias PPT de Paraguay y Uruguay se realizaron gestiones a fin de convocar a la Comisión Administradora del ACE N° 58 MERCOSUR-Perú. En dicha negociación se encuentran pendientes de resolución algunos temas importantes, como la

profundización de las preferencias del acuerdo; la actualización de reglas de origen para ciertos productos textiles; la adopción de la certificación de origen digital; cuestiones sobre los procedimientos de verificación de origen y el uso de los certificados, y –en particular– el tratamiento arancelario de los bienes originarios de zonas francas, especialmente los provenientes de Manaos.<sup>90</sup>

#### **4. Las dificultades**

Más allá del nuevo posicionamiento de Argentina<sup>91</sup> y del interés de Paraguay y Uruguay por renovar la agenda de relacionamiento externo del bloque, la confluencia completa entre ambos proyectos no parece ser un objetivo sencillo ni pasible de ser alcanzado en un plazo breve. Más allá de factores relativos a la coyuntura política y macroeconómica, existen diferencias sustantivas en términos de la estructura económica de los países –y sus respectivos equilibrios políticos internos– a las que se suman importantes restricciones institucionales de ambos lados.

**Posibles nuevos miembros de la AP deben tener un TLC con cada Estado Parte.**

Si, por un lado, como se señaló antes, la Dec. 32/00 del MERCOSUR estableció la imposibilidad para que los EP encaren la negociación de acuerdos comerciales de manera unilateral con terceros países o bloques regionales, el Acuerdo Marco de la AP prevé que eventuales nuevos miembros deben tener vigente un acuerdo de libre comercio amplio con cada uno de los miembros de la AP.<sup>92</sup>

A la fecha, son dos los países latinoamericanos que han solicitado su adhesión formal a la AP: Costa Rica y Panamá, quienes detentan el carácter de “Estados Observadores Candidatos”. Por otra parte, Guatemala, El Salvador y Honduras han manifestado

<sup>90</sup> Cabe agregar que, en el marco de ALADI, específicamente, del ACE N° 62, durante 2015 se comenzó a explorar la posibilidad de celebrar un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Cuba.

<sup>91</sup> Si bien las nuevas autoridades expresaron reiteradas veces su voluntad de diversificar y profundizar acuerdos comerciales, estas intenciones no han sido necesariamente acompañadas por los sectores industriales, tradicionalmente sensibles a la competencia de productos importados. El marco de debilitamiento de la actividad económica general, y del sector manufacturero en particular, desde mediados de 2015 no ha contribuido a estimular dicha agenda.

<sup>92</sup> En una “lectura” optimista respecto la convergencia entre la AP y el MERCOSUR, podría decirse que –al menos desde el punto de vista de los temas arancelarios– dicho proceso debería ser resultado de la evolución natural (e inercial) de los respectivos acuerdos pre existentes (ej. ALADI), debiéndose concentrar los esfuerzos negociadores tanto en algunos sectores particularmente sensibles (ej. ciertas ramas de la agricultura mexicana y de la industria manufacturera argentina y brasileña) como en la armonización de políticas en temas extra arancelarios (ej. compras gubernamentales, transporte, inversiones, normas sanitarias, propiedad intelectual, etc).

públicamente (pero no de manera formal), su interés por adherirse al mencionado bloque.<sup>93</sup>

En cualquier caso, es importante señalar que los intercambios entre los países del MERCOSUR y la AP (y los empresarios, que son los protagonistas centrales de los mismos) tienen aún mucho espacio por recorrer en el marco del aprovechamiento de las preferencias actualmente vigentes.

**El aprovechamiento de preferencias mejoraría si se armonizan las reglas de origen.**

A ese respecto, un reciente trabajo<sup>94</sup> realizado sobre datos de 2012,<sup>95</sup> da cuenta de que una parte relativamente importante del comercio intra-regional tiene actualmente lugar “por afuera” de los beneficios establecidos en dichos acuerdos (Cuadro 14). Esta situación es especialmente notoria tanto en el caso de exportaciones de Argentina y Brasil a países de la AP, como en el caso de ventas de México a Argentina, Brasil y Uruguay.

Así, del total de productos brasileños susceptibles de ingresar al mercado peruano en el marco del ACE N° 58, 18,5% ingresaba en 2012 a dicho mercado por fuera de las preferencias establecidas en el mencionado acuerdo. Y en el caso de las ventas argentinas a dicho país, 10,2% de los productos exportados no aprovechan las preferencias oportunamente acordadas, porcentaje que sube al 32% en el caso del acuerdo automotor (ACE N° 55). Si bien el mencionado estudio no especifica las causas de dicho fenómeno, es muy posible que su explicación esté relacionada con las dificultades para cumplir con las reglas de origen que, en muchos casos, son fuertemente restrictivas. Así, con cierta frecuencia, los costos vinculados a su cumplimiento llegan a anular los eventuales beneficios de las preferencias vigentes.<sup>96</sup>

<sup>93</sup> En cualquier caso, el eventual ingreso de estos países a la AP tendría un efecto mucho más relevante desde el punto de vista político y estratégico que desde lo económico y comercial. No solo por el reducido tamaño de dichas economías, sino porque la dinámica de los propios acuerdos regionales y/o bilaterales pre existentes conduce “naturalmente” a dicha convergencia.

<sup>94</sup> Gaya y Campos (2016).

<sup>95</sup> ALADI (2013).

<sup>96</sup> Debe también tenerse en cuenta que en la relativamente baja utilización de las preferencias del ACE N° 55 por parte de los exportadores mexicanos también influye el hecho que en junio de 2012 el gobierno argentino suspendió unilateralmente su funcionamiento bajo el argumento de que México había incumplido los compromisos oportunamente pactados al renegociar en marzo de dicho año su convenio automotriz bilateral con Brasil –que estableció cupos al libre comercio de automotores y estableció cambios en los porcentajes y en la fórmula de cálculo del contenido regional de los vehículos a ser comercializados entre ellos– negándose a extender dichos términos a los intercambios con Argentina. Poco después, en diciembre de 2012, Argentina y México acordaron reactivar el ACE N° 55, estableciendo por tres años las mismas reglas que México había acordado con Brasil: a) comercio de vehículos livianos a través de cupos; y b) aplicación de la fórmula de Índice de Contenido Regional al 35% para vehículos producidos en Argentina. Finalmente, en marzo de 2015 ambos países alcanzaron un nuevo acuerdo bilateral por cuatro años, que permitirá el libre comercio de



## Cuadro 14. Comercio entre el MERCOSUR y la AP por fuera de los Acuerdos

(Cantidad de ítems como % de las preferencias no utilizadas)

Exportaciones del MERCOSUR a la AP por fuera de los acuerdos	Chile	Colombia	Perú	México	
				Bilateral	ACE-55
Argentina	3,2	4,6	10,2	12,8	32,1
Brasil	3,8	11,6	18,5	22,1	40,9
Paraguay	0,7	0,0	0,1	0,8	n.c.
Uruguay	1,9	0,3	1,0	1,2	4,5
Importaciones del MERCOSUR desde la AP por fuera de los acuerdos	Chile	Colombia	Perú	México	
				Bilateral	ACE-55
Argentina	2,8	2,1	1,4	17,7	43,9
Brasil	3,5	3,1	1,3	20,4	45,6
Paraguay	1,2	0,3	0,2	4,7	n.c.
Uruguay	5,7	2,1	1,6	11,3	46,5

*Nota:* Las preferencias no utilizadas son los productos que se comercian por fuera del acuerdo, que se importan desde otro origen, que no se importan o que no existe oferta exportable.

*Fuente:* Gaya y Campos (2016) en base a ALADI (2013).

### 5. El activismo negociador bilateral

**Brasil y México acordaron ampliar el ACE que rige sus relaciones.**

En forma paralela a las relaciones formales entre ambos bloques y a las negociaciones mantenidas durante el período bajo análisis en el marco de la ALADI, la mayor parte de los países del MERCOSUR ha venido desarrollando activas agendas comerciales y económicas bilaterales. A ese respecto, reuniones protocolares (por ejemplo, vinculadas a recambios presidenciales), foros para el tratamiento de cuestiones comerciales bilaterales o bien encuentros entre Ministros de áreas económicas, han sido espacios de utilidad tanto para la renovación de agendas como para tratar de dar nuevo impulso y/o dinamismo a negociaciones pre-existentes.

Así, en lo que hace a la relación entre **México y Brasil**, las dos principales economías de la región (con un flujo comercial anual de US\$ 9.000 millones, con un saldo favorable para el primero), en mayo de 2015 la entonces Presidenta Dilma Rousseff realizó una visita oficial a México en la cual se acordó “trabajar en la profundización y ampliación del ACE

---

automóviles y autopartes por hasta US\$ 575 millones anuales a través de un sistema de cuotas, con una meta de US\$ 640 millones para 2019. Las operaciones que superen esos montos resultarán exentas de impuestos de acuerdo con un sistema de “1 a 1”, por el cual cada país podrá exportar libremente un dólar por cada dólar importado.

N° 53”, mejorando el tratamiento arancelario y ampliando el universo de mercancías comprendidas por dicho acuerdo. Asimismo, se acordó incluir en la negociación algunos nuevos capítulos, como ser los vinculados a propiedad intelectual, servicios y comercio electrónico.

En ese marco, los mandatarios de ambos países también firmaron un acuerdo de cooperación aduanera y facilitación de inversiones para agilizar los intercambios comerciales bilaterales.

Posteriormente, en julio de 2016 la canciller de México, Claudia Ruiz, y el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, José Serra, plantearon la necesidad de volver a relanzar la relación comercial de las dos mayores economías latinoamericanas. Como parte de dichos encuentros, los funcionarios participantes revisaron el avance de las negociaciones para la ampliación y profundización del acuerdo bilateral vigente, sobre el cual se han realizado (al cierre de este Informe) cuatro rondas de negociación – habiéndose acordado una quinta, prevista para finales de septiembre 2016– firmándose también un acuerdo para el reconocimiento mutuo del tequila mexicano y la cachaza brasileña.

**Brasil y Colombia acordaron incrementar los intercambios bilaterales de la industria automotriz.**

En lo que hace a los vínculos entre **Brasil y Colombia**, en octubre de 2015 la entonces Presidenta brasileña Rousseff realizó una visita oficial a dicho país, en la cual se suscribieron memorandos de entendimiento para la integración en materia de inclusión financiera en la región fronteriza entre Leticia y Tabatinga, cooperación en asuntos indígenas en la zona de frontera, cooperación en temas de logística y transporte fluvial, cooperación entre las academias diplomáticas y cooperación en TIC.

Uno de los acuerdos más destacados estuvo enfocado en facilitar las exportaciones de la industria automotriz de ambos países, teniendo en cuenta que Brasil es el principal fabricante de vehículos en la parte sur del continente americano y Colombia tiene un mercado en franco crecimiento para las autopartes. De esta manera se pretende que las tasas arancelarias para todo el sector automotriz queden en cero para ambas partes; actualmente son del orden del 16-17%.

En lo que hace a la agenda **Brasil-Chile**, en abril de 2015 se llevó a cabo la IX Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral, instancia que desde hace más de una década se reúne periódicamente con el fin de revisar en profundidad las diferentes áreas

económicas de interés común y estimular los flujos comerciales y de inversión.<sup>97</sup> Entre los temas abordados en la agenda de trabajo estuvo el análisis y evaluación de la relación comercial, temas regulatorios en áreas como acceso a mercados, inversiones, la posición de ambos países sobre el Acuerdo de Facilitación del Comercio aprobado en la OMC, y los avances en la concreción de las anteriormente mencionadas propuestas de convergencia entre la AP y el MERCOSUR.

**Chile y Brasil suscribieron un tratado de protección y promoción de las inversiones mutuas.**

Posteriormente, ambos países firmaron en noviembre de 2015, en Santiago, un acuerdo orientado a proteger y promover las inversiones bilaterales, lo que de acuerdo a las autoridades de dichos países marcará un hito en la relación diplomática bilateral. El tratado busca promover y facilitar la inversión mutua, mediante el establecimiento de un marco de tratamiento a los inversionistas y sus inversiones, y de gobernanza institucional de la cooperación.

Por su parte, los gobiernos de **Perú y Brasil**, a través de los Ministros de Comercio Exterior y Turismo, Magali Silva, y de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Amando Monteiro, respectivamente; acordaron en julio de 2015 en Lima profundizar sus relaciones comerciales bilaterales a partir de una agenda ampliada. Ambos ministros coincidieron en la importancia de no aplicar restricciones al comercio bilateral; negociar acuerdos en materia de servicios, contratación pública, inversión, facilitación del comercio; y promover la aceleración de los cronogramas de reducción arancelaria en el marco del ACE vigente. Asimismo, convinieron en promover nuevos espacios de encuentros comerciales entre PYMEs peruanas y brasileras, para potenciar las oportunidades de negocios.

Posteriormente, en abril de 2016, se firmó un Acuerdo Bilateral de Profundización Económico – Comercial, que incorpora compromisos en materia de Servicios, Inversiones, Contratación Pública y Solución de Controversias, un Acta de entendimiento para la Aceleración Bilateral del Cronograma de Reducción Arancelaria en el marco del ACE 58 entre Perú y MERCOSUR, y un Memorándum de Creación del Comité de Facilitación del Comercio Exterior entre ambos países.

---

<sup>97</sup> Si bien en 2015 el comercio entre Chile y Brasil –de casi US\$ 8.000 millones anuales– disminuyó 18%, el mayor país sudamericano sigue siendo el principal socio comercial de Chile en América Latina y el primer destino de las inversiones de empresas chilenas en el exterior, que en el período 1990-2015 totalizaron más de US\$ 27.000 millones.

**Brasil y Perú eliminaron aranceles al comercio automotor.**

Respecto de la aceleración del cronograma de desgravación arancelaria, se acordó avanzar en la eliminación inmediata para cinco líneas del sector automotor, en particular, para *pickups* y vehículos livianos, sector en que la actual participación brasileña en el comercio peruano es de apenas 3% del mercado. Asimismo, acordaron trabajar para posibilitar la inserción de la industria peruana de autopartes en la cadena de valor automotriz en Brasil. El convenio también prevé acciones de facilitación del comercio y el análisis de posibilidades de tratamiento preferencial para productos provenientes de zonas francas de ambos países

**Uruguay y Chile firmaron un innovador Tratado de Libre Comercio.**

Por su parte, **Chile y Uruguay** mantuvieron varias rondas de negociaciones bilaterales orientadas a avanzar en un Tratado de Libre Comercio (TLC). Como se mencionó, este propósito culminó exitosamente en octubre de 2016, ampliando sustancialmente el esquema de integración –básicamente arancelario– ya existente en el marco del ACE N° 35. El acuerdo involucra, aparte de temas tradicionales (acceso de bienes, reglas de origen, comercio de servicios, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio) aspectos de cooperación, medio ambiente, propiedad intelectual, facilitación de comercio, derechos laborales y de género que lo sitúan a la vanguardia de este tipo de instrumentos.

Por el lado de **Paraguay**, en diciembre de 2015 se llevó a cabo en Bogotá un encuentro entre la ministra de Comercio, Industria y Turismo de **Colombia**, Cecilia Álvarez-Correa, con su homólogo de Paraguay, Gustavo Leite Gusinsky, en la cual se pasó revista a la agenda comercial bilateral, con el objetivo de avanzar hacia la profundización de la relación y la eliminación de obstáculos que afectan el comercio, impulsar la cooperación entre las dos agencias de promoción (Rediex y ProColombia), así como seguir trabajando en la facilitación del comercio bilateral.

En el marco de la relación bilateral entre **Chile y Paraguay**, en octubre de 2015 se constituyó en Santiago el Consejo Conjunto de Economía y Comercio, en cuya primera reunión se trataron diversos temas bilaterales y se acordó la creación de grupos sectoriales de trabajo conjunto, así como la ejecución de actividades que favorezcan las inversiones bilaterales. También se llevó a cabo la I Reunión de la Comisión de Alto Nivel para el establecimiento en Antofagasta de un Depósito Franco y Zona Franca, según lo acordado por los Presidentes Cartes y Bachelet en agosto 2015.

En lo que hace a la agenda bilateral entre **Argentina y Colombia**, en abril de 2016 se llevó a cabo en Bogotá la IV Comisión de Relaciones Económicas, Inversiones y de Monitoreo del Comercio entre ambos países. En la misma se acordó avanzar en el mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales y la eliminación de barreras para aumentar las exportaciones, y se intercambiaron propuestas para facilitar el acceso recíproco en ambos mercados. También se abordaron temas como las reglas de origen pendientes por definir entre ambos países, las licencias de importación argentinas y las condiciones que permitan aumentar el comercio del sector automotor, de plásticos e insumos agropecuarios entre ambos países. Asimismo, se analizaron temas sanitarios, de facilitación del comercio, y se intercambiaron ideas sobre las posibilidades de profundización de la relación bilateral.

En el ámbito de la relación **Argentina-Perú**, si bien por cuestiones de la dinámica de la agenda política (cambio de gobierno en Argentina en diciembre de 2015 y en Perú en julio 2016) no se realizaron encuentros de alto nivel durante el último año, en ocasión de la visita del mandatario peruano Ollanta Humala a Argentina con motivo del recambio presidencial de diciembre de 2015, ambos Presidentes coincidieron en su interés por otorgar un nuevo impulso a las relaciones bilaterales, tomando como base la cooperación en defensa, seguridad, mejoras en el sistema judicial y lucha contra las drogas, la complementación económica, comercial e inversiones, asuntos migratorios, sociales y culturales.

Posteriormente, en julio 2016, el Presidente Macri participó en Lima de la asunción del nuevo mandatario peruano Pedro Kuczynsky, junto a sus pares de Paraguay, México, Chile, Colombia y Ecuador. Allí reiteró su interés en desarrollar un trabajo conjunto entre el MERCOSUR y la AP.<sup>98</sup>

Finalmente, como ya se señaló, durante la visita del Presidente Peña Nieto a Argentina a fines de julio de 2016, se firmaron diecisiete acuerdos en temáticas diversas, con los que apuntan a avanzar hacia un libre comercio bilateral el próximo año. Este flujo se compone de US\$ 1.500 millones de exportaciones mexicanas y US\$ 1.000 millones de ventas argentinas, un nivel que sitúa a la Argentina en un modesto lugar como cuarto socio de México en la región.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> INAI, 2016.

<sup>99</sup> Sin embargo, los flujos de inversión extranjera recíproca tienen una magnitud de mucha mayor envergadura que los correspondientes a los intercambios comerciales. Así, mientras que la inversión mexicana en Argentina entre 2005 y 2013 ascendió a US\$ 3.800 millones (siendo los grupos más importantes Bimbo,

**Argentina y México acordaron profundizar el acuerdo automotor.**

En este sentido, al inaugurar el Foro Económico Argentina-México el mandatario argentino no dejó pasar la oportunidad para señalar que "a partir de la profundización del ACE N° 6 (acuerdo bilateral entre Argentina y México), esperamos el próximo año tener libre comercio", al tiempo que su par mexicano coincidía en señalar que "hoy hemos decidido profundizar estos acuerdos, que nos permitan aspirar a un acuerdo de mayor integración y libre comercio entre ambos países". A este respecto ambos países se comprometieron a trabajar en lo inmediato en pos de la ampliación "significativa" de productos con preferencias, para lo cual se pactaron una serie de "parámetros para la ampliación y profundización del acuerdo comercial entre **México y Argentina**".

En cuanto a las relaciones bilaterales **Uruguay-México**,<sup>100</sup> en marzo de 2016 se llevó a cabo una reunión a nivel de cancilleres, en la cual acordaron profundizar los intercambios comerciales y, en particular, fortalecer el Fondo Conjunto de Cooperación bilateral, el que ha tenido un papel fundamental en el impulso del programa de cooperación técnico-científico entre ambos países.

---

Alsa, Coca-Cola FEMSA y Grupo Claro), las empresas argentinas con activos en el país del norte representaron entre 1999 y 2015 US\$ 1.055 millones (con un peso preponderante de, Tecpetrol, Tenaris, Ternium, Pan American Energy y Grupo Arcor).

<sup>100</sup> Como se señaló, Uruguay y México son los únicos países del ACE N° 54 que poseen un TLC desde hace doce años. Esto ha permitido multiplicar 3,4 veces el intercambio bilateral que actualmente alcanza unos US\$ 600 millones anuales.

## **C. MERCOSUR-Unión Europea**

La demorada negociación birregional, cuyo primer intercambio de ofertas se remonta a 2004, se reactivó en 2016. Mientras que el MERCOSUR simplificó la estructura de su oferta; la UE aumentó su complejidad y la cantidad de exclusiones.

### **1. El reinicio del proceso negociador**

El proceso de negociación de un acuerdo entre MERCOSUR y la UE se inició como resultado de las disposiciones contenidas en el Acuerdo Marco de Asociación Interregional (AMAI), firmado en 1995 y puesto en vigencia en 1999. Para definir los alcances y objetivos del acuerdo de libre comercio, el Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) se reunió por primera vez en Buenos Aires, en abril de 2000. La primera etapa de la negociación terminó en octubre de 2004, cuando ambas partes consideraron preferible interrumpir el proceso debido a las serias diferencias existentes respecto de las ofertas de liberalización de bienes intercambiadas.

La segunda etapa de este proceso se inició en mayo de 2010, a partir de un acuerdo celebrado en Madrid entre la PPT de Argentina y las autoridades de la UE, con el apoyo específico del gobierno español. Las reuniones del CNB que se realizaron desde entonces revisaron los textos de la parte normativa del futuro acuerdo, postergando la definición de las ofertas de bienes, con el objeto de no trabar el resto de los ítems negociados.

La elaboración de ofertas se inició hacia mediados de 2012 una vez que el sector privado de Brasil le dio el visto bueno a su gobierno para avanzar en dicho sentido, y que los dos socios más pequeños del bloque manifestaran reiteradamente su interés por dicha negociación. A inicios de 2013 se logró el acuerdo de Argentina para trabajar en la construcción de las ofertas, proceso que prosiguió a mediados de 2014, cuando el MERCOSUR anunció públicamente que contaba con una nueva oferta consolidada entre los socios, y que quedaba a la espera que la UE estuviera en condiciones de fijar fecha para un intercambio correspondiente.<sup>101</sup>

Recién un año después de esta declaración del MERCOSUR, la UE declaró su anuencia para avanzar el intercambio. Así lo expuso la Comisaria de Comercio de la UE, Cecilia

---

<sup>101</sup> Para un mayor detalle sobre lo sucedido en el ámbito de las negociaciones con la UE durante el período 2014-2015, véase Informe MERCOSUR N° 19 y 20.

Malmstrom, el 10 de junio 2015 en una reunión con los Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR. A partir de ello, se llevó a cabo una reunión técnica entre las partes en el mes de octubre de 2015 y una videoconferencia en noviembre del mismo año. En ambas ocasiones, se intercambiaron ideas respecto del contenido de las ofertas de ambas partes en materia de comercio de bienes, servicios/inversiones y compras gubernamentales. En estos encuentros, los representantes del MERCOSUR ratificaron que estaban dispuestos a fijar una fecha para proceder a dicho intercambio en forma inmediata. En tanto que la parte europea afirmó que Bruselas estaba trabajando en la fase final del armado de su nueva oferta, pero que –por cuestiones de agenda interna– no se encontraba aún en condiciones de establecer con precisión el momento para hacer la entrega oficial de la misma.

**El MERCOSUR y la UE intercambiaron nuevas ofertas en mayo de 2016.**

El proceso se aceleró a inicios de 2016, en ocasión de la visita de la responsable de las relaciones exteriores de la UE a Buenos Aires y el viaje del Canciller Nin Novoa a Bruselas en el mes de abril, cuando se dio a conocer formalmente el acuerdo alcanzado entre las partes para proceder al intercambio de ofertas.

De este modo, en mayo de 2016, con la presencia de una delegación de representantes de los EP de MERCOSUR, se procedió a la entrega formal de las respectivas ofertas de comercio de bienes, servicios/inversiones y compras gubernamentales, así como de un documento que se conoce como “Condicionalidades” que refleja las posiciones de ambas partes respecto de ciertas condiciones que deben reunirse a fin de que el contenido de las ofertas que se presentan tenga efectiva validez.

**Las ofertas contemplan el comercio de bienes y servicios, inversiones y compras públicas.**

Por ejemplo, para el MERCOSUR, una de las condiciones es que el derecho de importación del cual partan los cronogramas de desgravación del comercio de bienes presentados por la UE debe incluir tanto los derechos *ad-valorem* como los específicos, sus combinaciones, incluyendo variantes por normas técnicas y la aplicación de precios de entrada a ciertos bienes. En el caso de la UE, una de las condiciones solicitadas fue que se eliminen los derechos de exportación (retenciones) que aplican algunos de los EP del MERCOSUR, Argentina en particular.

En base a ello, los países de MERCOSUR iniciaron un proceso de consultas internas con los sectores privados de los EP con la finalidad de relevar su opinión acerca de las ofertas



recibidas de la UE. La intención de los EP es, luego de las consultas internas, realizar una evaluación conjunta de la oferta recibida de parte de la UE con vistas a la continuidad del proceso negociador.

El tema de las ofertas intercambiadas con la UE fue uno de los puntos objeto de tratamiento en la reunión bilateral mantenida por los Ministros de Producción de Argentina y de Industria, Comercio y Servicios de Brasil los días 1 y 2 de agosto de 2016 en Buenos Aires. Se planificó la realización de una nueva ronda de negociaciones entre MERCOSUR y la UE a inicios de octubre de 2016, la cual se produjo en el marco de una reunión formal del Comité de Negociaciones Birregionales. La agenda prevista involucró los temas pendientes de la negociación, incluyendo las ofertas intercambiadas en el mes de mayo. Cabe mencionar entre los temas pendientes, los textos de la parte normativa de los distintos capítulos del acuerdo de libre comercio, que se encuentran en el mismo estado en que quedaron después de la última reunión formal del CNB que había tenido lugar en octubre de 2012.

## ***2. Las ofertas intercambiadas***

La estructura general de las ofertas presentadas por el MERCOSUR y la UE en mayo 2016 es similar: en ambos casos, existe una oferta en materia de comercio de bienes, otra sobre comercio de servicios/inversiones y una tercera en materia de compras públicas. Sin embargo, la composición específica de cada una de estas ofertas difiere. En lo que respecta a bienes, los plazos de desgravación son diferentes para cada parte. En servicios/inversiones, la oferta de la UE separa la presentación de los modos de prestación entre transfronterizos, presencia comercial y movimiento de personas/técnicos (prestadores de servicios, contratistas independientes y personal clave o de dirección de empresas). La del MERCOSUR, por su parte, presenta algunos compromisos horizontales comunes a los cuatro EP, como los relativos al tratamiento de personal de empresas o la compra de tierras en zonas de frontera; en tanto que el resto de los compromisos es de carácter individual de cada EP. En cuanto a compras públicas, la oferta de ambas partes tiene una estructura similar, ya que se refiere a organismos, bienes, servicios y obras públicas cubiertos por las obligaciones establecidas en los procedimientos de compra.

### a) *El comercio de bienes*

**El MERCOSUR simplificó la estructura de su oferta.**

La propuesta del MERCOSUR consta de siete diferentes plazos de desgravación para la eliminación de los derechos de importación y un conjunto de posiciones arancelarias que se encuentran excluidas de la oferta (Cuadro 15). En relación a la oferta de 2004, el MERCOSUR simplificó la estructura y las características de los plazos que se planteaban en aquel momento. Uno de los cambios fundamentales ha sido la eliminación de las posiciones arancelarias que se ofrecían únicamente con una preferencia fija y sin desgravación arancelaria completa (Cuadro 16). La segunda modificación sustancial respecto del año 2004 corresponde a la “cobertura” de la oferta de desgravación arancelaria. Mientras que en 2004 la desgravación arancelaria total de derechos de importación alcanzaba a cubrir poco más del 71% del comercio, en la nueva oferta se llega al 87% de cobertura. En tercer lugar, el MERCOSUR ha reducido el plazo máximo de desgravación –que en 2004 llegaba hasta los 17 años– a 15 años. En cuarto lugar, mientras que en la oferta de 2004 el ritmo de la desgravación arancelaria no era lineal, y la mayor parte de la desgravación ocurría en los años finales de los plazos establecidos, en la nueva oferta la desgravación es lineal. Finalmente, el porcentaje de comercio que representan las posiciones arancelarias excluidas de la negociación es muy similar entre las ofertas de 2004 y 2016.

**Cuadro 15. Estructura de las ofertas del MERCOSUR y la Unión Europea, 2016**

MERCOSUR	UNION EUROPEA
Desgravación inmediata	Desgravación inmediata
3 años	
8 años	4 años
10 años	7 años
12 años	10 años
15 años lineal	
15 años con gracia	
	Preferencias Fijas 50%
	Cuotas
	Precios de entrada
Exclusiones	Exclusiones
<div style="border: 1px solid black; background-color: #E0FFE0; padding: 5px;"> <p>MERCOSUR eliminó las preferencias fijas que se incluían en la oferta de 2004. En el caso de la UE mantuvo productos con "preferencia fija" y con "cuotas arancelarias"</p> </div>	

*Fuente:* Elaboración propia en base a Secretaría de Comercio de Argentina.

La mayor cobertura está explicada, en buena medida, por la inclusión de aquellas posiciones que en la oferta de 2004 contaban con una preferencia fija (sin desgravación posterior). Al mismo tiempo, para poder mejorar la oferta, los EP acordaron reducir la importancia de los bienes ofrecidos con desgravación inmediata y aumentar el valor de comercio de bienes incluidos en la desgravación a 10 y 15 años.

**Cuadro 16. Comparación de las ofertas del MERCOSUR de 2004 y 2016 (bienes)**

Categoría	Oferta de MERCOSUR 2004			Categoría	Oferta de MERCOSUR 2016		
	Prom. Comercio 1998-2000				Prom. Comercio 2010-2012		
	Nro. Posiciones	Importaciones de Arg-Brasil			Nro. Posiciones	Importaciones de MERCOSUR	
	NCM	desde UE 25 (2000/5)			NCM	desde UE (2010-2012)	
	mill. US\$	%		mill. US\$	%		
Desgravación inmediata	1.168	2.402	11,9%	Desgravación inmediata	427	3.386	5,9%
3 años	1.760	2.333	11,5%	4 años	1.353	3.963	6,9%
8 años	1.077	870	4,3%	8 años	640	1.322	2,3%
10 años, con aceleración desde 5to	1.889	3.362	16,6%	10 años	439	752	1,3%
10 años, con aceleración desde 6to	2.784	4.998	24,7%	12 años	1.652	11.476	20,0%
17 años, con aceleración desde 8vo + cuotas	46	410	2,0%	15 años lineal	2.723	27.299	47,6%
				15 años con gracia	342	1.728	3,0%
<b>COBERTURA</b>	<b>8.724</b>	<b>14.375</b>	<b>71,1%</b>	<b>COBERTURA</b>	<b>7.576</b>	<b>49.926</b>	<b>87,0%</b>
Preferencias Fijas 20%	64	729	3,6%				
Preferencias Fijas 50%	121	2.672	13,2%				
<b>TOTAL OFERTA</b>	<b>8.909</b>	<b>17.776</b>	<b>87,9%</b>	<b>TOTAL OFERTA</b>	<b>7.576</b>	<b>49.926</b>	<b>87,0%</b>
Exclusiones	821	2.440	12,1%	Exclusiones	2.453	7.457	13,0%
<b>TOTAL</b>	<b>9.730</b>	<b>20.216</b>	<b>100,0%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>10.029</b>	<b>57.383</b>	<b>100,0%</b>

*Nota:* En la oferta de 2004, está incluido el grueso de los bienes vinculados al sector automotor en la última categoría de desgravación.

*Fuente:* Elaboración propia en base a Secretaria de Comercio de Argentina.

**La mayoría de los bienes incluidos por la UE con desgravación inmediata ya tiene arancel cero.**

En contraste, la oferta de la UE en 2016 mantuvo una estructura compleja (Cuadro 17). Por una parte, un grupo de bienes tendría una desgravación arancelaria, mientras que otro sería objeto de mecanismos tales como preferencias fijas, cuotas y precios de entrada.<sup>102</sup> La oferta resulta más generosa en materia de bienes con desgravación inmediata respecto de lo ofrecido en 2004, llegando a una cobertura del 74%, es decir, 5,6 puntos porcentuales más que la precedente. Sin embargo, la mayoría de los bienes incluidos en esta categoría son productos que ya cuentan con derechos de importación nulos. Por el contrario, la nueva oferta excluye de la negociación una cantidad más importante de bienes con relación a lo que ocurría en 2004. Esto afecta, particularmente, a ciertos productos de la oferta exportable del MERCOSUR, como carne vacuna y etanol, además de aceite de girasol, tabaco y ciertos vinos. En el caso de los dos primeros productos, la oferta 2004 los incluía como parte de los bienes a los cuales se les asignaba una “cuota arancelaria”. Por lo tanto, el grado de

<sup>102</sup> El sistema de precios de entrada es un mecanismo restrictivo al comercio aplicado por la UE a un universo de bienes agrícolas, el cual impone precios mínimos a los productos utilizando distintas medidas.

cobertura de la nueva oferta de la UE es inferior en más de 4 puntos porcentuales respecto de la de 2004.

**Cuadro 17. Comparación de las ofertas de la Unión Europea de 2004 y 2016 (bienes)**

Categorías	Oferta de la UE 2004			Oferta de la UE 2016		
	Prom. Comercio 1999-2001			Prom. Comercio 2010-2012		
	Nro. Posiciones	Importaciones de la UE		Nro. Posiciones	Importaciones de la UE	
	CN 2001	desde MERCOSUR (98-00)		NCM 2012	desde MERCOSUR (2010-12)	
	miles Euros	%		miles Euros	%	
Desgravación inmediata	4.323	13.862	68,4%	5.112	34.326	74,0%
4 años	2.181	1.891	9,3%	2.480	3.338	7,2%
7 años	2.664	1.679	8,3%	537	1.895	4,1%
10 años	432	1.524	7,5%	440	1.792	3,9%
<b>COBERTURA</b>	<b>9.600</b>	<b>18.958</b>	<b>93,6%</b>	<b>8.569</b>	<b>41.352</b>	<b>89,2%</b>
Preferencias Fijas 50%	99	217	1,1%	38	13	0,0%
Cuotas	275	1.033	5,1%	251	1.237	2,7%
Precios de entrada	22	1	0,0%	70	636	1,4%
<b>TOTAL OFERTA</b>	<b>9.996</b>	<b>20.209</b>	<b>99,7%</b>	<b>8.928</b>	<b>43.239</b>	<b>93,3%</b>
Exclusiones	431	53	0,3%	448	3.120	6,7%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>10.427</b>	<b>20.262</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.376</b>	<b>46.359</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaria de Comercio de Argentina.

**Las ofertas están sujetas a condicionalidades.**

Como se dijo antes, estas ofertas de bienes están sujetas a una serie de condiciones establecidas por ambas partes. En el caso de MERCOSUR, se destaca la importancia de recibir un “trato especial y diferenciado”; la necesidad de que la desgravación de derechos de importación alcance a “todos” los componentes arancelarios (*ad valorem*, específicos, mixtos y gravámenes equivalentes); que la desgravación arancelaria se inicie desde los derechos de importación aplicados, reconociendo los aranceles SGP de Paraguay; que las “cuotas arancelarias” a ciertos productos agropecuarios sean por un volumen significativo, con arancel cero, con un crecimiento anual progresivo y que la administración corresponda al exportador; que no se utilicen subsidios a las exportaciones con destino a MERCOSUR (en ese caso, no habría preferencia arancelaria para dichos bienes); que exista un tope máximo a los derechos de importación de la UE antes de iniciar la desgravación arancelaria; que haya un mecanismo de compensación por los efectos de la ayuda interna a la producción de ciertos bienes agrícolas; que se establezca una “cláusula de industria naciente” a favor de

MERCOSUR; que exista una salvaguardia preferencial o bilateral y que exista un procedimiento para enfrentar los problemas de acceso a mercado derivados de la imposición de medidas unilaterales por parte de la UE.

En el caso de la UE, se plantea la necesidad de que la cobertura de la oferta de bienes sea superior al 90%; que la desgravación sea lineal y en plazos inferiores a los 10 años; que se eliminen los mecanismos de admisión temporaria y *draw back*; que no existan derechos de exportación; que se regulen más estrictamente las licencias de importación; que se acepte una salvaguardia especial para productos agrícolas y que haya reciprocidad en la desgravación a arancel cero de ciertos sectores industriales, como textiles y calzado, entre otros.

### **b) Comercio de servicios e inversiones**

**La oferta del MERCOSUR en servicios e inversiones comprende compromisos comunes e individuales.**

En cuanto a las ofertas en materia de servicios e inversiones, en 2016 el MERCOSUR construyó propuestas similares a las de 2004, en base a los compromisos específicos ya existentes en las listas de cada uno de los EP en la OMC. Conviven en la oferta ciertos compromisos horizontales comunes a los cuatro EP del MERCOSUR, junto con compromisos individuales de cada EP.

En el caso de la UE, la oferta de servicios/inversiones se extiende en la cobertura a servicios financieros, postales y telecomunicaciones, partiendo de los compromisos específicos ya asumidos en la OMC. La UE propone también avanzar en los sectores de transporte aéreo, terrestre y marítimo y, especialmente, en lo que concierne a comercio electrónico. Uno de los sectores de servicios que la UE no incluye en su oferta es el de servicios audiovisuales.

**La oferta de la UE no incluye servicios audiovisuales, pero propone avanzar en otros sectores.**

La oferta de servicios de la UE para el modo de prestación de desplazamiento de personal técnico o de dirección de empresas (modo 4), establece una limitación para la cantidad de personas que pueden ingresar a esa región sin que se exija una “prueba de necesidad económica”: 5.000 casos. Este total está distribuido por país miembro de la UE, excepto Italia y Gran Bretaña. De todos modos, en caso de que el ingreso se concentre en un determinado sector de

servicios, los países pueden comenzar a exigir el cumplimiento de la mencionada prueba, caso por caso.

En cuanto al modo de prestación transfronterizo (modos 1 y 2), la oferta europea cubre los sectores de servicios profesionales con ciertas reservas; por ejemplo, en el caso de los servicios legales, se establece la limitación de que los abogados deben estar incorporados en las asociaciones profesionales nacionales; una limitación similar se plantea para los servicios de ingeniería. En lo que respecta a Servicios postales y Courier, no se plantean limitaciones siempre y cuando se obtenga reciprocidad de parte de MERCOSUR. En servicios de telecomunicaciones, no hay limitaciones con excepción de los servicios audiovisuales y de tele-radiodifusión, que no están entre los ofrecidos. En cuanto a los servicios de transporte, se limitan a ciertos subsectores de transporte marítimo y terrestre, los servicios auxiliares, al igual que servicios de apoyo a transporte aéreo de personas.

En el modo 3 de prestación de servicios, “presencia comercial”, la UE define una serie de condiciones iniciales para el derecho de “establecimiento” de una firma de servicios, tales como constituirse de acuerdo a las normas del país receptor, o someterse al cumplimiento de pruebas de idoneidad, capacidad o calidad, según la normativa vigente en los países receptores. Existen asimismo limitaciones nacionales referidas al establecimiento de inversores en zonas de frontera o de seguridad.

Por el lado de MERCOSUR, la oferta de servicios presenta una serie de medidas horizontales que se repiten en los cuatro EP, que se refieren a la compra de tierras en zonas de frontera o sensibles y a una reserva general que permite a los gobiernos de los EP adoptar cualquier medida necesaria por motivos de desarrollo o necesidad económica justificada. En el caso de Paraguay, se indica una limitación especial para el establecimiento de cualquier inversor extranjero de servicios. Por último, todos los EP condicionan los compromisos ofrecidos respecto del Modo 4 –prestación de servicios de personal técnico o de dirección de empresas– a los resultados de la negociación del texto normativo del capítulo de servicios en relación a este modo.

En términos generales, las ofertas nacionales de los países muestran una mayor propuesta de liberalización en el caso de Argentina, Paraguay y Uruguay, que en el caso de Brasil. Por ejemplo, en materia de servicios financieros, Argentina y Uruguay ofrecen una mayor disposición para la apertura en los modos transfronterizo y de presencia comercial que Brasil, con excepción de lo concerniente al servicio de seguros, en el cual

la posición es relativamente parecida, con reservas para cierto tipo de seguros particulares.

### **c) Compras públicas**

La oferta del MERCOSUR ha sido definida por cada EP en forma diferente. Si bien existe un contenido similar en cuanto a procedimientos aplicables a las compras públicas en el MERCOSUR (en buena medida, compartidos con la UE) las diferencias aparecen en cuanto a las entidades incluidas (federales o subfederales); la cobertura de bienes, servicios y obras públicas y, en particular, en la definición de la existencia o no de trato nacional a los proveedores de compras del Estado.

**Cada país del MERCOSUR definió su propia oferta.**

Debido a la inexistencia de un régimen común MERCOSUR en compras públicas, los EP difieren en cuanto a lo ofrecido a la UE en esta materia. En el caso de las entidades abarcadas, se registra una coincidencia en que solo sea el nivel federal. Sin embargo, Argentina y Brasil se diferencian de Paraguay y Uruguay con relación a la inclusión de empresas del Estado. En lo que concierne a la cobertura de bienes, servicios y obras públicas, existe cierta coincidencia en que se incluyan tanto bienes como servicios; y se excluyan, en principio, obras públicas. En el área donde aparecen las mayores diferencias es en el trato nacional a los proveedores de la UE. En este tema, los EP no han logrado una posición común; mientras Brasil y Uruguay aceptan

**La oferta de la UE es conservadora.**

otorgar trato nacional, Argentina solo admite brindar una “preferencia” a los oferentes de la UE cuando participen en las licitaciones de compras públicas.

La posición de la UE en esta materia es relativamente conservadora en cuanto a la cobertura de bienes, servicios y obras públicas y los niveles de gobierno alcanzados. Si bien acepta otorgar trato nacional a los proveedores del MERCOSUR en licitaciones de compras de los países de la UE, impone limitaciones a nivel de los países miembros, y a nivel de las compras de ciertos bienes, servicios y obras públicas. Estas limitaciones están directamente relacionadas con el hecho de que la UE se encuentra en pleno proceso negociador con EE.UU. en el marco del *Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones* (TTIP).



## D. Otras iniciativas extrarregionales

La incipiente conformación de los temas de la agenda externa del MERCOSUR como una prioridad del bloque se expresa en el seguimiento de varias iniciativas precedentes de profundización, ampliación o concreción de acuerdos con distintas economías.

### 1. MERCOSUR-India

El Acuerdo de Preferencias Fijas entre MERCOSUR e India data de 2004 y se encuentra vigente desde 2009. Alcanza a unas 400 posiciones arancelarias de cada parte y representa un porcentaje reducido del comercio bilateral. Desde 2010 se han intercambiado opiniones referidas al interés por lograr una ampliación o profundización de la cobertura de estas preferencias. Brasil realizó consultas internas con sus sectores privados respecto de la posibilidad de una ampliación y profundización de las preferencias fijas, sobre las cuales se llegó a una lista de unas 2.000 posiciones arancelarias.

**MERCOSUR e India intercambiaron listas de pedidos para ampliar preferencias.**

En mayo y junio de 2016 se produjeron contactos entre representantes del MERCOSUR y de la India para considerar el estado de situación. Ambas partes coincidieron en buscar una ampliación de la cobertura de productos con preferencias y en profundizar algunas ya existentes. Posteriormente, a mediados de 2016, se realizó un intercambio de listas de pedidos. La lista de la India abarca un conjunto de bienes de cerca de 4.800 posiciones arancelarias, y comprenden productos de la mayor parte de los capítulos de la nomenclatura arancelaria, incluyendo bienes de gran sensibilidad para el MERCOSUR, como medicamentos, textiles, indumentaria y calzado. Por su parte, la lista de pedidos del MERCOSUR a la India comprende cerca de 3.500 posiciones que incluyen gran parte de la oferta exportable en materia agropecuaria.

No se han logrado avances respecto a los niveles de preferencia, tanto a efectos de profundizar los existentes en el acuerdo vigente, como en relación a los productos que eventualmente se agreguen. Para los casos de profundización, se está considerando llegar a preferencias del orden del 50%. En el caso de los nuevos productos a incluir en la cobertura del acuerdo, se están analizando niveles de preferencia que oscilan entre un mínimo de 20% y un máximo de 50%. Cabe notar que uno de los problemas del acuerdo

existente es que no incluye, para ninguna de las partes, preferencias para productos relevantes de la canasta exportadora.

## 2. MERCOSUR-EFTA

Los contactos entre MERCOSUR y los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) para el estrechamiento de las relaciones comerciales datan de varios cuantos años.<sup>103</sup> El formato más reciente de esta relación se ha dado en llamar “diálogo exploratorio” y ha sido impulsado, principalmente, por Brasil, con la intención de crear un contrapeso a las negociaciones que se mantienen con la UE. Esta posición es acompañada por los demás EP del MERCOSUR, aunque con muchas dudas respecto de sus posibles resultados debido a que Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega no tendrían una predisposición particular a conceder acceso a sus mercados a los productos agropecuarios del MERCOSUR.

**MERCOSUR Y EFTA  
avanzaron en Diálogo  
Exploratorio hacia la  
negociación de un TLC.**

En junio de 2015 tuvo lugar la primera reunión de este “diálogo exploratorio” con vistas a definir las bases posibles para la negociación de un acuerdo de libre comercio. En esta reunión se realizó un intercambio de opiniones que sirvió especialmente para comparar expectativas respecto de la viabilidad de una negociación entre las partes. Se acordó intercambiar documentos sobre las ideas de cada subregión referidas al contenido de un posible acuerdo comercial, los objetivos de cada tema y las sensibilidades relativas.

El documento recibido de parte de EFTA en octubre de 2015 propone incluir temas tales como comercio de bienes, servicios, inversiones (promoción y facilitación), compras gubernamentales, medidas sanitarias y fitosanitarias (esquema regulatorio similar al de la UE) y medidas de salvaguardia especial para productos agrícolas.

El documento del MERCOSUR sintetiza la posición negociadora general del bloque en materia de acuerdos de libre comercio y apunta a una definición de plazos de desgravación más acelerados, especialmente para productos agropecuarios. Por su parte, los lineamientos del MERCOSUR para servicios, inversiones y compras públicas reflejan las limitaciones de los EP en estas cuestiones, con ciertas semejanzas en lo referido a reservas horizontales aplicables tanto a servicios como a inversiones, y la inclinación por

---

<sup>103</sup> Para un mayor detalle, véase Informe MERCOSUR N° 20.

una mayor apertura por parte de Argentina, Paraguay y Uruguay en comparación con Brasil. Los EP también tienen posiciones diferentes en el área de compras públicas y sobre el otorgamiento de trato nacional. Una posición que los EP comparten se refiere a la falta de interés en establecer compromisos de derechos de propiedad intelectual que vayan más allá de las disposiciones del acuerdo vigente en el ámbito de la OMC.

El 7-8 de junio de 2016 se llevó a cabo la segunda reunión de este Diálogo Exploratorio. En la misma, el MERCOSUR presentó una propuesta para negociar un acuerdo de libre comercio siguiendo los lineamientos del documento de EFTA. La propuesta de acuerdo incluye comercio de bienes, servicios, inversiones, compras públicas, derechos de propiedad intelectual, facilitación de comercio y desarrollo sustentable.

Por su parte, EFTA planteó que compartía la cobertura de los temas a negociar, aunque en el caso de comercio de bienes, manifestó que su objetivo era lograr la desgravación inmediata para todo el universo, con disciplinas OMC plus, aunque excluyendo productos agropecuarios sensibles para sus países miembro. Se propone diferenciar productos con desgravación inmediata, con preferencias fijas (combinadas con una cuota tarifaria) y productos excluidos del acuerdo. En materia de disciplinas, deberían incluirse reglas de origen, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.

Entre los problemas de la negociación se destaca el hecho que EFTA no acepta que la desgravación se realice tomando como base los aranceles del SGP que benefician a países de MERCOSUR. Asimismo, la posición de EFTA en materia de reglas de origen difiere, en principio, de las disposiciones vigentes y aceptables por parte del MERCOSUR.<sup>104</sup>

En Facilitación de Comercio, EFTA propone avanzar con obligaciones y compromisos más exigentes que los contenidos en el Acuerdo de la OMC. En derechos de propiedad intelectual, considera que los países del MERCOSUR deben aceptar reglas y disciplinas más estrictas que las del ADPIC/TRIPS, en particular determinados acuerdos internacionales de los cuales los países del MERCOSUR no forman parte (como el *Patent Cooperation Treaty*).

---

<sup>104</sup> MERCOSUR plantea que las reglas de origen sean estrictas, estableciendo procesos productivos en algunos capítulos de la nomenclatura (caso de productos químicos), y exigencias para los textiles e indumentaria (por ejemplo, que estén elaborados a partir de tejidos producidos en el país de origen). En cambio, los países de EFTA sostienen posiciones más flexibles, y admiten que se consideren originarios bienes que solamente completen la última etapa de elaboración en el país de origen.

Finalmente, EFTA consideró necesario incluir un capítulo sobre “Desarrollo sustentable”, que refleje compromisos en materia de legislación sobre derechos de los trabajadores y sobre normativa medioambiental. En el área de comercio de servicios, el objetivo es lograr compromisos en todos los sectores y subsectores posibles, en el marco del Artículo 5 del GATS y sobre la base de “listas positivas” que establezcan acceso a mercado y trato nacional. En compras públicas, se plantea una sección de procedimientos (transparencia) y otra donde se considere acceso a mercado que refleje las concesiones a terceros países. La reunión concluyó con el compromiso de las partes de continuar analizando las diferentes posiciones expuestas.

### 3. MERCOSUR-Canadá

**MERCOSUR y Canadá mantienen diferencias respecto al alcance de la liberalización.**

Durante las PPT de Paraguay y Uruguay de 2011 se exploraron las posibilidades de negociar un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Canadá. En esta dirección tuvo lugar un intercambio exhaustivo de información sobre políticas comerciales, reglamentaciones vigentes, así como un primer relevamiento de los intereses de los países y el grado de sensibilidad de los distintos temas desde los respectivos puntos de vista.

En ocasión de una tercera reunión exploratoria, realizada en Ottawa, se coincidió en la importancia de contar con un documento que reflejara las conclusiones a las que se había llegado en cada uno de los temas que podrían formar parte del acuerdo de libre comercio. Este incluiría comercio de bienes y disciplinas conexas (reglas de origen, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, facilitación de comercio); comercio de servicios/inversiones; compras públicas; derechos de propiedad intelectual y temas laborales y medio-ambientales.

Con posterioridad, la situación interna del MERCOSUR y los intereses prioritarios de Canadá en materia de negociaciones (Acuerdo Transpacífico y acuerdo con la Unión Europea), demoraron decisiones respecto al inicio formal de una negociación. En 2015, tanto Brasil como Uruguay manifestaron interés por el diálogo con Canadá.

En la reunión del Grupo de Relacionamento Externo de fines de 2015, se tomó nota del interés de Canadá por retomar el contacto con el MERCOSUR. En mayo de 2016, bajo la PPT de Uruguay se llevó a cabo una videoconferencia en la que los representantes

canadienses explicaron que el nuevo gobierno mantendría una posición cautelosa en materia de relaciones internacionales. No obstante ello, Canadá envió una propuesta al MERCOSUR para conocer la posición del bloque respecto de los temas de una posible negociación en la línea de las reuniones exploratorias de 2011 y 2012. Esta solicitud de Canadá fue respondida por el MERCOSUR, sobre la base de las definiciones ya existentes luego de ese diálogo.

Las diferencias entre las partes se mantienen en cuanto al alcance de la liberalización del comercio de bienes, especialmente ciertos productos agrícolas; el nivel de los compromisos a lograr en servicios/inversiones; la protección de los derechos de propiedad intelectual más allá del ADPIC/TRIPS; la cobertura de las compras públicas y el acceso preferencial; y ciertas cuestiones adicionales de interés de Canadá como los derechos laborales y medioambientales. Para el MERCOSUR, el interés comercial sigue siendo el acceso al mercado de Canadá para ciertas exportaciones del bloque y, hasta cierto punto, algunas prestaciones de servicios que los EP del MERCOSUR están en condiciones de proveer en caso de lograr mejores condiciones de acceso y trato nacional. En este grupo entran servicios informáticos, servicios de apoyo a la agricultura y servicios a las empresas, además de servicios técnicos, que se encuentran limitados para ingresar a Canadá.

El nuevo gobierno argentino volvió a poner sobre la mesa la posibilidad de avanzar hacia una activación de la negociación con Canadá, enviando una delegación a ese país en el primer trimestre de 2016. Posteriormente, en reuniones bilaterales con Brasil, Argentina planteó la necesidad de una acción conjunta para considerar el tema a nivel del MERCOSUR. En ocasión de la visita a Buenos Aires de representantes del gobierno de Canadá en el mes de julio de 2016, se coincidió en la conveniencia de definir los objetivos de una eventual negociación para alcanzar un acuerdo de libre comercio “antes de finalizar el año 2016”. En ese marco, las autoridades argentinas manifestaron su interés por el tema ante las autoridades de Brasil, Uruguay y Paraguay.

#### **Recuadro 6. Argentina-Estados Unidos: el reencuentro**

A partir de la asunción del Presidente Macri en Argentina la política exterior pasó a ocupar un espacio de importancia en la agenda estratégica de este país. En un contexto de normalización de las relaciones con diferentes países y regiones, el “reencuentro” con EE. UU. aparece como uno de los aspectos salientes de esta nueva estrategia.

En el marco de una larga serie de encuentros y reuniones al máximo nivel entre ambos países, el principal hito del período analizado es la visita del Presidente Obama a Argentina los días 23 y 24 de marzo de 2016.

En esa oportunidad se analizaron –y encaminaron– cuestiones tan amplias y diferentes como el diálogo político, la cooperación científico-tecnológica, los derechos humanos, la situación de los refugiados sirios y la facilitación de ingreso de víctimas a Argentina, temas de seguridad, narcotráfico y terrorismo, la posibilidad de reincorporar a Argentina al conjunto de países exentos de visado para el ingreso a EE.UU., cooperación nuclear, entre muchos otros aspectos (educación, medio ambiente, energía, OCDE, G-20).

En relación a los temas económicos, se suscribió un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones, y un Memorándum sobre el proceso de Diálogo Comercial, y otro para la promoción del desarrollo empresarial de las PYMES.

El Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones tiene como objetivo ampliar el comercio bilateral y las inversiones, y fortalecer las relaciones económicas entre ambos países. A tal fin, se crea un Consejo, integrado por la Oficina del Representante para el Comercio de EE.UU., la Cancillería y el Ministerio de Producción de Argentina, con el fin de:

- monitorear las relaciones comerciales y de inversión, e identificar oportunidades para su ampliación;
- identificar y trabajar para eliminar los obstáculos al comercio y la inversión entre ambos países;
- solicitar el asesoramiento del sector privado y la sociedad civil sobre asuntos relacionados con el trabajo del Consejo.

El Memorándum sobre Diálogo Comercial implementa un proceso regular de encuentro entre el Ministerio de Producción de Argentina y el Departamento de Comercio de EE.UU., con participación de la Cancillería argentina, el Departamento de Estado y otras agencias de ambos países, a los efectos de avanzar en:

- promover el comercio y la inversión como un medio para el crecimiento económico;
- mejorar la competitividad a través de la innovación y el espíritu empresarial;
- compartir las mejores prácticas, promover el intercambio de conocimiento y proporcionar asistencia en áreas clave; y
- apoyar un entorno propicio para el movimiento rápido y seguro de bienes y prestación de servicios.

En materia de PYMES, el Ministerio de Producción de Argentina y la Administración de Pequeñas Empresas de EE.UU. acordaron fortalecer su cooperación y colaboración para promover el desarrollo de este segmento de empresas, con atención a la promoción empresarial de la mujer y otros programas e iniciativas pertinentes. Entre estas últimas se cuenta facilitar la creación de una red nacional integrada de centros de desarrollo empresarial en Argentina, en colaboración con los Centros de Desarrollo de Pequeños Negocios de EE.UU., para proporcionar información, herramientas y asesoramiento.

Por otra parte, los dos países acordaron tomar medidas para apoyar a las mujeres emprendedoras, particularmente a través de la iniciativa “Mujeres emprendedoras en las Américas”.

Finalmente, en materia de acceso a mercados, Argentina manifestó su deseo de que las autoridades estadounidenses concluyan a la brevedad la normativa para permitir la plena apertura del mercado a las exportaciones argentinas de limones, habida cuenta que las instancias de control técnico ya han sido cumplidas satisfactoriamente. En igual sentido, sostuvieron que esperan avances concretos para la apertura del mercado de cítricos dulces, otra producción con buenas perspectivas en EE.UU..

#### **4. Líbano y Túnez**

La PPT de Paraguay realizó durante 2015 importantes esfuerzos por coordinar y concluir los trabajos acordados con representantes de estos dos países. Estos se referían a los compromisos asumidos en materia de intercambio de información, estructuras arancelarias, datos de comercio y regímenes aplicables al comercio de bienes. Asimismo, se debía elaborar un proyecto de texto base de un posible acuerdo comercial con estos dos países. La tarea impulsada por la PPT de Paraguay no pudo finalmente llevarse a cabo por la escasa colaboración de uno de los EP del MERCOSUR (Venezuela) y la responsabilidad para completar la misma fue transferida a la PPT de Uruguay en el primer semestre de 2016.

Junto con la actualización de la información a remitir, la PPT de Uruguay se dedicó a culminar los puntos faltantes del proyecto de texto de acuerdo comercial, donde restaba solo pulir algunos puntos del procedimiento de solución de controversias.

En agosto de 2016, la situación de esta posible negociación es dudosa, tanto por la aparente falta de interés de parte de Líbano y Túnez en avanzar en ella, como también porque algunos EP de MERCOSUR están actualmente replanteando sus prioridades en

materia de negociaciones externas. En cualquier caso, el interés del MERCOSUR es cumplir con el compromiso de enviar la mencionada información a Líbano y Túnez.

A este respecto, el Informe Final de las autoridades uruguayas respecto de su PPT indica que se ha enviado a Líbano y Túnez la información oportunamente acordada, junto a un proyecto de texto base para la negociación de un acuerdo de libre comercio de bienes. De acuerdo a la información que hasta el momento ha trascendido, estos textos base seguirían los lineamientos oportunamente utilizados en los acuerdos de libre comercio celebrados con Israel, Egipto y Palestina.

## 5. MERCOSUR-Corea

**Corea manifestó su interés por avanzar en negociaciones hacia un TLC.**

En mayo de 2015 se realizó en Brasilia la primera reunión del Grupo Consultivo, en la que se intercambió información sobre diferentes temas comerciales, y sobre las negociaciones que cada parte mantiene con terceros países. Para avanzar en la negociación, se acordó realizar una nueva reunión antes de fin de 2015. Sin embargo, la PPT de Paraguay no pudo concretar dicho encuentro, de forma tal que la responsabilidad de llevarla a cabo pasó a la PPT de Uruguay.

Así, en junio de 2016 se llevó a cabo en Montevideo la segunda reunión del Grupo Consultivo. En la misma, Corea puso de manifiesto su interés por avanzar rápidamente y trabajar en procura de llegar a tener un acuerdo de libre comercio antes que finalizara 2016. El MERCOSUR compartió el interés de Corea por la posibilidad de llegar a concretar un entendimiento, aunque planteó que era necesario cumplir con un proceso previo de carácter exploratorio con el fin de mejorar el conocimiento de la situación de acceso a los mercados de ambas partes y, sobre todo, de definir áreas y sectores de interés mutuo.

Con dicha finalidad, el MERCOSUR remitió a Corea un texto basado en el intercambio realizado con EFTA, que contiene los “Elementos Generales de Acuerdos negociados por el MERCOSUR”, con propuestas de tratamiento de temas similares a los definidos en ocasión del trabajo realizado en el Diálogo Exploratorio con Canadá.<sup>105</sup> Los países del

<sup>105</sup> Cabe recordar que, entre los años 2005 y 2007, ya se había realizado un estudio conjunto sobre la “Factibilidad de un Acuerdo Comercial” entre MERCOSUR y Corea. El Estudio constaba de tres partes: una, el análisis de la evolución de las relaciones comerciales bilaterales; la segunda, un relevamiento de las barreras



MERCOSUR deberán decidir ahora el curso de acción a seguir con respecto a la continuidad y viabilidad comercial y política de una eventual negociación comercial con Corea.

## 6. MERCOSUR-Japón

**Japón presentó los temas de su interés para una negociación comercial.**

En junio de 2015 se realizó la segunda reunión del Diálogo para el fortalecimiento de la relación entre el MERCOSUR y Japón, durante la PPT de Brasil. Más allá de las manifestaciones de ambas partes sobre la importancia de mantener este esquema de trabajo conjunto, la reunión se limitó a un intercambio de información sobre cuestiones comerciales, y una actualización de las negociaciones internacionales en curso.<sup>106</sup> Posteriormente, en ocasión de la visita del Presidente uruguayo a Tokio, en noviembre de 2015, se expresó el interés por un tratado de libre comercio con Japón “ya que en este mundo globalizado ningún país tiene destino de soledad”, señalando a ese respecto que “desde la próxima presidencia pro tempore que le tocará a Uruguay, trabajaremos para ver si lo logramos”. Asimismo, destacó que “en caso que este no se concrete, y con el consentimiento del bloque, se podrá optar por un acuerdo bilateral”.<sup>107</sup>

Entre fines de 2015 y los primeros meses de 2016, los embajadores de Japón en Argentina y en Uruguay manifestaron a ambos gobiernos que, una vez concluidas las negociaciones del TPP, las autoridades japonesas estarían interesadas en fortalecer los vínculos económicos y comerciales con los países de América Latina.

En este contexto, la PPT de Uruguay realizó las gestiones necesarias para que se concretara una nueva reunión de este mecanismo de Diálogo. Esta tercera reunión tuvo lugar en Montevideo el 2 de mayo 2016. En esa oportunidad, los representantes del MERCOSUR destacaron la importancia de los llamados “Mega-acuerdos comerciales

---

al comercio de bienes y servicios, así como las reglas aplicables al flujo de inversiones; y la tercera, una evaluación de impacto del acuerdo de libre comercio. El resultado del estudio fue que en términos agregados y a nivel del MERCOSUR, la eliminación de aranceles tendría mayor efecto sobre el PIB regional cuando mayor fuera la cobertura de la liberalización del comercio de bienes. En el caso de la Argentina, se determinó que estos resultados positivos solamente se alcanzarían si se liberalizaba el comercio de productos agropecuarios. El mayor problema a ese respecto es que Corea tiene vigente desde hace décadas un esquema de protección a su agricultura y una serie de limitaciones al ingreso de estos bienes, que incluye la aplicación de cuotas de importación y altos derechos de importación.

<sup>106</sup> Cabe recordar que, en esos mismos momentos, Japón, junto con otros once países del Asia-Pacífico, se encontraba en los tramos finales de la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), que culminaron en octubre de 2015.

<sup>107</sup> Presidencia de la República de Uruguay, 2015.

regionales” en los que está participando Japón –como el TPP, el acuerdo con la UE y el TLC con China, Corea y los países de Asean–. El MERCOSUR destacó también la inclusión de temas no tradicionales en dichos acuerdos, resaltando el alto nivel de ambición en materia de servicios e inversiones y de compras públicas. Finalmente, se comentaron las circunstancias que rodean el proceso de ratificación del TPP, especialmente el tratamiento del mismo en EE.UU.. Por su parte, uno de los representantes de Japón informó que sus autoridades habían tomado las medidas necesarias a fin que el TPP pudiera ser ratificado a la brevedad posible.

Asimismo, manifestó que los temas de interés para una negociación comercial serían inversiones, restricciones a las exportaciones, derechos de propiedad intelectual, comercio electrónico, servicios e integración productiva. Una inquietud particular de Japón se refirió a la posibilidad de que las empresas de ese país pudieran tener algún tipo de participación en los procesos de consulta internos del MERCOSUR, como una forma de allanar o canalizar las numerosas dificultades que siguen existiendo en el comercio de bienes entre los países del bloque. En ese marco, el MERCOSUR informó a Japón que no existe una decisión definitiva respecto de la voluntad del bloque por iniciar un proceso formal de negociación, pero que todos los EP estaban interesados en asegurar la continuidad y regularidad del mecanismo de Diálogo existente.

#### **Recuadro 7. Se relanzaron las relaciones entre Argentina y Japón**

A lo largo de 2016 se sucedieron numerosas reuniones bilaterales de alto nivel entre ambos países, que incluyeron tanto aspectos comerciales y de inversión, como cuestiones de cooperación y coordinación política.

Previo a la visita a Japón de la Vicepresidenta de Argentina, Gabriela Michetti en mayo de 2016, el Ministro de Producción firmó en Buenos Aires junto con el Embajador de Japón en el país, un Memorando de Entendimiento para establecer un diálogo bilateral de comercio e inversiones, con el objeto de profundizar las relaciones económicas entre ambas naciones.

Este Acuerdo y la visita de la Vicepresidenta y altos funcionarios a Japón constituían una señal de la prioridad que el Gobierno argentino le daba a la profundización del relacionamiento con ese país. El objetivo de revitalizar las relaciones bilaterales tomaba la forma de fomentar el crecimiento del intercambio comercial y de la inversión japonesa en Argentina, así como la mayor cooperación –y apoyo mutuo– en el marco del G-20 y en la intención argentina de acceder a la OCDE.

En el marco del Memorando de Entendimiento, la Vicepresidenta Michetti asignó especial atención a los encuentros con los Presidentes de las agencias gubernamentales japonesas de comercio exterior (JETRO), de cooperación internacional (JICA), de seguro de crédito a las exportaciones (NEXI), de petróleo, gas y metales (JOGMEC), de inversiones exteriores en infraestructura (JOIN) y del Banco de Cooperación Internacional (JBIC). También se reunió con los más altos representantes del sector empresarial japonés, destacándose los encuentros con las empresas Mitsubishi, Mitsui, Marubeni y Toyota, entre otras empresas de primer nivel y de interés particular para la Argentina.

En julio de 2016, la Canciller Susana Malcorra realizó su primera visita oficial a Japón con el objetivo de fortalecer las relaciones bilaterales, intensificar los lazos políticos, económicos, comerciales y de inversión con la tercera economía del mundo. También buscó regularizar la periodicidad de las reuniones del mecanismo de Consultas Políticas bilaterales y ampliar los programas de cooperación técnica bilateral. En igual sentido, se avanzó en la coordinación en los foros internacionales, en particular en materia de lucha contra el terrorismo.

Finalmente, el 12 de agosto de 2016, la Vicepresidenta Gabriela Michetti y el Secretario de Comercio, Miguel Braun, participaron de la Primera Reunión del Comité Conjunto Argentino-Japonés para la Promoción del Comercio y la Inversión, con la presencia del Viceministro de Economía, Comercio e Industria de Japón, Hirofumi Katase y el Embajador del Japón en Argentina, Noriteru Fukushima.

En ese encuentro se destacó el incremento del interés observado por empresas japonesas en invertir en Argentina. En el espacio de ambiente de negocios participaron con sugerencias las empresas japonesas, a través de la Cámara Japonesa de Comercio e Industria en la Argentina y del Comité Mixto Empresarial Argentino-Japonés.

En palabras del Secretario Miguel Braun “Japón consume todo lo que producimos y exportamos, y le podemos vender con mucho más valor agregado. Es un país que produce en el mundo con visión de largo plazo, es el caso de la planta de *pick ups* de Toyota, que exporta a toda Latinoamérica. La amistad entre Japón y Argentina es genuina, tiene mucha historia y vamos a proyectarla con mucho intercambio comercial e inversiones”.

Por su parte, el Embajador de Japón en Argentina manifestaba en dicho encuentro que "Las inversiones japonesas en Argentina ascienden a US\$ 100 millones anuales; la intención es que pasen a US\$ 2.000/US\$ 3.000 millones por año en los próximos tres años".

## E. El Acuerdo Transpacífico

Una vez firmado el Acuerdo Transpacífico, ingresa en un proceso de ratificación que no está exento de posibles complejidades. Su eventual vigencia tendría impactos relevantes para el MERCOSUR.

**El TPP se firmó a inicios de 2016 pero debe ser aun ratificado.**

El 4 de febrero de 2016, luego de casi siete años de deliberaciones, EE.UU., Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Japón, Malasia, Vietnam, Singapur, Brunei, México, Perú y Chile firmaron el *Trans-Pacific Partnership* (TPP), cuyas negociaciones formales concluyeron en octubre de 2015. A partir de ello, comenzó el proceso de ratificación del tratado, que debe ahora ser aprobado por los respectivos Congresos Nacionales de los países. El resultado final de este proceso está lejos de estar definido, sobre todo dado el triunfo en noviembre de 2016 del Partido Republicano en EE.UU. con propuestas poco favorables a este tipo de iniciativas.

El TPP es un acuerdo que ha sido denominado de la “próxima generación” ya que, si bien su punto de partida son los acuerdos OMC y los de libre comercio bilaterales celebrados por EE.UU., avanza más allá en una serie de temas fundamentales como comercio electrónico, propiedad intelectual y empresas de propiedad estatal.

A continuación, se sintetizan los contenidos de los principales capítulos del TPP y sus posibles impactos sobre el MERCOSUR.

### **1. Comercio de bienes**

La liberalización del comercio entre las partes se hará de inmediato, al entrar en vigencia el acuerdo, con la reducción a cero de los derechos de importación del 75% de las posiciones arancelarias.<sup>108</sup> Al completarse los distintos plazos de reducción, se llegará al 99% de cobertura. El capítulo incluye un compromiso para eliminar los derechos de importación en base a un cronograma de desgravación arancelaria de cada Parte del TPP. Asimismo, establece una prohibición de aplicar restricciones a las importaciones y

<sup>108</sup> La posibilidad de una cobertura tan amplia del compromiso de desgravación inmediata está facilitada por el hecho de que la mayor parte de los países participantes del TPP ya contaban con acuerdos comerciales bilaterales en los cuales se había negociado y estaba en marcha un proceso de reducción de aranceles a la importación de bienes.

exportaciones, con algunas pocas excepciones. En tal sentido, se fijan criterios para la aplicación de licencias de importación y exportación, a fin de impedir que se conviertan en restricciones encubiertas.

**99% de cobertura alcanzaría el acuerdo cuando se completan los plazos de reducción.**

Por otra parte, se prohíben también los “requisitos de desempeño” como condición para beneficiarse de una reducción de derechos de importación y se prohíbe el uso de derechos de exportación.

Con relación a los productos agrícolas, se ratifican los compromisos de eliminar subsidios a las exportaciones; de negociar a nivel multilateral disciplinas para los créditos a las exportaciones y empresas comerciales del Estado, así como para establecer limitaciones por razones de seguridad alimentaria.

## **2. Comercio de servicios**

Se trata de promover la liberalización mediante el uso de tres mecanismos: (i) compromisos de cada Parte de extender el trato de NMF y trato nacional a los proveedores de servicios de los demás EP del TPP; (ii) prohibición de aplicar restricciones de acceso a mercado; y (iii) prohibición de aplicar medidas que obliguen a los prestadores y condicionen su actuación al mantenimiento de una presencia en el mercado del país receptor.

Los compromisos funcionan como una “lista negativa”; esto es, que la liberalización se aplica a todos los sectores de servicios, con excepción de los que se consignan

**El comercio de servicios se liberaría a todos los sectores menos en los que se especifique lo contrario.**

específicamente en las listas de cada EP del TPP. Sin embargo, estas disposiciones no se aplican a servicios financieros, que son objeto de tratamiento separado.

Las listas negativas presentan dos tipos de “medidas no conformes” (MNC), que se exceptúan de los compromisos de trato NMF, trato nacional, acceso a mercado y/o presencia en el mercado. Estas MNC pueden ser: (i) medidas sujetas a una obligación de *stand still and ratchet*, por la cual ninguna medida puede convertirse en más restrictiva en el futuro y cualquier liberalización futura no puede ser revertida; o (ii) reservas por las cuales una parte conserva el pleno derecho respecto de la adopción de medidas de política actual o futura.

### **3. Servicios Financieros**

El capítulo contiene obligaciones de trato NMF y trato nacional, que requieren a cada Parte otorgar un trato no menos favorable que el que otorgan a sus propios inversores. Del mismo modo, cada Parte se compromete a permitir la transferencia de datos a través de la frontera para fines de procesamiento. Se prohíbe la aplicación de restricciones de acceso al mercado para organismos financieros de otra Parte y se establece el derecho a prestar cualquier nuevo servicio que una Parte autorice a un organismo financiero nacional. Se agrega un detalle de disciplinas de protección a los inversores en materia de *standard* mínimo de trato; no discriminación en caso de conflicto armado; derecho a transferencia de fondos relativos a la inversión; y protección contra expropiaciones. En caso de violaciones a estos compromisos, las Partes pueden recurrir al procedimiento de solución de diferencias Inversor-Estado. No pueden hacerlo con respecto a violaciones de trato NMF o trato nacional.

### **4. Telecomunicaciones**

Cada Parte debe asegurar el acceso sobre una base no discriminatoria, a cualquier servicio público de telecomunicaciones que se ofrezca en su territorio. A tal fin, los EP deben garantizar que los proveedores del servicio de telecomunicaciones en su territorio puedan ser interconectados por proveedores de otra Parte, y se ofrezca el acceso a números y su transferencia de forma no discriminatoria. Ciertos “grandes prestadores” del servicio público de telecomunicaciones están obligados a cumplir compromisos de trato no discriminatorio en materia de tarifas y calidad de servicio; provisión de circuitos a préstamo y locación conjunta de equipamiento. Este capítulo también incluye disposiciones tendientes a garantizar las condiciones de competencia en el mercado de cada Parte; la actuación de entes reguladores independientes; igualdad de trato a prestadores de propiedad estatal y libre elección de la tecnología a utilizar para la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

### **5. Comercio electrónico**

El objetivo es facilitar la transferencia de datos comerciales, así como el intercambio de productos digitales. Los mecanismos para lograr este objetivo son: (i) prohibición de obligaciones de localización de datos (por ejemplo, que un inversor o prestador deba

establecer servicios de computación en el territorio de una Parte como condición para la prestación del servicio en ese territorio); (ii) autorizar la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos cuando es necesaria para la empresa; (iii) compromiso de no imponer derechos de importación a las transmisiones electrónicas; y (iv) compromiso de otorgar a los “productos digitales” (medios de comunicación y *software*) de otra Parte, igual trato que a cualquier otro producto digital.

## **6. Inversiones**

Este capítulo presenta los temas que caracterizan a los acuerdos/tratados bilaterales de protección y promoción de inversiones. Esto es: (i) trato nacional; (ii) trato NMF; (iii) *standard* mínimo de trato; (iv) protección contra expropiación; (v) mecanismos de transferencia de fondos relacionados con una inversión; y (vi) trato no discriminatorio en caso de un conflicto armado o desorden civil. Los miembros también se comprometen a no establecer requisitos de desempeño a las inversiones cubiertas por este acuerdo (por ejemplo, obligación de exportar, contenido nacional, transferencia de tecnología). Estas disposiciones se aplican a las inversiones que se realicen en cualquier sector, excepto en aquellos que cada EP defina como excepción en su lista nacional. El capítulo de Inversiones establece un mecanismo de solución de controversias Inversor-Estado que puede ser invocado cuando un inversor considera que una Parte no ha cumplido con las obligaciones establecidas. En caso que un inversor decida utilizar este mecanismo, no podrá presentar este mismo reclamo en ningún otro foro o tribunal.

## **7. Compras públicas**

El capítulo tiene características muy similares al acuerdo sobre Compras del sector público de la OMC (GPA), al que algunos miembros del TPP no han adherido aún. Este es el caso de Australia, Brunei, Chile, Malasia, México, Perú y Vietnam. Al igual que en el GPA, cada Parte del TPP define como Anexo a este capítulo una lista de las entidades de gobierno central, subcentral u otras cuyas compras deberán cumplir con las disposiciones acordadas y los umbrales de valor debajo de los cuales las compras no están cubiertas por este acuerdo. Todos los EP del TPP han excluido ciertas compras por ser particularmente sensibles, como es el caso de equipamiento militar y de comunicaciones,

y metales especializados. El capítulo no incluye a las compras de empresas de propiedad del Estado.

### **8. Empresas estatales**

Este capítulo dispone cuatro disciplinas novedosas: (i) un compromiso que sus empresas estatales y monopolios legales no discriminen contra empresas de otra Parte en sus compras o ventas de bienes o servicios (deben otorgar trato NMF y trato nacional) y actuar en base a “criterios comerciales”; (ii) una disposición para que los tribunales y organismos administrativos tengan competencia para tratar reclamos contra las empresas estatales; (iii) una disposición por la cual las Partes no brinden a esas empresas “asistencia no comercial” que pueda causar efectos negativos o daño material a otra Parte; y (iv) requisitos de información y transparencia. Los EP del TPP han exceptuado de estas obligaciones a ciertas entidades, como las empresas del sector petrolero en el caso de Malasia, Vietnam y Perú; organismos gubernamentales de financiación de viviendas en el caso de EE.UU.; el organismo canadiense de difusión (*Canadian Broadcasting Corp.*); los organismos gubernamentales de financiación del desarrollo de Malasia; ciertas empresas del estado de Vietnam, entre otras.

### **9. Derechos laborales y medioambientales**

El capítulo incluye compromisos de protección del medio ambiente tales como: (i) implementar efectivamente su legislación para que no afecte el comercio y las inversiones entre las Partes; (ii) no utilizar excepciones al cumplimiento de obligaciones medioambientales con el fin de atraer comercio o inversiones; y (iii) no otorgar subsidios a la pesca que tengan impacto negativo sobre los recursos pesqueros. Asimismo, el TPP exige el cumplimiento de las obligaciones del CITES (*Convención sobre comercio internacional de especies de flora y fauna en peligro de extinción*), del cual todos los EP del TPP son miembros.

En materia laboral, se incluyen compromisos vinculantes que requieren a cada Parte cumplir con los derechos laborales fundamentales consagrados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y no utilizar excepciones al cumplimiento de estas obligaciones con el fin de atraer inversiones.



## **10. Marcos Regulatorios**

La Coherencia Regulatoria no es una obligación vinculante. Sin embargo, se establecen disciplinas para que las Partes implementen ciertas prácticas regulatorias como estudios de impacto previo a la adopción de medidas; dar publicidad anticipada periódica sobre las medidas que serán adoptadas; y revisar periódicamente la necesidad de mantener las reglamentaciones que se encuentran vigentes.

Estas disposiciones complementan el contenido de los Capítulos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. En el primer caso, se establece el reconocimiento mutuo de certificaciones y evaluaciones de conformidad entre las Partes del TPP, y la participación de nacionales de un EP en el proceso de adopción de reglamentos técnicos de las otras. El capítulo incluye anexos sectoriales en los cuales se dispone la adopción de criterios o enfoques comunes para la reglamentación de ciertos bienes, como los dispositivos médicos; productos de tecnología de la información; cosméticos y medicamentos.

En el segundo caso, se establecen disciplinas para las inspecciones de importaciones; certificaciones, análisis de riesgo y transparencia, entre otras cuestiones relativas a medidas sanitarias y fitosanitarias. Las Partes deben informar a las demás sobre la forma de conducir estas prácticas y fundamentar cualquier decisión de prohibir el ingreso de bienes por motivos sanitarios. Las certificaciones exigidas por cualquier EP deben responder a estándares internacionales y aplicarse solamente en la medida necesaria para la protección de la vida o la salud de las personas. En caso que un EP decida aplicar medidas que van más allá de estándares o lineamientos internacionales y basadas en evaluación de riesgo, deberá dar oportunidad de consultar sobre el análisis de riesgo a las Partes interesadas; fundamentar la decisión tomada y permitir que se reanude el comercio en un período razonable en caso de que hubiera alguna interrupción por la adopción de la nueva medida sanitaria o fitosanitaria.

## **11. El TPP y el MERCOSUR**

La eventual ratificación del TPP podría tener efectos importantes sobre el MERCOSUR dado el rezago en el relacionamiento externo del bloque con el resto del mundo. La poca relevancia relativa de los acuerdos comerciales con los que cuenta el MERCOSUR con países extrarregionales es un hecho determinante en este sentido.

Un primer nivel de cuestiones surge respecto de las condiciones de acceso a los mercados de los países del TPP. En la medida que las economías del MERCOSUR tengan una corriente de exportaciones hacia algunos de dichos mercados, los productos exportados pueden verse competidos por las mejores condiciones de ingreso de los socios del TPP. Esta desviación de comercio que puede afectar al MERCOSUR es uno de los posibles resultados negativos de la puesta en vigencia del acuerdo. Este fenómeno adquiere mayor envergadura por el hecho que los países del MERCOSUR dejaron de gozar del Sistema Generalizado de Preferencias de los EE.UU. desde principios de 2014. En efecto, Argentina, Brasil y Uruguay fueron dejados al margen de los países elegibles como beneficiarios del SGP debido a que el Banco Mundial los clasificó durante tres años seguidos como “países de ingresos medios/altos”, según el nivel del ingreso per cápita que alcanzaron sus habitantes. Como consecuencia de ello, el MERCOSUR deberá adaptarse a estas nuevas condiciones de competencia; sea negociando acuerdos comerciales con el fin de obtener preferencias similares o superiores; o bien buscando mercados alternativos para los productos que pudieran ser desplazados de los países del TPP.

Un segundo nivel de preocupación está vinculado con las disposiciones del acuerdo TPP en materia de “obstáculos técnicos al comercio”, de “medidas sanitarias y fitosanitarias” y, sobre todo, de la convergencia de los marcos regulatorios. Las características de las reglamentaciones técnicas y sanitarias se modificarían en un sentido no siempre coincidente con la realidad de los países del MERCOSUR. La existencia de requisitos uniformes y de mayor nivel de exigencia puede producir efectos negativos de variada índole. Desde la necesidad de adaptar los productos para poder seguir vendiéndolos a esos mercados (en caso que siga siendo posible hacerlo), hasta la introducción de cambios en las normas vigentes al interior de los países del MERCOSUR en áreas o temas donde se registre una divergencia. Por otro lado, también existirá una dificultad adicional respecto de la comprobación del cumplimiento de las normas vigentes en los EP del TPP: la falta de reconocimiento de las certificaciones y la evaluación de conformidad de los países del MERCOSUR puede afectar las condiciones de competencia de los productos de exportación, por el aumento de costos que implica.

En tercer lugar, la existencia y funcionamiento del TPP y su impacto sobre la economía de los países miembros, puede traducirse en una mayor atracción relativa de inversiones extranjeras directas, interesadas en el mejor aprovechamiento de los mercados de estos

países a partir de la localización en alguno de ellos. En el caso de la IED que se dirige a América del Sur, esta situación podría generar un mayor interés de parte de los inversores por establecerse en países como Chile, Perú y México (Colombia está en lista de espera para ingresar al TPP apenas sea posible).

En cuarto lugar, la existencia del TPP también puede modificar los márgenes de maniobra de la política económica en áreas no directamente asociadas con las cuestiones comerciales. Por ejemplo, en el caso de los servicios financieros e incluso de las telecomunicaciones y el comercio electrónico, la capacidad de los países de establecer regulaciones independientes y diferenciadas se reduce, en la medida en que ya exista una convergencia regulatoria en el marco del TPP (que representa el 40% del PIB y del comercio mundial).

Las políticas públicas se verían ciertamente cuestionadas por los contenidos del TPP en materia de propiedad intelectual y de las normas ambientales y laborales. En el primer caso, la aceptación de mayores niveles de obligaciones en comparación con las disposiciones del acuerdo TRIPS (*Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual*, según su sigla en inglés) de la OMC, actuará como un límite para aquellos países que pretendan negociar acuerdos comerciales con uno o más EP del TPP. Algo similar ocurre con la legislación de protección del medio ambiente, incluyendo el cambio climático, y la aplicación y respeto de los derechos laborales fundamentales.

## F. Los esquemas de cooperación regionales

CELAC y UNASUR son mecanismos de cooperación que han abordado iniciativas de integración, por ejemplo, relacionadas con la conectividad física de Sudamérica.

### 1. CELAC

La *Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe* (CELAC) fue creada en 2010 y cuenta con la participación de todos los países de la región, incluyendo a Cuba. La presidencia de la organización es rotativa y cambia en ocasión de las reuniones cumbre que se realizan una vez por año. La IV cumbre de CELAC fue realizada en Quito, Ecuador, los días 26 y 27 de enero de 2016. En esa ocasión, el país anfitrión transfirió la presidencia del organismo a la República Dominicana. Asimismo, se aprobó la Declaración Política de Quito y el Plan de Acción del año 2016. El núcleo de ambos documentos apunta a sustentar y fundamentar la intención de este organismo de convertirse en un bloque regional capaz de enfrentar los desafíos del futuro inmediato, donde prevalecerán las relaciones con otros bloques ya constituidos –como el de la UE–, o bien bloques a punto de constituirse –como sería el caso del TPP.

**CELAC busca la convergencia de los procesos de integración de la región.**

Esta situación se encuentra claramente expresada en el discurso pronunciado por el Presidente Rafael Correa durante la Cumbre de Quito,<sup>109</sup> quien se refirió a los cinco ejes alrededor de los cuales se están articulando los trabajos del organismo desde fines de 2011. Estos son la erradicación de la pobreza; la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación; el medio ambiente y el cambio climático; el financiamiento para el desarrollo con énfasis en la infraestructura y la conectividad, y la consolidación de CELAC como bloque regional. La organización de los diferentes grupos de trabajo y de las reuniones de ministros de los países para ocuparse de los temas centrales de cada eje está contenida en el Plan de Acción aprobado para 2016.

Una de las tareas más importantes del bloque ha sido su vinculación con otros países o grupos de países. En ese sentido, se han conformado Foros como ámbitos propicios para acordar lineamientos de trabajo conjunto entre las partes. El Foro con la UE y el Foro con

<sup>109</sup> Presidente Rafael Correa. Discurso de inauguración de la IV Cumbre de la CELAC. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2088221/inauguracion-de-la-iv-cumbre-de-la-celac.pdf>

China han puesto en marcha planes de acción que se están desarrollando y que serán revisados en las próximas reuniones previstas para 2017.

Finalmente, entre los objetivos de CELAC y uno de los puntos del Plan de Acción de 2016, se destaca la convergencia entre los mecanismos y procesos de integración de toda la región latinoamericana. Si bien el objetivo es de gran importancia, los resultados prácticos que se han logrado hasta la fecha han sido escasos.

## **2. UNASUR**

La *Unión de Naciones Sudamericanas* (UNASUR) reconoce sus orígenes en la *Comunidad Sudamericana de Naciones*, promovida por iniciativa de Brasil en diciembre de 2004 y aprobada por los Presidentes de los países de América del Sur en Cuzco, Perú.

El diálogo y la concertación política, junto con la necesidad de impulsar las obras de infraestructura y conectividad entre los países, llevaron a la creación de un organismo que pudiera complementar los trabajos ya iniciados –desde finales de la década de 1990– con la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana* (IIRSA). De esa forma, se planteó la estructura organizativa del COSIPLAN (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación) para que, con la asistencia de BID-INTAL, la CAF y FONPLATA se elaborara y pusiera en marcha un plan de acción a diez años, que se aprobó en 2012.

En la última reunión de Ministros de UNASUR, que se llevó a cabo en Quito en enero de 2016, se pasó revista a los principales temas de la agenda política de la región, y se destacaron particularmente los avances en el proceso de paz de Colombia. Los cancilleres también coincidieron en la necesidad de seguir avanzando en temas de especial interés para la región, tales como facilitación fronteriza, comercio intra-regional, conectividad física, movilidad humana, solución de controversias en materia de inversiones, relacionamiento con socios extra-regionales, así como en la problemática del Parlamento sudamericano. La UNASUR cuenta con una PPT que dura dos años. En abril de 2016, tal como lo establece el reglamento interno de la organización, la conducción de la misma pasó de manos de Uruguay a Venezuela.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> El funcionamiento de la UNASUR cuenta con una secretaría general que se encuentra a cargo de Ernesto Samper y dura dos años en sus funciones. Aunque el periodo se cumplió en agosto de 2016, el Consejo de Cancilleres acordó postergar el mandato hasta el mes de enero de 2017.

## Bibliografía

- ASOCIACIÓN DE FÁBRICAS DE AUTOMOTORES (ADEFSA). 2016. [Evolución de la producción, Exportaciones y ventas a concesionarios. Informe Junio 2016](#). Buenos Aires.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN. 2011. [Evolución del comercio negociado 1993-2012 y aprovechamiento de las preferencias arancelarias en 2012](#). Estudio SEC 203, Montevideo.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE FABRICANTES DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA). 2016. [Produção, vendas e exportação de autoveículos](#). San Pablo.
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA). 2016. [Relevamiento de Expectativas de Mercado \(REM\)](#). Septiembre. Buenos Aires.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (BCBO). 2015. [Informe de la Deuda Externa Pública](#). Diciembre. La Paz.
- 2016. [Informe de la Deuda Externa Pública](#). Junio. La Paz.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). 2016. [Focus Relatório de Mercado](#). 14 de octubre. Brasilia.
- BANCO CENTRAL DE PARAGUAY (BCP). 2016. [Informe de Política Monetaria](#). Junio. Asunción.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU). 2016a. [Encuesta de Expectativas Económicas](#). Agosto. Montevideo.
- 2016b. [Encuesta de Expectativas de Inflación](#). Agosto. Montevideo.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BID-INTAL). 2011. [Informe MERCOSUR N°16. Segundo semestre 2010-Primer semestre 2011](#). Buenos Aires: BID-INTAL. Diciembre.
- 2013. [Informe MERCOSUR N°18. Segundo semestre 2012-Primer semestre 2013](#). IDB-TN 602. Buenos Aires: BID-INTAL. Diciembre.
- 2014. [Informe MERCOSUR N°19. Segundo semestre 2013-Primer semestre 2014](#). IDB-TN 719. Buenos Aires: BID-INTAL. Noviembre.

- 2015. [Informe MERCOSUR N°20. Segundo semestre 2014-Primer semestre 2015](#). IDB-TN 876. Buenos Aires: BID-INTAL. Noviembre.
- BARTESAGHI, IGNACIO. 2013. *La encrucijada de la política exterior del Uruguay: ¿el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico o ambas?*, Buenos Aires.
- BARTESAGHI, IGNACIO. 2014. *El MERCOSUR y la Alianza del Pacífico ¿más diferencias que coincidencias?* Revista Digital Mundo Asia Pacífico MAP del Centro de Estudios de Asia Pacífico, Universidad EAFIT. Volumen 3, Nro. 1.
- BOUZAS, ROBERTO Y SVARZMAN, GUSTAVO. 2001. *The FTAA Process: What has it Achieved and Where does it Stand?* Working Paper, Dante Fascell North South Center, University of Miami.
- BOUZAS, ROBERTO. 2005. *El Nuevo Regionalismo y el Area de libre comercio de las Ameritas: un enfoque menos indulgente*, en Revista de la CEPAL Nro. 85. Abril. Santiago de Chile.
- CAMPOS, ROSARIO Y GAYÁ, ROMINA. 2016. *MERCOSUR: Su estado de implementación y su relación con otras iniciativas de integración regionales y multilaterales*. Mimeo.
- CARCIOFI, RICARDO Y GAYÁ, ROMINA. 2015. *Physical Integration in Latin America. A review of recent experiences and policy lessons*. UNCTAD. Mimeo.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2016a. [Actualización de las proyecciones de crecimiento de América Latina y el Caribe](#). Octubre. Santiago de Chile.
- . 2016b. [Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016](#). Julio. Santiago de Chile.
- . 2016c. [La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe](#). Junio. Santiago de Chile.
- CORREA, RAFAEL. 2016. *Discurso de inauguración de la IV Cumbre de la CELAC*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2088221/inauguracion-de-la-iv-cumbre-de-la-celac.pdf>
- D'ELÍA, C. Y RAMOS, A. 2016. [MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Un punto de inflexión?](#) Ideas de Integración Nro. 238. Junio.

- Diario La Nación. 2016 *Tabaré mira al Pacífico para salir de la sombra del MERCOSUR*, 23 de mayo de 2016
- EXPANSIÓN. 2016. *México y Argentina firman acuerdos para profundizar sus relaciones comerciales*, 29 de julio de 2016, México DF.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). 2016. [Subdued Demand: Symptoms and Remedies](#). Octubre. Washington DC.
- GAYÁ, ROMINA Y MICHALCZEWSKY, KATHIA. 2014. [El comercio intrarregional sudamericano: patrón exportador y flujos intraindustriales](#). IDB-TN#583. Buenos Aires: BID-INTAL.
- GIORDANO, P. (2016). Monitor de Comercio e Integración 2016. Washington, DC: BID.
- GUILLÉN, S. 2013. [Paraguay frente al MERCOSUR y la Alianza del Pacífico](#).
- INAI. 2016. Boletín Nro. 153. Argentina-Alianza del Pacífico: más cerca. Julio. [www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar)
- MAKUC, A, DUHALDE, G. Y ROZEMBERG, R. 2015. [MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA. A VEINTE AÑOS DEL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN. QUO VADIS?](#). NOTA TÉCNICA IDB-TN-841.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. 2016. Canciller Nin Novoa ante el Parlasur: *Prioridades de la PPT Uruguay*, 15/3/ 2016.
- MOTTA VEIGA, PEDRO Y RIOS, SANDRA. 2016. *A agenda de negociação externa do MERCOSUL, o novo cenário global e os acordos mega-regionais*. Mlmeo.
- OPEP. 2016. [Monthly Oil Market Report](#). Viena. Ediciones, Enero y Julio.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). 2016. [Trade growth to remain subdued in 2016 as uncertainties weigh on global demand](#). 7 de Abril. Ginebra.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY. 2015. Comunicado Oficial de la visita del Presidente Tabaré Vázquez a Japón. 6 de noviembre. [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)
- ROSALES OSVALDO. 2014. *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- ROZEMBERG, RICARDO Y GAYÁ, ROMINA. 2013. [El MERCOSUR y la promoción de inversiones](#). Buenos Aires: Instituto de Estrategia Internacional (IEI). Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA).



- ROZEMBERG, RICARDO Y PENA, CELINA. 2015. [Armonización de marcos regulatorios en el MERCOSUR. Iniciativas vinculadas a la libre movilidad del capital y el trabajo](#). DT 2-2015. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). 2016. World Investment Report 2016. [Investor Nationality: Policy Challenges](#). Junio. Ginebra.
- URUGUAY XXI. 2015. [Informe de Comercio Exterior. Exportaciones e Importaciones de Uruguay](#). Montevideo: Uruguay XXI. Diciembre.
- , 2016a. [Inversión Extranjera Directa en Uruguay](#). Montevideo: Uruguay XXI. Primer trimestre.
- , 2016b. [Informe de Zonas Francas en Uruguay](#). Montevideo: Uruguay XXI. Mayo.