

INFORME DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA



Número 9 - marzo de 2020

Departamento de

Negocios Internacionales e Integración

LV Cumbre del Mercosur: a la espera de nuevos consensos

Dr. Ignacio Bartesaghi¹

1. Antecedentes de la reunión de Bento Gonçalves

La segunda reunión del año 2019 del Consejo del Mercado Común (CMC), realizada en Brasil, tuvo la característica de desarrollarse unos días antes de la asunción de Alberto Fernández como presidente de Argentina. Como es sabido, asumió el 10 de diciembre de 2019 con una visión bien distinta sobre el Mercosur en relación con la sostenida por su antecesor Mauricio Macri.

Si bien la administración de Bolsonaro podría haber coordinado la cumbre presidencial después del 10 de diciembre, se forzó la realización unos días antes del traspaso de mando para evitar el encuentro entre los dos presidentes, el cual sigue sin concretarse hasta la fecha. Cabe recordar que, durante la campaña electoral en Argentina, los cruces de declaraciones entre los dos líderes políticos en Argentina generaron sorpresa por un tono muy alejado de la investidura presidencial que hasta incluyó a las familias de ambos.

No se trató del único país que ya participó en la cumbre de Brasil con una delegación de un gobierno al fin de su mandato, ya que lo mismo ocurrió en el caso de Uruguay que cambió de gobierno el pasado primero de marzo. La situación en el caso de este último país es algo diferente si se tiene en cuenta que Bolsonaro no hizo comentarios en contra de Lacalle Pou durante la campaña electoral, sino que, por el contrario, mostró simpatía por el hoy presidente de Uruguay. Además, el anterior gobierno uruguayo permitió la participación en la cumbre de un representante de la futura administración.

¹Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay y director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay.

Postdoctorado en Integración Económica y Doctor en Relaciones Internacionales. Integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Por consultas y/o comentarios: ibartesa@ucu.edu.uy
Twitter: @i_bartesaghi

La LV cumbre del CMC, que se realiza un día antes de la cumbre presidencial donde se hace el traspaso de mando por los próximos seis meses, siempre se lleva a cabo en el país que está a cargo de la presidencia pro tempore, en este caso Brasil, el que le pasó la magistratura del Mercosur a Paraguay por los próximos seis meses.

En cuanto al contexto previo a la cumbre, seguían las dudas sobre cómo será el relacionamiento entre las dos principales potencias del Mercosur, ya que recién en las últimas semanas se concretaron las reuniones entre los cancilleres de Argentina y Brasil, la que además contó con una reunión entre Bolsonaro y Solá, además de las del canciller de Uruguay con los cancilleres de Argentina y de Brasil. Si bien no trascendieron los detalles de dichas reuniones, parece claro que los temas centrales sí estuvieron sobre la mesa.

En primer lugar, la concreción del tan deseado encuentro entre Bolsonaro y Fernández, el que estuvo cerca de ocurrir en Montevideo el pasado 1 de marzo, mientras que, por otro, el debate sobre qué Mercosur se espera en los próximos años. Las discusiones más profundas están centradas en la reforma del arancel externo común (Brasil impulsa un drástico recorte en algunos sectores), en la agenda externa del bloque, donde la posibilidad de aprobar una flexibilidad para alcanzar acuerdos comerciales bilaterales es uno de los temas centrales y en la distancia de posiciones que existen entre Argentina y los otros tres socios del bloque en otros asuntos de interés regional.

La reforma del arancel externo común (AEC) es un reclamo razonable si se tiene en cuenta la realidad internacional. El instrumento que protege al Mercosur de las importaciones de extrazona ya no refleja la realidad industrial de muchos sectores, y lo que es peor, no favorece la competitividad de una industria que necesita de insumos desde el exterior en una lógica de cadenas globales de valor.

Si bien Brasil pretendía cerrar dicho asunto en la pasada cumbre, el cambio de gobierno en Argentina provocó una postergación de las negociaciones, ya que la nueva administración argentina enfrenta otras prioridades en su gobierno, en particular lo que tiene que ver con la renegociación de la deuda con el FMI. Además, al menos en su primer año de gobierno, Fernández deberá mostrarse muy condescendiente con los reclamos de los sectores que lo apoyan, en particular

sindicatos e industriales, los que siguen sosteniendo una visión muy proteccionista. La nueva crisis enfrentada a nivel global por la pandemia del coronavirus seguramente postergue el debate interno sobre la reforma del AEC.

Estructura arancelaria de Uruguay en base a la NCM (10 dígitos)

El arancel de Uruguay a 10 dígitos tiene un total de 12.011 líneas en su última actualización correspondiente a enero de 2020. La estructura arancelaria del AEC es de: 0%, 2%, 4%, 6%, 8%, 10%, 12%, 14%, 16%, 18%, 20%, 26% y 35%.

En cuanto a los niveles, el cuadro presentado seguidamente demuestra qué número de rubros están clasificados en cada nivel, destacándose que el 72% de los bienes en el Mercosur tienen un arancel igual o superior al 8%, que es la tasa arancelaria promedio simple mundial de todos los productos. El arancel promedio del Mercosur alcanza al 13% y no ha bajado en los últimos años a diferencia de lo ocurrido con el arancel promedio mundial.

Si se computa el arancel promedio ponderado de todos los productos a nivel mundial, el mismo baja del 8% al 2,5%, mientras que en los países del Mercosur disminuiría del 13% al 8% en el caso de Brasil y Argentina, mientras que al 5,3% en el caso de Uruguay y 5% en el de Paraguay de acuerdo con el Banco Mundial.

Cuadro 1. Estructura arancelaria del Mercosur

Número de líneas	Nivel arancelario AEC	Participación total
760	0%	6%
2.083	2%	17%
251	4%	2%
288	6%	2%
464	8%	4%
1.469	10%	12%
853	12%	7%
2.415	14%	20%
1.009	16%	8%
1.012	18%	8%
515	20%	4%
442	26%	4%
450	35%	4%
12.011	13%	100%

Fuente: elaboración propia en base a la APC del MEF.

Excepciones al AEC del MERCOSUR para Uruguay

Uruguay como los otros miembros del Mercosur cuentan con excepciones al AEC del Mercosur, lo que implica que para muchos rubros el arancel difiere con el presentado en el cuadro 1, siendo en algunos casos sensiblemente menor.

En particular se destaca el régimen de bienes de capital (BK) y de informática y comunicaciones (BIT).

Cuadro 2. Excepciones al AEC del Mercosur
(Uruguay)

Régimen	Número de líneas	Nivel arancelario	Part. en total AEC
BK	418	0% y 2%	3%
BIT	1.302	0% y 2%	11%
Régimen general	10.291	Entre 0% y 35%	86%
Total	12.011		100%

Fuente: elaboración propia en base a la APC del MEF.

A su vez, Uruguay cuenta con otras excepciones que implican la exoneración del cobro del AEC o como ocurre con los BK y BIT el cobro de un arancel inferior. Este es el caso de las listas de excepciones nacionales, el sector textil y vestimenta, aranceles consolidados en la OMC y el sector azucarero y automotor. El régimen de Admisión Temporal y el TLC bilateral de Uruguay con México también podrían ser considerados excepciones al AEC del Mercosur para Uruguay.

En lo que refiere a la agenda externa, en los últimos años se ha mostrado otro dinamismo, ya no solo por el cierre del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) el año pasado (después de veinte años de negociaciones), como así también entre el primer bloque con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), sino por las negociaciones lanzadas y en curso con Canadá, Corea del Sur y Singapur. La preocupación de Bolsonaro en lo que tiene que ver con las relaciones exteriores,

es el posible retorno al proteccionismo por parte del nuevo gobierno argentino, que hasta la fecha ha dado señales contradictorias. Se trata de una preocupación que también ha sostenido el nuevo presidente uruguayo y su canciller, ya que ambos han puesto el foco en contar con una política exterior que acelere la firma de los acuerdos comerciales.

Independientemente de cómo reaccione el gobierno argentino en las negociaciones en curso, en especial con la de Corea del Sur que no estaría dentro de sus prioridades, sí se han dado señales de que Fernández aprobaría el acuerdo con la UE, incluso declarando en ese sentido en su reciente viaje a Europa donde buscó apoyo para la renegociación de la deuda con el FMI. De cualquier forma, debe reconocerse que las señales no son del todo firmes, ya que a nivel interno sí ha cuestionado el acuerdo en varios de sus capítulos, abrió un espacio para consultas con industriales argentinos cuando el mismo ya está cerrado y criticó la falta de transparencia y el hermetismo de las negociaciones de parte del gobierno de Macri.

Más allá de la retórica que puede existir en estos meses y de las dificultades económicas que enfrenta Argentina, lo que ha llevado a la aplicación de nuevas medidas proteccionistas, además de lo que implica el impacto del coronavirus en la región, el margen de acción del presidente argentino para no incorporar el acuerdo parece acotado.

Ocurre que, si Brasil decide incorporar el acuerdo lo que parece razonable, para Argentina será muy difícil no seguir el mismo camino, lo que tiene que ver con el estrecho vínculo comercial que tiene con el país vecino. En otras palabras, de no acompañar el acuerdo con la UE, podría darse que Brasil siga adelante de forma bilateral con Europa, probablemente acompañado por Uruguay y Paraguay, lo que a la postre provocaría la pérdida del mercado regional para Argentina sin recibir a cambio las ganancias por acceder de forma preferencial al mercado europeo.

En su reciente visita a Uruguay por la asunción de Lacalle Pou, el canciller argentino no escatimó en críticas a la posición del nuevo gobierno respecto a Venezuela, se separó nuevamente de Bolsonaro y planteó que su país no está de acuerdo con la flexibilización planteada respecto a las negociaciones comerciales con terceros.

Una vez más, parece que el Mercosur rompe con los consensos básicos en los temas clave y pierde una oportunidad de seguir adelante con sus reformas.

Proceso de incorporación del acuerdo Mercosur – Unión Europea

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que las dificultades para avanzar en su incorporación están presentes en ambas partes, tanto en el Mercosur como en la UE. En el caso del bloque europeo, si bien se reconoce que aceptó por razones geopolíticas un acuerdo de características distintas a los habitualmente firmados (como por ejemplo el CETA con Canadá o el cerrado con Japón) enfrenta muchos escollos en diferentes países miembros, ya no solo los históricamente contrarios al acuerdo como Francia, Irlanda, Hungría y Polonia, sino con posiciones muy contrarias en la propia Alemania.

No cabe duda de que el cierre de las negociaciones tiene que ver con un cambio de contexto, por un lado, la UE necesitaba dar una señal de fortaleza a la comunidad internacional, la que vivía con incertidumbre por los impactos del Brexit, la guerra comercial entre Estados Unidos y China mientras que, desde el lado suramericano, Bolsonaro derribó los escollos que aún trababan el cierre de las negociaciones en algunos sectores.

Sobre las preocupaciones en la UE, hay que recordar que el Brexit finalmente se concretó el 31 de enero de 2020, restando ahora una negociación para cerrar el acuerdo definitivo que sellará los términos del divorcio antes del 31 de diciembre de este año, fecha que también es altamente probable que se postergue debido a la crisis global generada por el coronavirus.

Por otro lado, la guerra comercial entre la primera y segunda potencia a nivel mundial también mostró avances en las últimas semanas, ya que en enero de este año se alcanzó el acuerdo denominado fase 1, que pone al menos paños fríos a la tensa relación que enfrenta a la administración de Trump con China desde hace más de dos años, más allá de las dudas razonables de si lo acordado se respetará debido a los impactos del coronavirus en la economía mundial.

Sobre el mencionado acuerdo, se debe tener en cuenta que, entre otros compromisos, China se comprometió a comprar nada menos que US\$ 200 mil millones adicionales desde Estados Unidos, de los cuales cerca de 20.000 serían de bienes agrícolas, muchos de ellos exportados por el Mercosur a China. Se trata de un acuerdo bilateral que no fue naturalmente ratificado en la OMC, por lo que sus efectos no solo serán comerciales sino también normativos. Debe reconocerse que a la UE le preocupa de forma cada vez más sostenida la profundización de las relaciones de América Latina con China, ya no solo en el área de comercio, sino también en la de las inversiones, cooperación e intercambios culturales.

En definitiva, existen elementos para pensar que las dos partes harán todos sus esfuerzos para incorporar el acuerdo, si bien el debate esperado en la UE tanto en el Consejo como en el Parlamento será complejo, ya no solo por los temas clásicos como el impacto en la agricultura, sino por la cada vez más importante agenda medioambiental, donde los países europeos buscan distancias de algunas de las posiciones sostenidas en los últimos tiempos por el gobierno de Brasil.

2. Documentos y decisiones aprobadas

En el marco de la Reunión del CMC, de acuerdo con lo registrado en el acta del máximo órgano del bloque, Brasil presentó el informe de su presidencia, se discutió sobre el estado actual del Mercosur, en particular sobre la estructura institucional del Mercosur, que ha sido otra de las críticas de Bolsonaro.

Presentaron sus informes de trabajo el Tribunal Permanente de Revisión, el Instituto Social del Mercosur, el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos y la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur. Los otros puntos de la agenda tienen que ver con la relación de los países miembros con los asociados y la aprobación de declaraciones, comunicados conjuntos y documentos.

En cuanto a las normas aprobadas por el CMC que serán analizadas seguidamente, como resultado de los trabajos realizados en el marco de la presidencia a cargo de Brasil se aprobó un total de 20 decisiones, de las cuales la mayoría no deber ser incorporadas por los Estados miembros, por ingresar automáticamente en vigencia de acuerdo con a lo establecido en el artículo 5 de la Decisión CMC N°23/00.

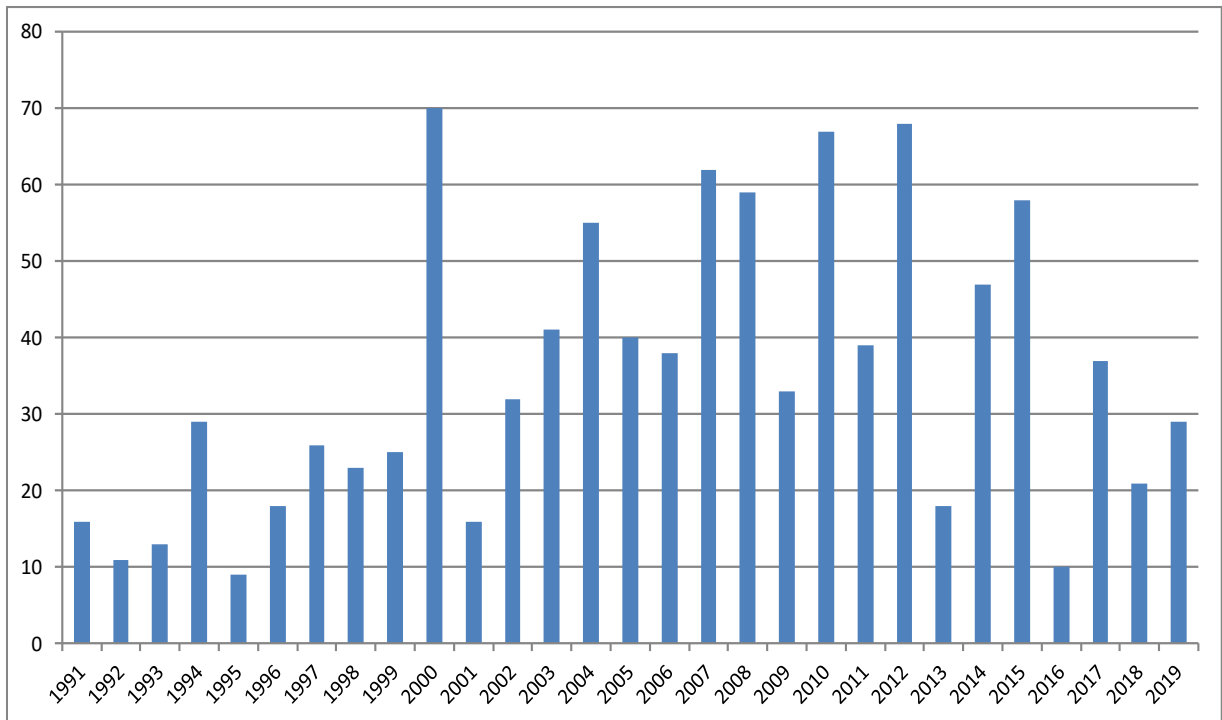
Cuadro 3. Decisiones aprobadas en la reunión de Bento Gonçalves

N° de decisión	Descripción	Debe ser incorporada
10/2019	ACUERDO PARA LA PROTECCIÓN MUTUA DE LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS ORIGINARIAS EN LOS TERRITORIOS DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR	Sí
11/2019	ACUERDO DE RECONOCIMIENTO MUTUO DE CERTIFICADOS DE FIRMA DIGITAL DEL MERCOSUR	Sí
12/2019	ACUERDO DE COOPERACIÓN POLICIAL APLICABLE A LOS ESPACIOS FRONTERIZOS ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR	Sí
13/2019	ACUERDO SOBRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS	Sí
14/2019	ENMIENDA AL PROTOCOLO DE MONTEVIDEO SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS DEL MERCOSUR	Sí
15/2019	ACUERDO PARA LA FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE DE MERCANCIAS PELIGROSAS EN EL MERCOSUR	Sí
16/2019	MARCO GENERAL PARA LAS INICIATIVAS FACILITADORAS DEL COMERCIO EN EL MERCOSUR	No
17/2019	PLAN DE ACCIÓN PARA DESARROLLO Y CONVERGENCIA DE PLATAFORMAS DIGITALES PARA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE CONSUMO EN LOS ESTADOS PARTES	No
18/2019	MECANISMOS DE EVALUACIÓN DE PRODUCTIVIDAD DE LOS FOROS Y MONITOREO DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJO	No
19/2019	ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR	No
20/2019	REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 20 DEL TRATADO DE ASUNCIÓN (COMPLEMENTACIÓN DE LA DECISIÓN CMC N° 28/05)	No
21/2019	COMBATE A LA CORRUPCIÓN	No
22/2019	PLATAFORMA MERCOSUR DE FORMACIÓN (DEROGACIÓN DE LA DECISIÓN CMC N° 04/07 Y LA RESOLUCIÓN GMC N° 57/07)	No
23/2019	CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA ENTRE EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) Y EL FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA (FONPLATA)	No
24/2019	REGIMEN ADUANERO DE EQUIPAJE EN EL MERCOSUR	No
25/2019	DESIGNACIÓN DEL DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR	No
26/2019	DESIGNACIÓN DEL SECRETARIO DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN	No
27/2019	PRESUPUESTO DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM) PARA EL EJERCICIO 2020	No
28/2019	PRESUPUESTO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR PARA EL EJERCICIO 2020 CRITERIOS DE APOORTE	No
29/2019	ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO DEL MERCOSUR	Sí

Fuente: Secretaría del Mercosur.

En lo que va de historia del Mercosur, que cumplirá 30 años el próximo año, el máximo órgano del Mercosur aprobó un total de 1.010 decisiones, alcanzado sus picos máximos en los años 2000, 2012 y 2010.

Gráfico 1. Decisiones aprobadas por el CMC del Mercosur



Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría del Mercosur.

2.1 Desarrollo de las normas aprobadas

Acuerdos

La **Decisión CMC N°10/19** es un reflejo de los aspectos positivos derivados del mayor dinamismo del Mercosur en su agenda internacional. Lo cierto es que la necesidad de definir posiciones negociadoras conjuntas entre los miembros para con terceros, impulsa de forma indirecta la agenda interna del bloque en aquellas áreas que hasta la fecha no habían sido discutidas.

Este es el caso de la aprobación del Acuerdo para la Protección de las Indicaciones Geográficas originarias en los territorios de los Estados Parte del Mercosur aprobado por la mencionada decisión (que debe ser ratificado).

En este caso se define a una indicación geográfica como el “nombre que identifica un producto o servicio como originario del territorio de un Estado Parte, o región o

localidad del mencionado territorio, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto o servicio pueda ser atribuida fundamentalmente a su origen geográfico”. La lista de las indicaciones geográficas que serán protegidas no está incluida en el texto, sino que se hace referencia a que la misma será aprobada tras una consulta pública realizada por el Grupo del Mercado Común (GMC).

Se destaca en el acuerdo que este no obliga a indicaciones geográficas de terceros países no integrantes del Mercosur y define lo que considera uso común, entendiendo que ningún miembro podrá proteger, como indicación geográfica, nombre o término que, en su territorio, sea de uso común para designar un producto o servicio, tampoco nombres de razas de animales o variedades de plantas, incluidas las variedades de uvas. Se entiende como “uso común” el nombre o término que es utilizado para denominar el propio producto o servicio, si especie o género, independientemente del origen geográfico. Asimismo, el acuerdo promueve la coexistencia tanto para el caso de las indicaciones geográficas homónimas como en el caso de las marcas. Al respecto de estas últimas se establece que las indicaciones geográficas no podrán ser registrables como marcas para productos o servicios similares en los ordenamientos jurídicos nacionales, salvo cuando el pedido de registro de marca fuese anterior al listado que será aprobado por la resolución de referenciada en el acuerdo.

Por otro lado, la **Decisión CMC N°11/19** también refiere a un avance destacable en el Mercosur, si bien el mismo tiene ya un mayor desarrollo. Se trata de la aprobación de un acuerdo de reconocimiento mutuo sobre los certificados de origen digitales, lo que implica otorgarle a la firma digital el mismo valor que el otorgado a las firmas manuscritas y lo que genera una mayor facilidad en la facilitación del comercio, un área donde el comercio intrarregional tiene aún muchos desafíos. En este caso, así como ocurre con el acuerdo sobre indicaciones geográficas, el mismo también deberá ser ratificado por los Estados miembros más allá de que la decisión ingresó en vigencia de forma inmediata por el mecanismo previsto en la decisión 23/00.

Otro acuerdo fue aprobado por la **Decisión CMC N°12/19**, en este caso referido a cooperación policial aplicable a los espacios fronterizos entre los Estados Parte del Mercosur. Como en el resto de los acuerdos mencionados, se prevé la necesaria

ratificación de este por parte de los miembros. En cuanto al alcance de lo establecido en el acuerdo, se prevé la cooperación policial en puntos de frontera, en especial para prevenir y los hechos delictivos en frontera de acuerdo con la legislación vigente y los tratados internacionales.

Otro de los acuerdos aprobados en Brasil, fue el presentado por la **Decisión CMC N°13/19** sobre localidades fronterizas vinculadas, que también deberá ser incorporado por los Estados miembros. El acuerdo busca contemplar las realidades fronterizas que exigen determinados tratos diferenciales en materia económica, de tránsito, el régimen laboral, acceso de servicios públicos de salud, enseñanza y cultura entre otros. El mismo define las zonas fronterizas en el anexo 1 (también se prevé la expedición de un documento para el tránsito vecinal fronterizo) destacándose en el caso de Uruguay las siguientes:

Con Argentina:

- Colón – Paysandú.
- Concordia – Salto.
- Gualeguaychú - Fray Bentos.
- Monte Caseros - Bella Unión.

Con Brasil:

- Chuí/Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo/Barra do Chuí - Chuy/18 de Julio/Barra de Chuy/La Coronilla/Pueblo San Luis.
- Jaguarão - Rio Branco.
- Aceguá – Aceguá.
- Santana do Livramento – Rivera.
- Quaraí – Artigas.
- Barra do Quaraí - Bella Unión.
- Colônia Nova - Villa Isidoro Noblía.

El acuerdo prevé que los miembros deberán promover y acordarán la elaboración y ejecución de un plan conjunto de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en las localidades fronterizas vinculadas donde sea posible o conveniente.

La **Decisión N°15/19** aprobó el Acuerdo para la facilitación del transporte de mercancías peligrosas en el Mercosur que deberá ser incorporado por los miembros antes del 01/6/2020. Además de establecerse que la norma tiene que ser protocolizada ante la ALADI.

En cuanto al contenido, cada Estado se reserva la posibilidad de prohibir el ingreso de mercadería peligrosa en su territorio previa comunicación a los demás Estados Parte. A su vez, se regula el ingreso o egreso de este tipo de mercancías conforme a lo establecido por la Organización Marítima Internacional o la Organización de la Aviación Civil Internacional. El acuerdo regula la modalidad de transporte, los requisitos que deberán cumplir las mercancías de estas características, la documentación que deberá acompañar a la mercadería y los aspectos vinculados con el personal encargado de transportar o manipular este tipo de productos.

Normas de alcance económico y comercial

La **Decisión CMC N°14/19** establece una enmienda al Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios en el Mercosur. En particular se establece la sustitución de los servicios financieros del Protocolo de Montevideo por el adjunto en la presente norma. Al respecto del Protocolo de Montevideo, cabe recordar que el mismo fue aprobado en el año 1998 regulando rondas de negociaciones que si bien se desarrollaron durante años, las mismas no fueron incorporadas. Es más, de acuerdo con la información de la propia Secretaría del Mercosur, el mencionado protocolo no se encuentra vigente.

En otras palabras, los miembros del Mercosur no tienen compromisos en servicios, una de las áreas que en los últimos años ha registrado un mayor nivel de desarrollo y dinamismo en el comercio internacional. Entre los años 2005 – 2018, las exportaciones de servicios crecieron a una tasa anualizada del 6,2% frente al 4,9% de los bienes, pasando de explicar en 2005 el 25,6% al 30,1% de las exportaciones mundiales. Es por esto por lo que adquiere suma relevancia que se dinamicen las negociaciones en este sector, valorando la mencionada enmienda como una posible señal en ese sentido.

Por otra parte, la **Decisión CMC N°16/19** estableció el marco general para las iniciativas facilitadoras del comercio en el Mercosur, lo que una vez más busca impulsar las barreras al comercio intrarregional que aún persisten entre los socios del bloque. En ese sentido, se promueve la facilitación en cuestiones referentes a reglamentos técnicos, procedimientos de evaluación de la conformidad, normas técnicas, acreditación, y metrología, buscando fomentar la cooperación, simplificar

los procedimientos, fomentar el intercambio de información, acordar herramientas ágiles que permitan identificar temas específicos y promover los trabajos conjuntos.

Las iniciativas a las que hace referencia la norma buscan alcanzar la convergencia regulatoria, la armonización con las normas internacionales, el uso de la acreditación y el reconocimiento mutuo o unilateral de los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad. La norma prevé de forma muy vaga que los Estados definirán “en cualquier momento” los sectores, productos o grupo de productos potenciales en los cuales se podrá avanzar con dichas iniciativas.

La norma no debe ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales, por lo que la misma se encuentra plenamente vigente desde el momento de su aprobación.

La **Decisión N°17/19** definió un plan de acción para el desarrollo y convergencia de plataformas digitales para la solución de conflictos de consumo en los Estados Parte del Mercosur. Se trata de una plataforma desarrollada por la Secretaría Nacional del Consumidor de Brasil que fue concebida en base al principio de la transparencia y posibilita la solución de conflictos de forma rápida y desburocratizada. Es un servicio público que genera la interlocución entre consumidores y proveedores para la solución de conflictos.

La cooperación necesaria para el intercambio de la mencionada plataforma se hará a través de la firma de los instrumentos bilaterales establecidos en la decisión. La norma establece un cronograma para la firma de los mencionados contratos y los posteriores pasos vinculados a la implementación y la convergencia de las plataformas nacionales. En el caso de Uruguay, el organismo público responsable es el Ministerio de Economía y Finanzas, en particular el área de defensa al consumidor.

La **Decisión CMC N°24/19** refiere al régimen aduanero del equipaje en el Mercosur, sustituyendo en su artículo 1, el numeral 2 del artículo 9 del Anexo de la Decisión CMC N°53/08² por el siguiente:

“2. Además de los bienes mencionados en el numeral 1, el viajero que ingrese a un Estado Parte por vía aérea o marítima tendrá una exención para otros objetos, hasta el límite máximo de US\$ 1.000 (mil dólares estadounidenses) o su equivalente en otra moneda”.

La nueva decisión aumenta el límite máximo de US\$ 300 a US\$ 1.000. La mencionada norma no debe ser incorporada por los socios.

Por último, la **Decisión CMC N°29/19** aprobó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio del Mercosur que consta en anexo y que para entrar en vigor deberá seguir los criterios establecidos en el artículo 21³. Se trata de un acuerdo que estuvo impulsado por los avances registrados a nivel multilateral en la materia, el que tiene por objetivo agilizar el movimiento de mercancías a nivel internacional, estableciendo medidas de cooperación entre las autoridades aduaneras y criterios comunes para facilitar las operaciones de comercio exterior. Se trata de un tema clave para expandir el comercio y bajar los costos de transacción, con impactos positivos en el comercio que incluso superan los esperados por la baja de aranceles.

² Acceda a la norma en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2953_DEC_053-2008_ES_Equipajes.pdf

³ Acceda al acuerdo en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75425_DEC_029_2019_ES_Acuerdo%20Facilitacion%20Comercio.pdf

El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC

La OMC aprobó en la Conferencia Ministerial de Bali de 2013 el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, el que entró en vigor el 22 de febrero de 2017 tras haber sido ratificado por dos tercios de los miembros de la OMC.

En base a los datos de la OMC, el acuerdo contribuirá en reducir los costos del comercio de los miembros en 14,3% en promedio y serían los países de menor desarrollo los que más se benefician. También se espera la reducción del tiempo necesario para la importación y exportación en un 47% y un 91%, respectivamente, en relación con el promedio actual.

Se trata de uno de los últimos grandes logros de la OMC previo a la crisis desatada por el bloque a su sistema de solución de diferencias, en particular a su Órgano de Apelaciones, cumpliéndose el pasado 22 de febrero nada menos que su tercer aniversario, que hasta la fecha fue incorporado por el 91% de los 164 miembros de la organización, con niveles de implementación que superan en promedio el 60%.

Debe tenerse en cuenta que todos los miembros del Mercosur han ratificado el acuerdo:

- Argentina: 22 de enero de 2018.
- Brasil: 29 de marzo de 2016.
- Paraguay: 1 de marzo de 2016.
- Uruguay: 30 de junio de 2016.

En cuanto al nivel de la implementación del acuerdo, los miembros notifican en base a tres categorías. Como puede observarse, Paraguay es el país del Mercosur que muestra niveles más bajos de implementación y plantea para un 28,2% de las medidas la necesidad de contar con más tiempo y apoyo.

A – Miembros en desarrollo implementarán las medidas antes del 22/02/2017. Los de menor desarrollo relativo lo harán antes del 22/02/18.

B - Los miembros necesitarán tiempo adicional para implementar las medidas.

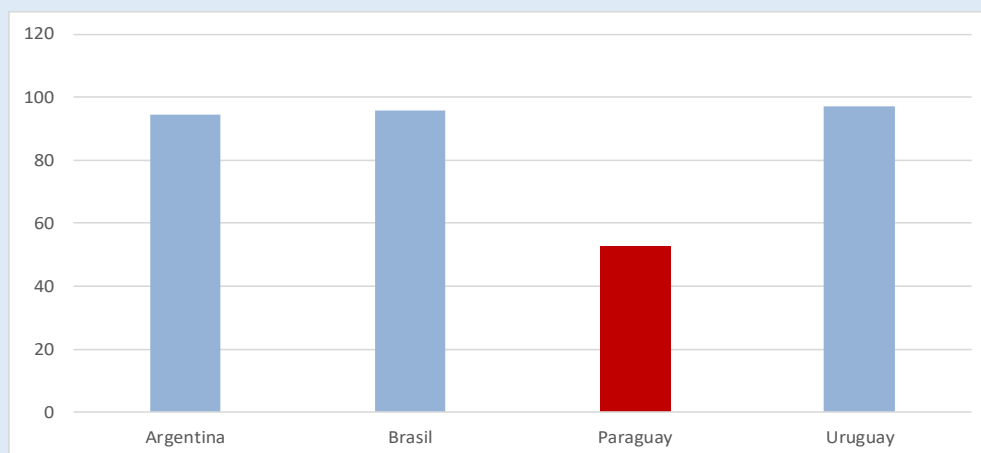
C – Miembros que además de tiempo necesitarán apoyo para implementar las medidas.

Cuadro 4. Nivel de implementación por categorías

Miembro	Categorías - en porcentajes		
	A	B	C
Argentina	94,5	5,5	0
Brasil	95,8	4,2	0
Paraguay	52,5	19,3	28,2
Uruguay	97,1	2,9	0

Fuente: elaboración propia en base a la OMC.

Gráfico 2. Nivel de implementación en porcentajes en categoría A



Fuente: elaboración propia en base a la OMC.

Normas de alcance institucional, social o político

La **Decisión CMC N°18/19** aprobó los mecanismos de evaluación de productividad de los foros y monitoreo de los programas de trabajo.

La norma plantea el objetivo de evaluar la productividad de los foros que dependen de los órganos con capacidad decisoria del Mercosur, buscando identificar con determinados criterios, el aporte que los mismos están realizando al desarrollo del proceso de integración.

Cabe recordar que la reforma institucional del Mercosur es uno de los temas mayormente planteados en los últimos tiempos, incluso con algunas medidas concretas, como es el caso de las definiciones tomadas en el Parlamento del Mercosur o incluso la eliminación del cargo de la figura del Alto Representante General del Mercosur.

Cabe precisar que el monitoreo previsto en la norma estará a cargo de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur con el apoyo de la Secretaría del Mercosur. La decisión ya se encuentra vigente por definir que la misma no debe ser incorporada de acuerdo con lo establecido en la decisión CMC N°23/00. Es esperable que los resultados del mencionado monitoreo permitan contar con un diagnóstico apropiado para tomar definiciones en la necesaria reforma del Mercosur en este pilar, ya que el proceso de *aggiornamento* que tiene que atravesar el bloque implica una desburocratización amplia en las operaciones cotidianas.

En la misma línea que lo pretendido con la decisión anteriormente comentada, en la cumbre de Brasil también se aprobó la **Decisión CMC N°19/19** sobre la actualización de la estructura institucional del Mercosur, donde se estableció un plan de acción de revisión de la estructura institucional para el período 2020 – 2021 que deberá ser implementado por el GMC.

Se plantea la revisión sistemática de las tareas desarrolladas por los foros dependientes de los órganos con capacidad decisoria, además se tomó una razonable decisión que permite al menos eliminar los foros que se encuentran

inoperativos por un período de dos años, entre otras medidas vinculadas a la operativa institucional del Mercosur.

Una vez más y con la sensibilidad que dicho artículo del Tratado de Asunción tiene debido a las adhesiones de nuevos miembros, en especial por lo ocurrido en el proceso de ingreso de Venezuela al Mercosur, es que se vuelve a reglamentar el artículo 20 del tratado que fundó el Mercosur. La **Decisión CMC N°20/19** plantea que el Estado adherente adquiere la condición de Estado Parte una vez entre en vigor el respectivo Protocolo de Adhesión y su participación estará fundada en el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones.

Si bien se plantea que el nuevo miembro será considerado socio pleno, los siguientes artículos de la norma ponen un límite a la plena participación de acuerdo con lo establecido en las decisiones 28/05 y 14/18. Cabe recordar que el artículo 3 de la decisión 28/05 refiere al caudal de normas que deben ser incorporadas por el nuevo miembro, lo que cabe recordar no fue cumplido en tiempo y forma en el caso de Venezuela. Entre otros documentos se establece que el nuevo miembro deberá incorporar a su ordenamiento jurídico el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y el Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur. También la obligación de adherirse al Acuerdo de Complementación Económica N°18 y sus protocolos adicionales, todo el acervo normativo del Mercosur incluidas las normas en proceso de incorporación. Asimismo, también será obligatorio incorporar todos los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción. Por su parte, la decisión 14/18 establece que los nuevos miembros deben incorporar a los ordenamientos jurídicos internos los protocolos que son listados en el anexo de la mencionada norma⁴.

La **Decisión CMC N°21/19** refiere al combate a la corrupción, para lo cual instruye al GMC a que elabore para la próxima reunión ordinaria del CMC una propuesta del Plan de Acción para el Mercosur de combate a la Corrupción, proponiendo que el

⁴ Acceda a la decisión en el siguiente link:
https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71403_DEC_014-2018_ES_Tratados%20Int%20Celeb%20MCS.pdf

mismo contenga los contenidos especificados incorporados en la decisión. La norma no deberá ser incorporada por los Estados a su ordenamiento jurídico.

Dada la gravedad del tema en la región y América Latina, especialmente por los últimos acontecimientos desatados por el caso Odebrecht, la mencionada norma tendría un rol más simbólico. No parece sensato pensar que la misma, ni tampoco el futuro Plan de Acción, ayudará a combatir un flagelo que es mucho más profundo y que supera ampliamente al Mercosur.

La **Decisión CMC N°22/19** establece la Plataforma de Formación del Mercosur que tendrá por objetivo reunir la oferta de capacitación presentada por foros e instituciones del Mercosur. La mencionada plataforma será dirigida por la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, que contará con el apoyo de la Secretaría del Mercosur. La decisión abre la posibilidad de que las escuelas nacionales de administración o afines de los Estados miembros puedan proponer oferta de capacitación, sin nombrar a las privadas. La mencionada decisión no debe ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Por otra parte, la **Decisión CMC N°23/19** aprobó el contrato de Administración Fiduciaria entre el Mercosur y Fonplata. El mismo consta en anexo de la norma⁵.

En cuanto a la Secretaría del Mercosur, la **Decisión CMC N°25/19** designó al nuevo Director Ejecutivo del Instituto Social del Mercosur, Sr. Juan Miguel González Bibolini de nacionalidad paraguaya por un período de dos años. Por otro lado, la **Decisión CMC N°26/19** designó al Dr. Juan Manuel Rivero Godoy para ocupar el cargo de secretario del Tribunal Permanente de Revisión por un período de dos años. Ninguna de las dos decisiones recién mencionadas debe ser incorporadas.

⁵ Acceda al contrato en el siguiente link:
https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75412_DEC_023-2019_ES_Contrato%20MCS-FONPLATA.docx.pdf

Normas referidas a presupuestos

La **Decisión CMC N°27/19** aprobó el presupuesto del Fondo para la Convergencia Estructural el Mercosur (FOCEM) para el ejercicio de 2020 que consta en anexo de la norma y que suma más de US\$ 300 millones.

A su vez, se decidió que los recursos presupuestados y no asignados en 2019, permanecerán a disposición de cada Estado Parte para ser asignados a nuevos proyectos en 2020, mientras que los anteriores al año 2019 podrán ser asignados antes del 31 de diciembre de 2020. Si existen saldos en los recursos de proyectos ejecutados, los mismos quedarán a disposición del Estado beneficiario del proyecto.

PRESUPUESTO DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM) PARA EL EJERCICIO 2020		
Título II - Recursos del FOCEM y su aplicación		
(en dólares estadounidenses)		
I N G R E S O S		
A) APORTES DE LOS ESTADOS PARTES		0
B) RECURSOS NO ASIGNADOS A PROYECTOS EN EJERCICIOS ANTERIORES (1)		216.902.805
Argentina	38.497.537	
Brasil	68.565.456	
Paraguay	89.288.650	
Uruguay	10.414.051	
Venezuela	9.137.111	
Programa IV	1.000.000	
C) RECURSOS ASIGNADOS A PROYECTOS NO UTILIZADOS EN EJERCICIOS ANTERIORES		98.142.637
Argentina	11.164.089	
Brasil	4.509.503	
Paraguay	54.454.203	
Uruguay	27.891.069	
Venezuela	0	
Programa IV	123.774	
D) RESULTADOS FINANCIEROS		3.906.081
2017 (saldo)	23.455	
2018 (estimado)	1.700.000	
2018 (ajuste por cierre contable)	282.626	
2019 (estimado)	1.900.000	
E) RECURSOS ASIGNADOS A LA UTF NO UTILIZADOS		463.394
Ejercicio 2018 (ajuste de excedentes por cierre contable)	13.619	
Ejercicio 2019 (excedentes estimados)	449.775	
F) RESERVA PARA COSTOS COMPLEMENTARIOS DE LAS AUDITORÍAS EXTERNAS DE LOS PROYECTOS (Dec. CMC N°05/12)		80.656
G) RESERVA DE CONTINGENCIA		13.319.798
TOTAL INGRESOS		332.815.371

(1) Los montos por país no incluyen los créditos proporcionales que resultarían de las contribuciones adeudadas por Venezuela.

Fuente: Secretaría del Mercosur.

Por último, la **Decisión CMC N°28/19** aprobó el presupuesto del Parlamento del Mercosur (Parlasur), órgano que se encuentra en pleno debate por las últimas definiciones tomadas por los Estados en cuanto a su funcionamiento.

Cabe recordar que el 17 de abril de 2019 los miembros del bloque aprobaron un Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlasur, eliminando las elecciones directas hasta que se realice la elección de forma simultánea en todos los países miembros. En los dos únicos países que estaban activas eran en el caso de Argentina y Paraguay, definiendo que los representantes elegidos a través de ese mecanismo culminarán el período por cual fueron electos⁶. Recientemente el senado argentino rechazó el Proyecto de Ley que modificaría el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, por lo que el debate sigue muy vigente.

En cuanto al presupuesto, la decisión señalada determinó el criterio de distribución del presupuesto del Parlamento, aportes que de acuerdo con la decisión provendrán de los organismos públicos que defina cada Estado.

- Argentina: 24%.
- Brasil: 44%.
- Paraguay: 16%.
- Uruguay: 16%.

3. Comentarios finales

Los resultados de la LV cumbre del CMC del Mercosur indican que el bloque mantiene el dinamismo alcanzado en los años anteriores, especialmente por las normas referidas a asuntos que son cada vez más relevantes para el comercio internacional como es el caso de las indicaciones geográficas, el certificado de origen digital o la facilitación del comercio. Por otro lado, algunas decisiones refieren a la reforma institucional del bloque, uno de los temas que ha adquirido una importancia cada vez mayor en los debates internos.

⁶ Acceda al Protocolo Adicional en: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adicional-al-protocolo-constitutivo-del-parlasur/>

En contrapartida, surgen nuevas dudas respecto al futuro del Mercosur debido a las diferencias existentes entre las dos mayores economías del bloque. Como se comentó inicialmente, preocupa especialmente las diferentes visiones que muestran Bolsonaro y Fernández sobre el futuro del Mercosur, lo que probablemente implique la necesidad de alcanzar nuevos consensos para seguir adelante con la agenda de los últimos años.

Las distancias entre el nuevo gobierno argentino y el resto de los socios se hicieron evidentes en las negociaciones para reformar el AEC, pero también en las negociaciones comerciales, como así también en la posición de algunos socios respecto a la crisis política en Venezuela.

De hecho, hasta el momento, Fernández y su canciller Solá han sido poco claros sobre la suerte que correrá el proceso de incorporación del acuerdo entre el Mercosur y la UE, que cabe recordar necesita la firma de todos los presidentes previo al tratamiento individual en los respectivos parlamentos. Tampoco es claro que Argentina mantenga el dinamismo mostrado por la administración anterior respecto a las negociaciones en curso con Canadá, Corea del Sur y Singapur.

En su reciente visita a Uruguay, el canciller argentino se mostró muy crítico con la posición de Uruguay y Brasil sobre las negociaciones bilaterales, declarando incluso que, para Argentina, la incorporación del acuerdo con la UE no es una prioridad.

Esta posición sumada a los nuevos desafíos que enfrenta el Mercosur en el marco de la crisis sanitaria del coronavirus plantea la duda razonable de si Argentina no pondrá paños fríos al proceso de incorporación de los acuerdos cerrados, a las negociaciones en curso y, si no es altamente probable, que implemente nuevas medidas proteccionistas contrarias a los compromisos asumidos en el Mercosur y que afecten el comercio intrarregional.

En ese sentido, desde la visión de Uruguay y tras 29 años de existencia del Mercosur, sigue siendo relevante la discusión de fondo que necesariamente nos lleva a los objetivos originarios del proceso de integración conformado en 1991. El bloque no ha logrado conformar una unión aduanera completa y no se aproxima a un mercado común, lo que hace absurdo seguir respetando una política comercial

común entre los miembros, que al menos hasta el presente, sigue sin otorgar preferencias de acceso a los principales mercados de consumo como Estados Unidos, China, la UE y Japón. Este debate adquiere nuevamente vigencia por la posición aperturista de Bolsonaro y por el temor de que Argentina vuelva a cerrar su economía. En el caso de Uruguay, la importancia de recuperar la soberanía en la política comercial es especialmente clave para su desarrollo económico, ya que es el único país que tiene desde el año 2016, la posibilidad abierta de cerrar un TLC con China.

La aparición del coronavirus y su impacto a nivel mundial demuestra lo cambiante de los contextos y el poco tiempo que puede durar una ventana de oportunidad. En ese sentido, el gobierno uruguayo debe avanzar con mayor celeridad en la toma de decisiones que defiendan el interés nacional, ya que podría ocurrir que nuevos cambios en la región consoliden una visión del Mercosur no compartida por Uruguay.