



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR

GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE

**Contribuyendo a la producción global sustentable de alimentos
Contributing to the global sustainable food production**

www.grupogpps.org | hgpps@hotmail.com

ALIANZA DEL PACÍFICO - MERCOSUR: COMERCIO AGROINDUSTRIAL Y LOS ACUERDOS COMERCIALES

NOVIEMBRE 2016

ROSARIO CAMPOS / RICARDO CARCIOFI

Alianza del Pacífico-MERCOSUR: comercio agroindustrial y los acuerdos comerciales

Rosario Campos y Ricardo Carciofi

Noviembre 2016

Resumen:

El trabajo examina los Acuerdos de Complementación Económica que vinculan a las economías del MERCOSUR con los países de la Alianza del Pacífico (AP) con especial referencia al comercio agroindustrial y discute las posibilidades de un mayor acercamiento entre uno y otro esquema de integración. El objetivo es analizar la eficacia de los referidos acuerdos para la canalización del intercambio de productos agroindustriales y su potencialidad como vehículo para una mayor integración productiva en la cadena respectiva.

Tabla de contenidos

Introducción

1. MERCOSUR y AP: Dos modelos de integración diferentes.
 - a. Características económicas del MERCOSUR y la AP
 - b. El comercio del MERCOSUR con los países AP.
2. ACE países del MERCOSUR con países AP.
 - a. Características generales de los Acuerdos.
 - b. Facilidades y obstáculos de los acuerdos existentes.
3. AP-MERCOSUR.
 - a. Propuestas de acercamiento de los países de ambos bloques: contenidos específicos y materias de negociación.
 - b. Una posible agenda de trabajo para la convergencia birregional
4. AP-MERCOSUR: posibilidades de mayor integración productiva en la cadena agroindustrial.
 - a. Identificación de productos y posibles mercados extra-regionales.
 - b. Revisión de reglas de origen de los acuerdos AP con terceros mercados.
5. Conclusiones

Introducción

Uno de los temas que ha ganado recientemente cierta atención en la agenda de las políticas comerciales de la región es la factibilidad de un mayor acercamiento entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico (AP). Este interés ha sido motivado por razones políticas y económicas. En el plano político, predomina la intención de preservar cierta conjunción al interior de América Latina que, eventualmente, resultaría en desventaja si se profundizara una fractura entre su frente Atlántico y los países del Pacífico.¹ Estas voces se lanzaron inicialmente desde el lado de AP, pero recientemente han sido acompañadas por posiciones similares con los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina.

En el plano económico, se ha vislumbrado la posibilidad de que la profundización de la relación comercial y productiva pueda reportar en una ampliación de los flujos comerciales entre los miembros de uno y otro bloque y, por esta vía, aumentar los volúmenes dirigidos a extra-zona.

Este trabajo se concentra en un aspecto parcial de esta agenda más amplia. En particular, examina el comercio de productos agroindustriales entre el MERCOSUR y la AP y analiza la red de acuerdos comerciales que sirve de soporte al intercambio. El propósito es, en última instancia, examinar las posibilidades de una mayor integración productiva entre ambos bloques y, en particular, explorar en qué medida este proceso podría beneficiarse de los accesos a mercados extra-regionales que ya se encuentran disponibles para los países de la AP.

Los contenidos que siguen a continuación se presentan en 5 secciones. La primera de ellas señala las características singulares del MERCOSUR y la AP y describe el comercio entre ambos bloques comerciales, de manera agregada y con mayor detalle para los productos agroindustriales. La segunda sección describe las características de los acuerdos actualmente en vigencia y discute algunas sugerencias que permitirían un mayor aprovechamiento de los mismos. La tercera sección señala las principales propuestas de acercamiento entre el MERCOSUR y la AP poniendo énfasis en las herramientas comerciales de dicho vínculo. La cuarta sección examina las posibilidades de una mayor integración productiva y el aprovechamiento de la AP como una plataforma para terceros mercados. Finalmente, la quinta sección resume las principales conclusiones del trabajo.

¹ Cabe notar que México, Colombia, Perú y Chile tienen acuerdos con la UE y los cuatro socios fundadores del MERCOSUR han reiniciado conversaciones (Venezuela se encuentra fuera de la negociación). Si el MERCOSUR lograra un acuerdo, lo convenido con Europa podría ser una buena base para la integración entre ambas iniciativas (Lagos, 2016).

1. MERCOSUR y AP: Dos modelos de integración diferentes.

a. Características económicas del MERCOSUR y la AP

El **Mercado Común del Sur (MERCOSUR)** fue constituido en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y en fases posteriores se incorporaron Venezuela y Bolivia, esta última aún en proceso de adhesión.²El MERCOSUR nació con el Tratado de Asunción como una Unión Aduanera (UA), con los objetivos de alcanzar la libre circulación de bienes y servicios; la eliminación de los derechos aduaneros entre los miembros; el establecimiento de un arancel externo común (AEC) y la adopción de una política comercial frente a terceros países. El proceso en su conjunto era concebido como un avance progresivo hacia la constitución de un mercado único, con libre circulación de factores productivos. El camino hacia la implementación de la Unión Aduanera (UA) comenzó con cierto ímpetu en la fase inicial. Sin embargo, hacia finales de los años 90s, dificultades propias del proceso de integración además de factores exógenos entorpecieron la adopción de las medidas de la zona de libre comercio y, con tropiezos diversos –disminución del comercio intrazona, multiplicación de obstáculos comerciales, ausencia de coordinación macroeconómica entre otros-, solo se ha alcanzado una UA “imperfecta”.³⁴

La **Alianza del Pacífico (AP)** fue creada en 2011 y es una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú. A diferencia del MERCOSUR, es un mecanismo de acercamiento entre países con políticas comerciales independientes. Busca ser una plataforma de articulación política, integración económica mediante la constitución de una zona de libre comercio entre los miembros, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico. Entre los principales temas de trabajo de la agenda económica de la AP se destacan aquellos destinados a dar fluidez al área de libre comercio: liberalización arancelaria, las reglas de origen, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como la facilitación del comercio y la cooperación aduanera. Entre los principales logros de la iniciativa se destacan el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, con el objetivo de profundizar los acuerdos comerciales bilaterales entre los cuatro países miembros impulsar cadenas de valor regionales -para proyectarse de manera más competitiva hacia otros mercados internacionales, especialmente a los del Asia Pacífico- y el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), que es una plataforma de integración bursátil creada para promover la integración financiera entre las bolsas de valores de los países de la AP.

² A los efectos de este trabajo se consideran en el análisis solamente los socios fundadores del bloque.

³La expansión horizontal del bloque no sólo no fue eficaz para resolver los aspectos del funcionamiento económico, sino que devino en problemas de gobernabilidad del MERCOSUR.

⁴ Para una revisión reciente acerca del estado actual del MERCOSUR, véase Rosario Campos y Romina Gayá (2016).

El Producto Bruto Interno (PBI) de los países del MERCOSUR representa 49 % del PIB total de América Latina y la Alianza del Pacífico 37%. Los países del MERCOSUR suman aproximadamente el 31% de las exportaciones de la región y la AP 60% (Cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores MERCOSUR y Alianza del Pacífico
2015

| Año 2015 | PBI US\$ miles de millones | PBI per capita US\$ | Exportaciones US\$ millones | Importaciones US\$ millones | Saldo comercial US\$ millones |
|-----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| MERCOSUR-4 | | | | | |
| Argentina | 630 | 14.617 | 56.751 | 59.785 | -3.034 |
| Brasil | 1.773 | 8.670 | 191.129 | 171.445 | 19.684 |
| Paraguay | 28 | 4.102 | 8.428 | 10.235 | -1.806 |
| Uruguay | 53 | 15.547 | 7.666 | 9.486 | -1.820 |
| Alianza del Pacífico | | | | | |
| Chile | 240 | 13.342 | 62.040 | 60.880 | 1.160 |
| Colombia | 292 | 6.060 | 35.554 | 53.964 | -18.410 |
| México | 1.144 | 9.452 | 380.617 | 395.224 | -14.607 |
| Perú | 192 | 6.168 | 33.372 | 38.103 | -4.730 |

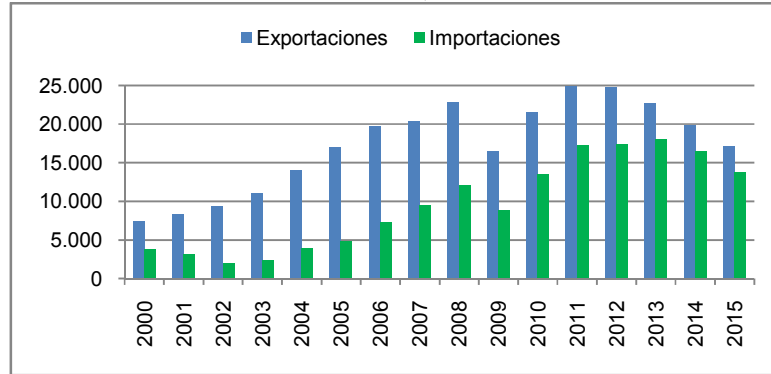
Fuente: FMI y DATAINTAL

b. El comercio del MERCOSUR con los países AP.

Comercio total MERCOSUR-AP. Las exportaciones totales de los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) a los de la AP (Chile, Colombia, México y Perú) se ubicaron en torno a US\$ 17.000 millones, y las importaciones fueron casi US\$ 14.000 millones en 2015. Si bien el bloque sudamericano ha registrado superávit comercial con la AP en los últimos quince años, sus ventas externas a los socios de la AP se vienen reduciendo desde 2012, en un contexto de caída del comercio mundial y regional (Gráfico 1). La AP viene perdiendo relevancia como destino de las exportaciones del MERCOSUR: representaba en torno a 10% en 2003-2006 y en 2015 fue 6,5% (Gráfico 2). Las ventas a la AP representaron 7,6% del total para Argentina, 6,0% para Brasil, 10,3% para Paraguay y 6,2% para Uruguay en 2015. Si bien las participaciones de la AP en las exportaciones de los países del MERCOSUR se ubican en el rango del 6-10%, hay asimetrías importantes en los volúmenes y los países: Brasil (73% de las compras de la AP al MERCOSUR) y Argentina (21%) son los principales proveedores y México (45%) y Chile (34%) son los principales compradores.

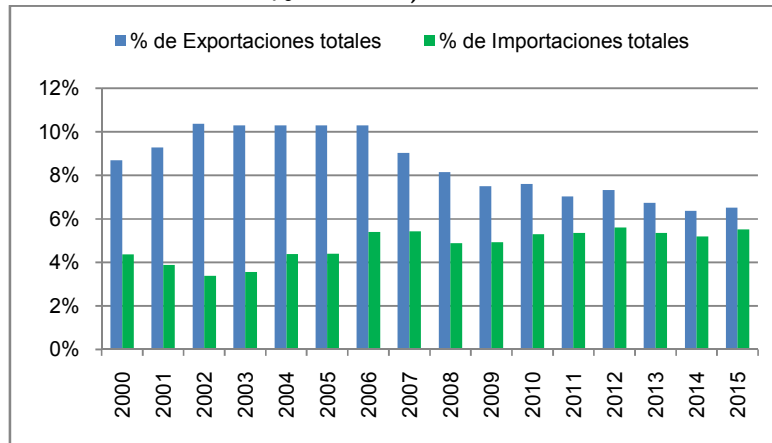
Desde el punto de vista de la AP, el origen MERCOSUR representaba en torno a 6,5% de las importaciones totales en 2004-2007 y en 2015 fue 3,9% (Gráfico 3), aunque existen diferencias importantes entre países: el origen MERCOSUR es más relevante para Chile (14,9% de sus compras totales), en comparación con Perú (8,2%), Colombia (5,4%) y México (1,6%). La pérdida reciente de participación en el mercado de la AP para los países del MERCOSUR es resultado de diversos factores entre los que no puede excluirse una cierta erosión de preferencias frente a otros competidores.

Gráfico 1. Comercio MERCOSUR-Alianza del Pacífico
En US\$ millones, 2000-2015



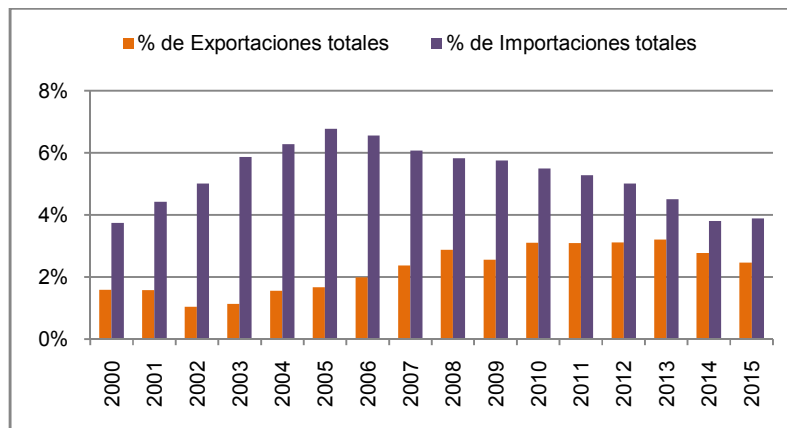
Fuente: DATAINTAL

Gráfico 2. MERCOSUR. Importancia del comercio con AP
En % del total, 2000-2015



Fuente: DATAINTAL

Gráfico 3. AP. Importancia del comercio con el MERCOSUR
En % del total, 2000-2015



Fuente: DATAINTAL

c. Comercio agroindustrial MERCOSUR-AP.

Considerando las cuatro primeras Secciones del Sistema Armonizado, los productos agroindustriales⁵sumaron US\$ 4.238 millones en 2015 y representan un cuarto de las exportaciones del MERCOSUR a la AP (Cuadro 2). El comercio de este sector es de escasa magnitud y cae desde 2013 (Gráfico 4). Existen diferencias entre países: Argentina concentra 44% de las ventas agroindustriales, Brasil 30%, Paraguay 19% y Uruguay 7%. El MERCOSUR es exportador neto en este sector, que registra un superávit de casi US\$ 3.000 millones.El comercio agrícola es prácticamente de una sola vía, y no se registra comercio intraindustrial en esos rubros.

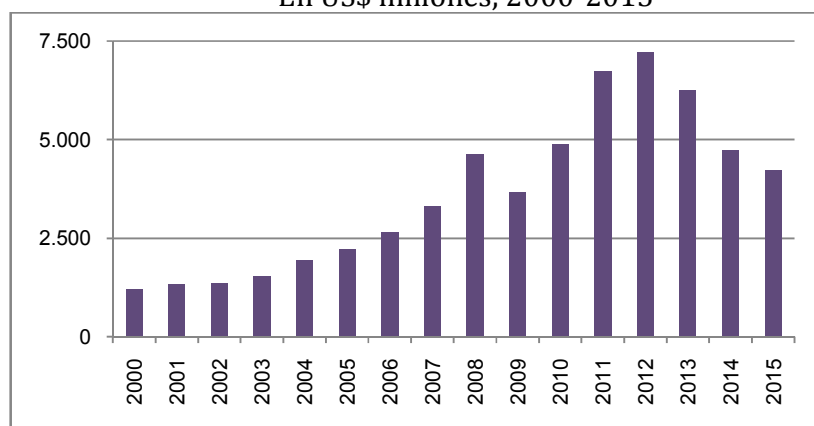
Cuadro 2. Composición del comercio MERCOSUR-AP.
Principales Secciones del Sistema Armonizado, 2015

| | | Exportaciones | | Importaciones | |
|-------------------------------|---|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | | US\$ mill | Part. | US\$ mill | Part. |
| Total | Secciones | 17.168 | 100% | 13.865 | 100% |
| I | Animales vivos y productos del reino animal | 1.185 | 7% | 565 | 4% |
| II | Productos del reino vegetal | 1.237 | 7% | 402 | 3% |
| III | Grasas y aceites | 510 | 3% | 45 | 0% |
| IV | Productos alimenticios, bebidas y tabaco | 1.306 | 8% | 505 | 4% |
| Productos agrícolas | | 4.238 | 25% | 1.515 | 11% |
| V | Productos minerales | 1.475 | 9% | 2.333 | 17% |
| VI | Productos de industrias químicas y conexas | 1.994 | 12% | 1.720 | 12% |
| VII | Plástico, caucho y sus manufacturas | 1.156 | 7% | 803 | 6% |
| VIII | Pieles, cueros y sus manufacturas (excepto calzado) | 266 | 2% | 5 | 0% |
| X | Pasta de madera, papel, cartón | 493 | 3% | 203 | 1% |
| XI | Materias textiles y sus manufacturas | 260 | 2% | 299 | 2% |
| XIII | Manuf. de piedra, yeso, cemento, amianto, mica, cerámica y vidrio | 231 | 1% | 118 | 1% |
| XV | Metales comunes y sus manufacturas | 1.167 | 7% | 2.221 | 16% |
| XVI | Máquinas, aparatos y material eléctrico; sus partes | 2.553 | 15% | 1.665 | 12% |
| XVII | Material de transporte | 2.616 | 15% | 2.468 | 18% |
| | Resto | 720 | 4% | -1.002 | -7% |
| Productos no agrícolas | | 12.930 | 75% | 10.834 | 78% |

Fuente: DATAINTAL

⁵ Estrictamente, la OMC define a los productos agrícolas según se detalla en el Anexo I. Si se consideran las Secciones I a IV del Cuadro 2 como una definición posible de los productos agroindustriales, debe observarse que quedan excluidos algunos productos como el algodón, lana y fibras textiles vegetales mientras que se incluyen pescado y sus preparaciones, que la OMC considera no agrícolas. Cabe aclarar que se consideró esta definición para hacer más simple el análisis y procesamiento de la información estadística.

Gráfico 4. Exportaciones MERCOSUR-AP Secciones I a IV del SA.
En US\$ millones, 2000-2015



Fuente: DATAINTAL

En el Cuadro 3 se observan las 20 principales subpartidas agroindustriales de las exportaciones del MERCOSUR a la AP: se destacan poroto, pellet y aceite de soja, cereales, carne bovina, porcina y aviar entre otras.

Cuadro 3. Exportaciones MERCOSUR-AP. 20 principales subpartidas agroindustriales.
En US\$ millones, 2015

| Subpartida | | | |
|------------|--------|--|-----|
| 1 | 020130 | Carne bovina fresca o refrigerada deshuesada | 698 |
| 2 | 100590 | Maíz en grano | 320 |
| 3 | 230400 | Harina y pellets de soja | 296 |
| 4 | 100630 | Arroz semiblanqueado o blanqueado incluso pulido o glaseado | 211 |
| 5 | 230990 | Piensos compuestos «completos» para animales | 192 |
| 6 | 120190 | Porotos de soja | 191 |
| 7 | 150710 | Aceite de soja en bruto incluso desgomado | 154 |
| 8 | 020714 | Trozos y despojos congelados de carne de ave | 122 |
| 9 | 090111 | Café sin descafeinar | 117 |
| 10 | 150790 | Aceite de soja refinado | 107 |
| 11 | 230910 | Alimento para perros o gatos acondicionados para la venta al por menor | 100 |
| 12 | 210690 | Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte | 83 |
| 13 | 151800 | Grasas y aceites animales o vegetales y sus fracciones cocidos | 66 |
| 14 | 151211 | Aceite de girasol en bruto | 62 |
| 15 | 100390 | Cebada | 61 |
| 16 | 100199 | Trigo duro | 56 |
| 17 | 040690 | Quesos | 52 |
| 18 | 020230 | Carne porcina deshuesada | 51 |
| 19 | 170114 | Azúcares de caña | 50 |
| 20 | 151790 | Margarina | 47 |

Fuente: DATAINTAL

En síntesis, el comercio agroindustrial entre los países del MERCOSUR y la AP es de escasa magnitud, de una sola vía y principalmente se trata de productos con bajo

grado de elaboración. En este marco, los intentos de integración productiva en el sector agroindustrial entre ambas iniciativas deben considerar que el punto de partida es bajo aunque, como se podrá ver más abajo, hay elementos que sugieren cierto potencial de expansión. El relacionamiento comercial que se ha presentado arriba se apoya en un entramado de acuerdos y reglas de comercio que se describen en detalle en la sección siguiente.

2. ACE países del MERCOSUR con países AP

a. Características generales de los Acuerdos

Los antecedentes de integración entre los países que actualmente conforman el MERCOSUR y AP se remontan a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que surgió con la firma del Tratado de Montevideo en 1980. La ALADI fue creada con el objetivo de una convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un “mercado común” latinoamericano⁶, y estableció otros principios como la flexibilidad y la multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales. Para propiciar la creación de un área de preferencias económicas en la región, la ALADI cuenta con tres mecanismos principales:

1. **Preferencia Arancelaria Regional** (AR.PAR N° 4) que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países. Los países miembros se otorgan una preferencia arancelaria sobre sus importaciones recíprocas, consistente en una reducción porcentual, en magnitudes diferentes según las distintas categorías de países, de los gravámenes aplicables a las importaciones provenientes de terceros países. El Acuerdo Regional N° 4 se suscribió en 1984, previendo una preferencia básica de 5%, la que posteriormente fue modificada en dos oportunidades, hasta su nivel actual del 20%, donde se encuentra desde 1990.
2. **Acuerdos de alcance regional**, comunes a todos los países de la ALADI.
3. **Acuerdos de alcance parcial**, con la participación de dos o más países de la ALADI.

Los Acuerdos de alcance parcial pueden abarcar materias diversas como desgravación arancelaria y promoción del comercio; complementación económica; comercio agropecuario; cooperación financiera, tributaria, aduanera, sanitaria; preservación del medio ambiente; cooperación científica y tecnológica; promoción del turismo; normas técnicas; entre otros temas. Por su flexibilidad, estos acuerdos se han constituido en el instrumento más utilizado en la integración regional. Los principales Acuerdos de alcance parcial son:

- **de Complementación Económica:** según el Tratado constitutivo de ALADI, los ACEs tienen por objeto “promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción y estimular la complementación económica”.⁷ Existen acuerdos

⁶ “Dicho proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano.” Artículo 1 del [Tratado de Montevideo](#), 1980.

⁷ “Los acuerdos de complementación económica tienen como objetivos, entre otros, promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica,

bilaterales o plurilaterales que prevén el establecimiento de zonas de libre comercio entre sus signatarios, abarcan la eliminación total de los gravámenes y otras restricciones para el universo arancelario, en algunos casos con excepciones. Se destacan a los efectos de este trabajo: MERCOSUR-Chile (ACE 35), MERCOSUR-Perú (ACE 58), MERCOSUR-Colombia-Ecuador-Venezuela (ACE 59), México-Uruguay (ACE 60), el ACE 6 (Argentina – México) y el ACE 53 (Brasil - México). Además se registran los ACE referidos al comercio relacionado con el sector automotor que, por su complejidad y envergadura y, dada la sensibilidad de los países en el tema, no han podido formar parte de los programas de desgravación en los acuerdos de libre comercio, como el ACE 55 (MERCOSUR-México).

- **de Preferencias Fijas:** Las preferencias arancelarias son ventajas que benefician a las importaciones de los productos negociados y originarios de los países participantes de un determinado acuerdo, y consisten en una reducción de los gravámenes que se aplican a las importaciones desde terceros países. Este tipo de acuerdos se caracteriza por una menor cobertura y profundidad de sus preferencias. Una característica notoria de los acuerdos de preferencias fijas es su heterogeneidad en cuanto al grado de cobertura según ítems arancelarios: Hay acuerdos de cobertura relativamente importante (en que ambos países conceden por lo menos 900 ítems), acuerdos de cobertura asimétrica entre los signatarios (en que la cobertura es relativamente importante en el caso de sólo uno de los signatarios) y los acuerdos de cobertura limitada.
- **Comerciales:** tienen por finalidad exclusiva la promoción del comercio entre los países miembros. En el marco de la ALADI, solo existe el AAP.C N° 28 Colombia - Venezuela.
- **Agropecuarios:** tienen como objetivo, entre otros, fomentar y regular el comercio agropecuario intrarregional. Por ejemplo, el AAP.AG N° 2 tiene como objetivo la liberación y expansión del comercio intrarregional de semillas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).
- **de Promoción del Comercio:** se refieren a materias no arancelarias y tienden a promover las corrientes del comercio intrarregional. Por ejemplo, los AAP.PC 13 y 14 entre Argentina y Perú sobre medidas zoosanitarias y sanidad vegetal, respectivamente.

Tal como se señaló arriba, el MERCOSUR posee acuerdos con todos los países andinos de la AP. En el caso de México, la negociación resultó más compleja. El acuerdo marco MERCOSUR -México (ACE 54 en 2002) solamente enuncia los temas generales que deben incluir las negociaciones, pero no incluye disposiciones específicas, las cuales se remiten a otros convenios. De esta forma, el ACE 54 se complementa con un acuerdo previo a la creación del bloque, como es el ACE 6 (Argentina-México en 1986) y el ACE 53 (Brasil-México en 2002), el ACE 55 (MERCOSUR-México para el sector automotor en 2002) y ACE 60 (Uruguay-México en 2003). Los acuerdos de Argentina y Brasil con México establecen preferencias para un número reducido de productos, en

asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.” Artículo 11 Tratado de Montevideo.

tanto que el ACE 60 constituye un TLC entre México y Uruguay. Entre Paraguay y México no hubo nuevos tratados y las preferencias entre ambos se rigen por el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación (APR) 38, suscrito en 1993, que incorpora en el marco de la ALADI las concesiones definidas en la ALALC.⁸

Si bien por la existencia del Arancel Externo Común, los países del MERCOSUR se comprometieron a negociar conjuntamente acuerdos comerciales con terceros⁹, existen acuerdos previos a esta decisión e incluso los acuerdos conjuntos incluyen distintas condiciones de apertura en cada país. Esta es la lógica que explica el ACE 54 donde el MERCOSUR firmó un acuerdo marco con México que les permite a los Estados parte negociar individualmente TLC con este país. Hasta el momento, solamente Uruguay suscribió un acuerdo de esta naturaleza con México. En otros casos, como en los ACE con Chile, Perú y Colombia, los cronogramas de desgravación difieren de un país a otro, por lo cual el tratamiento de un mismo ítem no necesariamente es el mismo en todo el MERCOSUR.

A continuación se brinda un panorama sobre el contenido de los acuerdos vigentes entre los países del MERCOSUR y de la AP, resumido en el Cuadro 4y en el Recuadro 1 se incluyen las referencias a cada tema en los Acuerdos.

⁸ Por falta de información detallada, el APR N°38 no fue considerado en las estimaciones del comercio liberalizado entre ambos bloques. De todas maneras, la relevancia en el total es muy limitada y no altera significativamente los resultados finales.

⁹Dec. CMC N° 32/02.

Cuadro 4. Temas de acuerdos comerciales y protocolos adicionales vigentes los miembros del MERCOSUR

| Acuerdos MERCOSUR - | Vigencia | Liberación comercial | MNA | | Defensa comercial | | | Reglas de origen | Solución de controversias | Propiedad intelectual | Servicios | Inversiones | Compras públicas |
|--|-----------|--|----------------|---------------------------|-------------------|---------------|---------------|------------------------------------|---|---|-------------------------|-------------------------|------------------|
| | | Plazos de desgravación | MSF | OTC | Salvaguardias | Antidumping | Subsidios | | | | | | |
| -Chile (ACE 35) | 1-oct-96 | 0-8 años, y excepciones | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Permitidas | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Salto partida o contenido regional | Tribunal Arbitral designado | OMC | Generales y específicas | Generales | No incluido |
| -Perú (ACE 58) | 6-feb-06 | 0-13 años, y excepciones | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Permitidas | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Salto partida o contenido regional | Comisión administradora y grupo de expertos | OMC y Convenio sobre Diversidad Biológica | Generales. OMC. | Generales | No incluido |
| -Colombia Ecuador Venezuela (ACE 59) | 19-abr-05 | 0-15 años, y excepciones | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Permitidas | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Salto partida o contenido regional | Tribunal Arbitral designado | OMC y Convenio sobre Diversidad Biológica | Generales. OMC. | Generales | Generales |
| -México (ACE 54 - Marco) | 5-jul-02 | | | | | | | | | | | | |
| Argentina-México (ACE 6) | 1-ene-07 | 0-7 años, y excepciones | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Permitidas | Acuerdo | No incluido | Salto partida o contenido regional | Grupo de expertos | No incluido | No incluido | No incluido | Generales |
| Brasil-México (ACE 53) | 2-may-03 | Preferencias arancelarias para productos específicos | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Permitidas | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Salto partida o contenido regional | Grupo de expertos | No incluido | No incluido | No incluido | No incluido |
| Uruguay-México (ACE 60) | 15-jul-04 | 0-10, y excepciones | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Permitidas | OMC y Acuerdo | OMC y Acuerdo | Salto partida o contenido regional | Tribunal Arbitral designado | Generales y específicas | Generales y específicas | Generales y específicas | Generales |
| MERCOSUR-México. Sector automotor (ACE 55) | 1-ene-03 | Preferencias arancelarias para productos específicos | No corresponde | Disposiciones bilaterales | No incluido | No incluido | No incluido | Criterios específicos por producto | Comité automotor | No incluido | No incluido | No incluido | No incluido |

Fuente: Campos y Gayá (2016).

- **Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC):** La mayoría de los acuerdos establece conformidad con lo establecido en la OMC y contiene disposiciones adicionales.

- **Medidas de defensa comercial:** Los acuerdos del MERCOSUR con los países de la AP permiten el uso de salvaguardias, conforme a los acuerdos de la OMC y disposiciones adicionales, aunque algunos solo lo permiten durante el período de transición (Cuadro 5).

¹⁰Las medidas *antidumping* y los subsidios deben estar en conformidad con los acuerdos de la OMC y con disposiciones adicionales. En particular, con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (“Acuerdo SMC”). Cabe señalar que el Acuerdo SMC no prohíbe las subvenciones a la exportación en conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura, aunque éstas son susceptibles de medidas compensatorias. Las medidas de ayuda interna que estén en conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura no son recurribles a nivel multilateral, aunque pueden dar lugar a la aplicación de derechos compensatorios. Las medidas de ayuda interna comprendidas en el “compartimento verde” del Acuerdo sobre la Agricultura no son recurribles a nivel multilateral ni pueden dar lugar a la aplicación de medidas compensatorias.

Cuadro 5. Salvaguardias en acuerdos seleccionados del MERCOSUR: Período de aplicación, duración y posibilidad de prórroga

| Acuerdo | Período de aplicación | Posibilidad de extender el período de aplicación (años) | Duración máxima de la salvaguardia (años) |
|--|-------------------------|---|---|
| MERCOSUR | Hasta el 31/12/1994 | 4 para ciertos productos | 1+1 |
| MERCOSUR-Perú | Indefinidamente | n.d. | 2+1 |
| MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela | Período de desgravación | 4 | 2+1 |

Fuente: Campos y Gayá (2016).

Entre los conflictos por salvaguardias entre países del MERCOSUR y los socios latinoamericanos que fueron llevados al órgano de solución de diferencias de la OMC, se destacan los ocurridos entre Argentina y Chile. Por una parte, Argentina solicitó la celebración de consultas por medidas de salvaguardia impuesta por Chile a determinados productos agrícolas (DS 207) en 2000 y a determinados productos lácteos en 2001 y 2006 (DS351 y DS356). En 2007 se estableció un grupo especial pero Argentina solicitó que suspendiera sus trabajos, por lo que quedó sin efecto en 2008. Lo mismo hizo en 2001 por la salvaguardia aplicada a las mezclas de aceites comestibles (DS 226) y en 2002 ante esta medida a las importaciones de fructosa (DS278). En ninguno de los dos casos se estableció un grupo especial ni se notificó la supresión de las medidas o una situación mutuamente convenida. Por otra parte, Chile solicitó la celebración de consultas y el establecimiento de un grupo especial en 2001 ante la medida de salvaguardia sobre las importaciones de duraznos en conserva aplicada por Argentina (DS 238). A partir de las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD), Argentina retiró la medida en 2003.

- **Reglas de origen:** Cada acuerdo establece requisitos generales y específicos, en algunos casos por producto y por país. En general, cuando se utilizan materiales no originarios, debe cumplirse el criterio de salto de partida o bien de un determinado contenido regional.

¹⁰Respecto de la aplicación de salvaguardias y a manera de ejemplo, cabe citar el párrafo respectivo del ACE 59: “El Régimen de Salvaguardias se aplicará durante el proceso de desgravación arancelaria de todos los productos objeto del Programa de Liberación Comercial y un período adicional de cuatro (4) años después de concluido dicho proceso de desgravación, luego de lo cual se procederá a su evaluación para decidir su continuidad o no.”

- **Solución de controversias:** Todos los acuerdos establecen algún tipo de procedimiento, en general con tribunales o grupos de expertos asignados a cada caso. Varios acuerdos permiten recurrir a la OMC, a elección de la parte reclamante, pero es excluyente con el procedimiento establecido en el Acuerdo.
- **Propiedad intelectual:** Aquellos que incluyen el tema se refieren a los acuerdos de la OMC y el Convenio sobre diversidad biológica.
- **Servicios:** Los únicos acuerdos que contemplan compromisos específicos en materia de servicios son MERCOSUR-Chile y Uruguay-México. El resto de los acuerdos contiene disposiciones generales (en algunos casos conforme a la OMC) o ninguna mención al respecto.
- **Inversiones:** Los acuerdos del MERCOSUR con socios de la AP poseen disposiciones generales sobre inversiones, y en el caso de Uruguay-México, tiene disposiciones específicas. La regulación de las inversiones transfronterizas no está dada en el marco de acuerdos comerciales sino de ABI, específicos para tal fin.

A comienzos de los años noventa se suscribieron el Protocolo de Colonia para regular las inversiones intra MERCOSUR¹¹ y el Protocolo de Buenos Aires para aquellas provenientes del resto del mundo¹² con características similares a los Acuerdos Bilaterales de Inversión (ABI)¹³ que los países miembros habían suscrito con numerosos socios extrarregionales: TN y de NMF los inversores extranjeros, trato justo y equitativo, prohibición de uso de requisitos de desempeño, condiciones de expropiación, libre transferencia, conversión y liquidación de capital, pagos y utilidades y mecanismo de solución de controversias inversor-Estado en tribunales nacionales e internacionales. Sin embargo, ambos protocolos nunca entraron en vigor y fueron derogados en 2010 cuando se aprobaron las "Directrices para la celebración de un Acuerdo de Inversiones".¹⁴ (Rozemberg y Gayá, 2013). En contraste, en Argentina, Brasil y Uruguay está vigente el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales,¹⁵ de alcance más limitado, el cual establece solamente compromisos sobre derecho de establecimiento, facilitación de inversiones, entre otros.

El esquema de solución de controversias previsto fue una de las principales dificultades para la implementación de los Protocolos de Colonia y de Buenos Aires. Por un lado, en Argentina, Paraguay y Uruguay existían cuestionamientos derivados de las demandas que enfrentaron los Estados ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) por parte de inversores extranjeros en el marco de los ABI. Por otro lado, el sistema de solución de controversias inversor-Estado fue una de las causas por las cuales los ABI firmados por Brasil nunca fueron ratificados por su parlamento.

De todas maneras, la internacionalización de firmas brasileñas a comienzos de la década de 2000 motivó un mayor interés de este país en suscribir acuerdos para proteger los intereses de sus empresas. En ese contexto, en septiembre de 2015 Brasil presentó al MERCOSUR una propuesta para suscribir un Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra MERCOSUR, similar a los Acuerdos para la Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI) firmados con varios socios extrarregionales.

La propuesta brasileña, aplicable solo a las inversiones directas, incluye disposiciones sobre no discriminación, condiciones sobre expropiación y compensación, transparencia, intercambio de información entre Estados, cooperación entre organismos encargados de la promoción de inversiones, libre transferencia de recursos relacionados con la inversión -aunque prevé la aplicación de restricciones temporales en caso de graves dificultades de

¹¹ Protocolo de Colonia. Dec. CMC N° 11/93.

¹² Protocolo de Buenos Aires. Dec. CMC N° 11/94.

¹³ Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) y similares.

¹⁴ Dec. CMC N° 30/10.

¹⁵ Dec. CMC N° 32/04.

balanza de pagos- y compromisos en materia de responsabilidad social empresaria, entre otros temas. La diferencia más relevante respecto de los protocolos previos está en el sistema de solución de controversias entre Estados y la utilización de mecanismos regionales de resolución de disputas (ombudsperson nacionales coordinados y esquema del Protocolo de Olivos) en lugar de tribunales extrarregionales (BID-INTAL, 2013). El interés de Brasil por este tema brinda una oportunidad para la definición de un nuevo marco regulatorio de las inversiones intra MERCOSUR.

Cómo se señaló previamente, los países del bloque cuentan con tratados bilaterales de inversión con socios de la AP (Cuadro 6). Sin embargo, existen diferencias significativas en los acuerdos, no solamente en lo adoptado por cada país (ej. los ACFI de Brasil respecto de los ABI vigentes en otros socios), sino también en los acuerdos suscritos por un mismo país. Por ejemplo, los ABI de Uruguay con Chile y México incluyen preestablecimiento¹⁶, mientras que los restantes son acuerdos de postestablecimiento¹⁷. En ese sentido, sería útil discutir un nuevo protocolo para las inversiones extrarregionales, con el fin de determinar reglas claras y armonizadas que favorezcan la atracción de inversiones vinculadas al desarrollo de cadenas regionales de valor.

Cuadro 6. Acuerdos de inversiones de los países del MERCOSUR con países de la AP^{a/}

| Socio | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay |
|----------|-----------|----------------------|----------|---------|
| Chile | ABI - V | ABI - NV / ACFI - NV | ABI - V | ABI - V |
| Colombia | | ACFI - NV | | |
| México | ABI - V | ACFI - NV | | ABI - V |
| Perú | ABI - V | ACFI - NV | ABI - V | |

Nota: ^{a/} Incluye ABI y ACFI vigentes (V) y no vigentes (NV). No se incluyen otros acuerdos en los cuales se hace referencia a la intención de promover inversiones bilaterales sin compromisos específicos.

Fuente: Campos y Gayá (2016).

- **Contratación pública:** Los acuerdos del MERCOSUR no incluyen compromisos en materia de apertura de las compras gubernamentales, salvo los acuerdos Argentina-México y Uruguay-México, que incluyen disposiciones generales. La regulación intra MERCOSUR sobre este tema nunca entró en vigor.

Recuadro 1: Temas incluidos en los Acuerdos de países del MERCOSUR con países de la AP

MERCOSUR-Chile (ACE N° 35):

- MSF y OTC: consistentes con los acuerdos de la OMC y disposiciones del Acuerdo.
- Antidumping y subsidios: según los acuerdos de la OMC.
- Salvaguardias: Permitidas según Protocolo Adicional 35.
- Reglas de Origen: Según Anexo 13. Criterio del salto de partida. En caso de no cumplirse lo anterior, contenido de valor agregado regional determinado.
- Solución de controversias: Régimen según Protocolo Adicional 21. Tribunal arbitral designado para cada caso.
- Propiedad intelectual: consistente con los acuerdos de la OMC.

MERCOSUR-Perú (ACE N° 58):

- MSF: consistente con acuerdo de la OMC y régimen según Anexo 9.
- OTC: consistente con acuerdo de la OMC, con el Acuerdo Marco para la Promoción del Comercio Mediante la Superación de Obstáculos Técnicos al Comercio de la ALADI y régimen según Anexo 8.
- Antidumping y subsidios: consistente con los acuerdos de la OMC.

¹⁶ Incluyen las condiciones relacionadas con la entrada de inversiones al país.

¹⁷ Los compromisos se aplican para las inversiones una vez establecidas o admitidas.

- Reglas de Origen: Según Anexo 5. Para las mercancías elaboradas que incorporen materiales no originarios, criterio del salto de partida o bien que el valor CIF de los materiales no originarios no puede exceder el 40% del valor FOB de exportación de la mercancía final. Específicos para productos según países.
- Salvaguardias: Permitidas según Anexo 6.
- Controversias: Procedimiento según OMC o según Anexo 7, a elección de la parte reclamante. Son excluyentes. Comisión administradora y Grupo de expertos emiten recomendaciones.
- Propiedad intelectual: Anexo 1 C) del Acuerdo de Marrakech y Convenio sobre la Diversidad Biológica.

MERCOSUR- Colombia Ecuador Venezuela (ACE N° 59):

- MSF: consistentes con los acuerdos de la OMC y según Anexo 8.
- OTC: consistentes con los acuerdos de la OMC y según Anexo 7.
- Antidumping y subsidios: consistentes con los acuerdos de la OMC
- Salvaguardias: Permitidas según Anexo 5.
- Reglas de Origen: Según Anexo 4. Para las mercancías elaboradas que incorporen materiales no originarios, criterio del salto de partida o bien que el valor CIF de los materiales no originarios no puede exceder el 40% del valor FOB de exportación de la mercancía final. En el caso de Paraguay y Uruguay el contenido regional exigido es menor pero tiene un plazo de aumento a 10 años para alcanzar al de los socios.
- Solución de controversias: Procedimiento según Primer Protocolo Adicional. Tribunal arbitral designado.
- Propiedad intelectual: consistente con Acuerdo de la OMC y Convenio sobre la Diversidad Biológica

Argentina- México (ACE N° 6):

- MSF: conforme a acuerdos de la OMC y Capítulo 8.
- OTC: conforme a acuerdos de la OMC y Capítulo 7.
- Salvaguardias: Permitidas según Capítulo 5
- Reglas de Origen: Establecido en el Anexo 6. Los bienes serán considerados originarios cuando el valor CIF de los materiales no originarios utilizados en su fabricación, no exceda el 40% o el 50% del valor FOB del producto final, en productos especificados en cada caso.
- Solución de controversias: Régimen según Decimotercer Protocolo Adicional. Grupo de expertos designado.

Brasil- México (ACE N° 53):

- MSF: conforme a acuerdos de la OMC y Capítulo 9.
- OTC: conforme a acuerdos de la OMC y Capítulo 8.
- Antidumping y subsidios: conforme a acuerdos de la OMC y el Acuerdo.
- Salvaguardias: Permitidas según Capítulo 5 y conforme al artículo XIX del GATT 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias del GATT de 1994 o conforme cualquier otro Acuerdo de la OMC.
- Reglas de Origen: Establecido en el Anexo 2 para materiales no originarios con requisitos específicos: según el producto, cambio de partida, capítulo o el valor de los materiales no originarios, ajustado sobre la base CIF, no debe exceder del 50% del valor de la mercancía exportada, ajustado sobre la base FOB.
- Solución de controversias: Régimen según Primer Protocolo Adicional. Grupo de expertos designado.

Uruguay- México (ACE N° 60):

- MSF: según Acuerdos de la OMC y Capítulo 8.
- OTC: según Acuerdos de la OMC y Capítulo 9.
- Antidumping y subsidios: según Acuerdos de la OMC y Capítulo 7.
- Salvaguardias: Permitidas conforme al artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias que forma parte del Acuerdo sobre la OMC y según Capítulo 6.
- Reglas de Origen: Según Capítulo 4. Criterio de salto de partida o requisito de contenido regional específico por producto.
- Solución de controversias: Conforme al Acuerdo OMC o el ACE N° 60, según la elección de la parte reclamante. Conformación de Tribunal Arbitral para cada caso.
- Propiedad intelectual: Disposiciones generales y específicas según Capítulo 15.

MERCOSUR- México(ACE N° 54):

- Es un Acuerdo marco para la creación de un Área de Libre Comercio entre los Estados Partes del MERCOSUR y México para promover e impulsar el intercambio de bienes y servicios y las inversiones recíprocas.

MERCOSUR- México. Sector automotor (ACE N° 55):

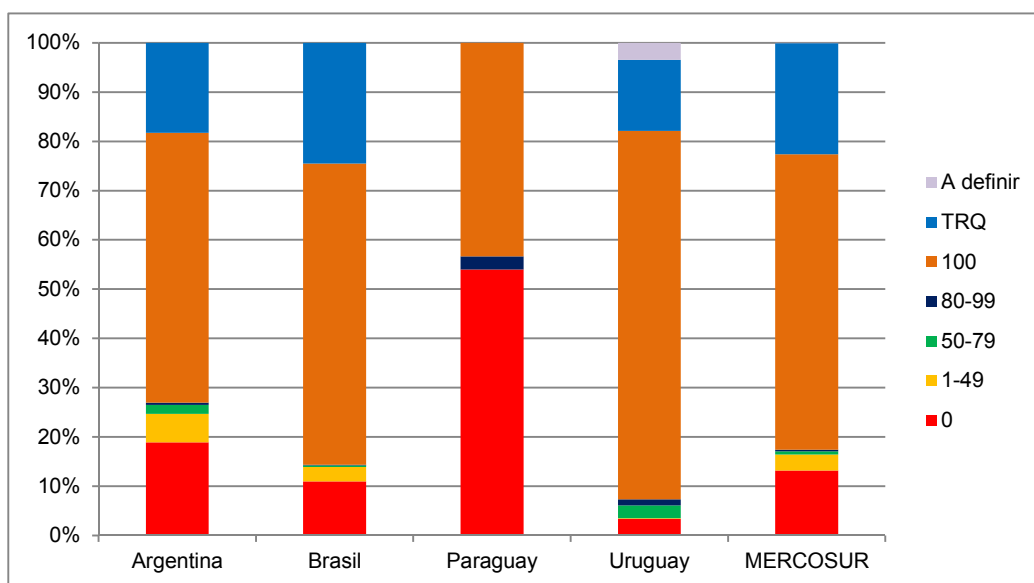
- OTC: disposiciones en Apéndices bilaterales.
- Reglas de Origen: Criterios específicos por producto según Anexo 2.
- Controversias: en el ámbito del Comité automotor y procedimientos indicados en Apéndices bilaterales.

b. Facilidades y obstáculos de los acuerdos existentes

En el marco de los ACE mencionados, **una parte significativa del comercio entre el MERCOSUR y la AP se encuentra teóricamente libre de aranceles** (véase *infra*): según los cronogramas de desgravación establecidos en los acuerdos, en 2016 las mercancías para las cuales el arancel se habría reducido a cero representan casi 70% de las exportaciones del MERCOSUR a los países de la AP y 60% de las importaciones del bloque sudamericano desde ese origen en 2014. Además, 27% de las compras del MERCOSUR a la AP y 17% de los envíos a ese destino completarán su desgravación en los próximos tres años o se benefician de preferencias fijas o contingentes arancelarios (Gráficos 5 y 6).

Gráfico 5. Estado de la liberalización de las importaciones del MERCOSUR originarias de la AP^{a/}

Importaciones del MERCOSUR desde la AP (2014) según preferencia arancelaria (2016) Porcentaje del comercio y porcentaje de desgravación arancelaria



Nota: ^{a/} No incluye el APR N°38 México-Paraguay. TRQ: *tariff-rate quota* Contingente arancelario: Los aranceles que se aplican a las cantidades dentro del contingente son más bajos que los que se aplican a las cantidades fuera del contingente.

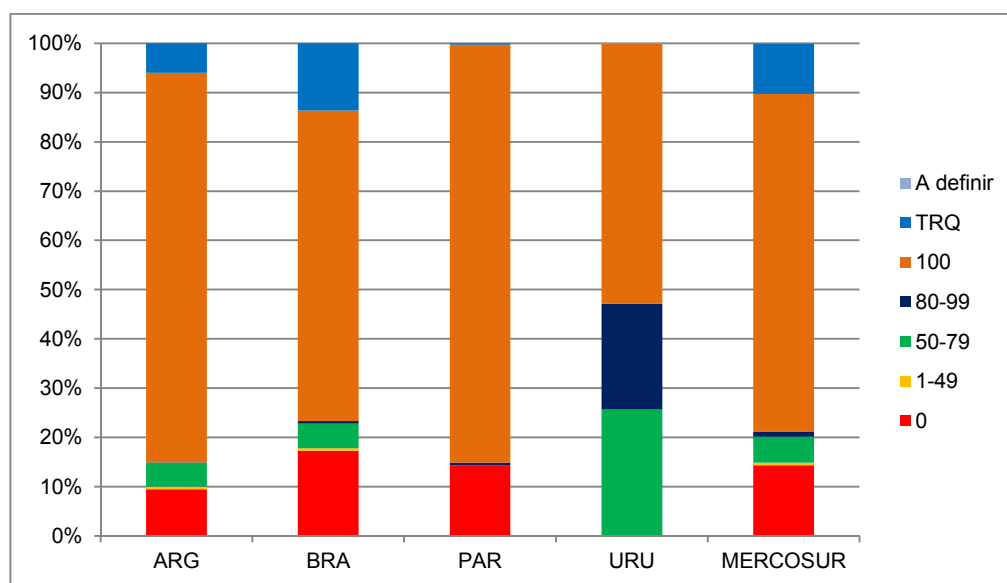
Fuente: Campos y Gayá (2016).

En el caso de **Chile**, todo el intercambio bilateral se encuentra libre de aranceles desde 2014, cuando se completó el cronograma de desgravación (se cumplió el plazo previsto para la eliminación de los aranceles de los productos cuya liberalización se llevó a cabo en un período más largo).

Los acuerdos con **Colombia y Perú** están en el período de reducción de aranceles y se completarán en 2018 y 2019, respectivamente, cuando se liberalice casi todo el universo arancelario. En ambos casos, la desgravación de las importaciones de Argentina y Brasil desde los países de la AP es más acelerada que las concesiones en sentido inverso. Por otra parte, Colombia y Perú liberalizan el ingreso de mercancías originarias de Paraguay y Uruguay más rápidamente que estos a los productos andinos. **Así, pues, al MERCOSUR ingresa sin arancel aproximadamente 98% de las importaciones de productos peruanos y colombianos, en tanto que 70% de las exportaciones a Colombia y 76% de las ventas a Perú reciben ese tratamiento.**

Gráfico 6. Estado de la liberalización de las importaciones de la AP del MERCOSUR^{a/}

Exportaciones del MERCOSUR a la AP (2014) según preferencia arancelaria (2016)



Nota: ^{a/} No incluye el APR N°38 México-Paraguay. TRQ: *tariff-rate quota*

Fuente: Campos y Gayá (2016).

El ACE N°58 (MERCOSUR-Perú) excluye del libre comercio bilateral al sector azucarero, el alcohol etílico y aguardiente. Entre los productos que terminarán de desgravarse por completo en los próximos tres años **se destacan las exportaciones del MERCOSUR de maíz, trigo, carnes, soja, medicamentos, vino y productos del sector automotor (que representan en torno a 23,3% de sus ventas)**, en tanto que las compras a Perú que aún tienen arancel residual son algunos textiles, plásticos, químicos, productos de tocador, entre otros (que representan apenas 0,7% de las compras). Debe mencionarse que las importaciones de Uruguay de lana peruana –de relevancia en el comercio bilateral– aún no fueron liberalizadas porque el esquema de desgravación será definido cuando se establezcan reglas de origen específicas para este producto.

En el marco del ACE N°59, el cronograma de desgravación otorgado por Colombia es más rápido para Paraguay y Uruguay que Brasil y Argentina. En el Cuadro 7 se muestra qué porcentaje del comercio ingresa con arancel cero a Colombia proveniente del MERCOSUR y cuáles son los productos principales. Se destaca que salvo en el caso de Brasil, los productos principales son agroindustriales.

Cuadro 7. Porcentaje del comercio que ingresa con arancel cero a Colombia proveniente de países del MERCOSUR. Principales productos.

| Origen | Productos principales | % del comercio libre de arancel |
|-----------|---|---------------------------------|
| Argentina | Cebada, semillas de trigo | 39,2% |
| Brasil | Propeno, limaduras de hierro | 82,0% |
| Paraguay | Semillas de trigo y trigo, cigarrillos | 69,5% |
| Uruguay | Preparaciones para elaboración de bebidas, hidrolizados de proteínas, cigarrillos | 84,6% |

Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos

Colombia no ha completado la desgravación de algunos productos relevantes en la cesta exportadora del MERCOSUR como **residuos de soja** o ciertos ítems de la industria automotriz (vehículos para transporte, chasis, entre otros). **Se prevé que estén liberalizados para 2018**. Asimismo, la leche –de especial importancia para Uruguay- accede al mercado colombiano mediante un contingente arancelario (Cuadro 8).

Cuadro 8. Principales productos que no ingresan con arancel cero a Colombia provenientes de países del MERCOSUR

| Origen | Producto | Preferencia |
|-----------|---|-------------------------|
| Argentina | Residuos soja | 89% |
| Brasil | Chasis de vehículos y vehículos para transporte | 87% |
| Paraguay | Residuos soja | 87% |
| Uruguay | Leche | Contingente arancelario |

Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos

En el caso de **México**, en cambio, **apenas 12% de las importaciones del MERCOSUR y 8% de sus exportaciones se encuentra completamente desgravada**, destacándose entre otros los productos de tocador, manufacturas de metal y productos químicos. Esto se debe a que los acuerdos de Brasil y Argentina con México se limitan a establecer preferencias fijas o cupos preferenciales. Así, pues, **la inexistencia de un acuerdo más amplio entre México y las dos economías mayores del MERCOSUR es el gran eslabón faltante en la red de acuerdos comerciales entre el MERCOSUR y la AP**.

Más de un tercio de las ventas del MERCOSUR a México tiene lugar en el marco de contingentes arancelarios (principalmente los productos de la industria automotriz bajo el ACE N° 55), en tanto que Uruguay es el único miembro del bloque que suscribió un TLC con ese país.¹⁸

Es preciso señalar que todas las estimaciones están realizadas a nivel de subpartida (6 dígitos) mientras que las preferencias se encuentran a 8 dígitos de desagregación.¹⁹

Los casos referidos arriba reflejan la proporción del comercio que teóricamente se beneficia de tratamiento preferencial sin distinguir las importaciones que ingresan por encima de los cupos de los contingentes arancelarios ni aquellos productos que, a pesar de tener preferencias, ingresan por fuera del acuerdo (por ejemplo, por no cumplir con las reglas de origen). Dicho de otro modo, **que un producto**

¹⁸ En el marco del APR N°38 -no incluido en estas estimaciones-, México otorga a Paraguay acceso preferencial a 31% del universo arancelario, mientras que en sentido contrario se beneficia 13% de los ítems. De todas maneras, el comercio en el marco de este acuerdo es muy limitado.

¹⁹ Las preferencias arancelarias están determinadas con un nivel de desagregación de 8 dígitos (posiciones arancelarias) en distintas versiones del Sistema Armonizado (SA) y los datos del comercio de 2014 en esas versiones del SA solamente se encuentran disponibles a nivel de subpartida (6 dígitos). Consiguientemente, a cada subpartida se le asignó como preferencia el promedio simple de las preferencias correspondientes a las posiciones arancelarias incluidas en ella.

teóricamente se beneficie de una preferencia determinada no significa que efectivamente se aprovechen dichas preferencias.²⁰

Cabe señalar que según ALADI(2013), si bien los acuerdos impulsaron inicialmente una recanalización del comercio ya existente hacia el uso de las preferencias arancelarias previstas en los mismos, fue limitada su contribución a la creación de nuevo comercio entre los países miembros. De todos modos, el impacto de los acuerdos es diferente entre países.

En el Cuadro 9 se observan las estimaciones de ALADI (2013) sobre el grado de utilización de las preferencias según países otorgantes y beneficiarios. Brasil y Argentina registran una mayor utilización de las preferencias en comparación con Paraguay y Uruguay, del mismo modo que México registra un mayor uso de las preferencias que el resto de los socios de la AP. Cabe señalar que como gran parte de los acuerdos analizados son de carácter amplio, los países reciben beneficios arancelarios en un conjunto de ítems en que no cuentan con un potencial exportador, ni lo pueden desarrollar en el corto y mediano plazo. Además, algunos países tienen una oferta exportable bastante concentrada, lo que limita las posibilidades de utilizar muchos de los beneficios arancelarios recibidos.

Cuadro 9. Grado de utilización de las preferencias

Porcentaje de ítems arancelarios, 2012

A) País otorgante de AP y beneficiario del MERCOSUR

| Otorgante/Beneficiario | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay |
|------------------------|-----------|--------|----------|---------|
| Chile | 33 | 36 | 1,4 | 3,9 |
| Colombia | 13,8 | 20,6 | 0,9 | 2,5 |
| México | 9,9 | 19,4 | 0,9 | 2,8 |
| Perú | 11,3 | 15,6 | 0,6 | 1,4 |

B) País otorgante de MERCOSUR y beneficiario de la AP

| Otorgante/Beneficiario | Chile | Colombia | México | Perú |
|------------------------|-------|----------|--------|------|
| Argentina | 8,4 | 3,1 | 5,8 | 4,4 |
| Brasil | 7 | 4,8 | 13,6 | 5,2 |
| Paraguay | 10 | 2,6 | 13,6 | 3,2 |
| Uruguay | 5,8 | 1,9 | 4,4 | 2,1 |

Fuente: ALADI (2013).

Más allá del cuadro anterior, es relevante analizar qué ocurre con aquellos ítems arancelarios en los que los países beneficiarios cuentan con oferta exportable pero las importaciones del país otorgante se realizan por fuera del acuerdo. En efecto, según las estimaciones de ALADI (2013), en varios casos las preferencias no son plenamente aprovechadas porque el comercio tiene lugar por fuera del acuerdo. El Cuadro 10 muestra cuál es la participación de los ítems arancelarios que podrían beneficiarse del acceso preferencial pero ingresan al mercado del socio sin beneficiarse de las preferencias. Esto es especialmente relevante en el caso de las

²⁰Así, si los productos no cumplen la regla de origen o si entran por fuera del contingente arancelario, la transacción se encuentra excluida del tratamiento preferencial. Esto es diferente del hecho de que el comercio se pueda canalizar por tratamiento preferencial y los agentes involucrados no se acojan al beneficio.

exportaciones de Argentina y Brasil a Perú y México y en las ventas de México a Argentina, Brasil y Uruguay.

- Del total de ítems arancelarios brasileños susceptibles de ingresar al mercado peruano con algún tipo de preferencia bajo el ACE-58, 18,5% es importado por Perú desde Brasil por fuera del acuerdo, es decir sin beneficiarse del acceso preferencial. En el caso de los productos brasileños que podrían ingresar a México con acceso preferencial, 22,1% es importado por México desde Brasil por fuera del acuerdo.
- En el caso de las ventas de Argentina a Perú, las preferencias no son aprovechadas por 10,2% de las líneas arancelarias que podrían hacerlo. De las ventas de Argentina a México, no se aprovechan las preferencias en 12,8% de los ítems arancelarios.
- Tanto para Argentina como para Brasil, el aprovechamiento de los acuerdos es mejor en sus exportaciones hacia Chile que hacia el resto de los socios de la AP.

Cuadro 10. Comercio entre el MERCOSUR y la AP por fuera de los acuerdos

Porcentaje de ítems arancelarios con preferencias no utilizadas en el marco de los acuerdos ALADI, 2012^{a/}

| Exportaciones del MERCOSUR a la AP por fuera de los acuerdos | Chile | Colombia | Perú | México | |
|--|-------|----------|------|-------------------------|--------|
| | | | | Bilateral ^{b/} | 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 |

Notas: ^{a/} Las preferencias no utilizadas corresponden a productos que se importan por fuera del acuerdo. ^{b/} Acuerdos bilaterales excluyendo el ACE-55 (sector automotor). n.c.: no corresponde.

Fuente: Elaboración propia en base a ALADI (2013).

Respecto del aprovechamiento de las preferencias arancelarias, existen por un lado, determinantes del lado de la oferta: los países con oferta exportable más diversificada hacen un mejor uso de las preferencias. También existen determinantes del lado de la demanda: las preferencias arancelarias recibidas de parte de países grandes y que importan una gran diversidad de productos registran un mejor aprovechamiento.

El aprovechamiento de las preferencias arancelarias está vinculado positivamente con los años de vigencia del acuerdo y con la proximidad geográfica de los socios. El grado de aprovechamiento de las preferencias es menor en los acuerdos más recientes, seguramente debido a que el conocimiento de los mercados y el establecimiento de los lazos comerciales, insume un tiempo no menor. El grado de aprovechamiento es mayor cuando el país beneficiario se encuentra geográficamente próximo, o es limítrofe, del país otorgante.

Entre los factores que podrían desincentivar el uso de la preferencia se encuentran *los requisitos de origen o el desconocimiento de los acuerdos por parte del importador*. Así, es posible que la baja utilización de las preferencias se relacione con la imposibilidad o inconveniencia de cumplir con las reglas de origen. Con frecuencia dichas reglas son muy restrictivas, por lo cual su cumplimiento incrementa los costos de producción a tal punto que contrarresta total o parcialmente el beneficio que deriva de la preferencia.

3. AP-MERCOSUR.

a. Propuestas de acercamiento de los países de ambos bloques: contenidos específicos y materias de negociación.

Desde la creación de la AP, los países del MERCOSUR comenzaron un proceso de acercamiento con la iniciativa. Uruguay y Paraguay se convirtieron en observadores de la AP en 2012 y 2013, respectivamente. En la Cumbre de la AP en Punta Mita, México, en junio de 2014, Chile impulsó una propuesta de realizar una reunión ministerial con el MERCOSUR para explorar mecanismos de convergencia.

En la Cumbre del MERCOSUR en Caracas en julio de 2014, los Estados Parte consideraron la posibilidad de impulsar negociaciones tendientes a perfeccionar los acuerdos comerciales existentes con Colombia y Perú, ampliando su ya extensa cobertura y acelerando los programas de desgravación arancelaria de modo de acercarse al libre comercio, inicialmente previsto para 2019. Se planteó también la posibilidad de avanzar en cadenas productivas regionales y en la mejora de la integración física.

En la reunión del GMC del MERCOSUR realizada en octubre de 2014, se decidió participar del Seminario sobre Alianza del Pacífico y MERCOSUR organizado por Chile en Santiago, el 24 de noviembre de 2014. Asimismo, se decidió aceptar la propuesta de la presidencia de México de la AP, de realizar una reunión de Cancilleres y Ministros de Comercio en ocasión de celebrarse dicho Seminario. El 1 de noviembre de 2014 tuvo lugar en Cartagena de Indias, Colombia, una reunión informativa entre Ministros de la AP y el MERCOSUR. El objetivo fue promover un mayor conocimiento entre ambos mecanismos de integración y explorar posibles esquemas de colaboración. Durante el encuentro, los ministros de la AP destacaron el carácter abierto e incluyente del mecanismo, que no se contrapone con otros procesos regionales de integración. Además, los Ministros coincidieron en la importancia de mantener un espacio de diálogo entre ambos. La importancia de esta reunión radicó en que ambas partes reconocieran formalmente que podía ser de interés mutuo iniciar una nueva etapa en las relaciones birregionales.

Durante el primer semestre de 2015, impulsada por Brasil, el GMC consideró una propuesta de Plan de Acción del MERCOSUR que fue enviada a la AP. Dicho Plan se basa en la profundización de los compromisos de libre comercio ya asumidos en virtud de los ACE firmados por MERCOSUR con los países andinos. El Plan, sin embargo, no aclara cómo se abordaría el vínculo con México. La propuesta del MERCOSUR se refiere a disciplinas comerciales, tales como reglas de origen; en particular, al uso del Certificado de Origen Digital (COD) y a la posibilidad de realizar acumulación de origen a los efectos de cumplir con las reglas vigentes en los acuerdos preferenciales existentes. Por otra parte, el Plan plantea utilizar

ciertos mecanismos de facilitación del intercambio de bienes entre las partes. Entre ellos, la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que forma parte de un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los países que participan de las negociaciones. Se propone igualmente establecer la categoría de Operador Económico Autorizado, para un tratamiento expedito en los procedimientos aduaneros en todos los países miembros. Se incluye asimismo un capítulo sobre Cooperación Aduanera para desarrollar en el marco de las reuniones de los Directores de Aduanas. Finalmente, y con el fin de promover la participación empresarial, el Plan plantea trabajar en conjunto con el fin de lograr la presencia de empresas de los países de la AP en las Ferias Productivas de los Estados Parte del MERCOSUR, así como de las firmas de estas economías en las Rondas de Negocios de la Alianza del Pacífico.

Durante el segundo semestre de 2015, la AP manifestó interés en celebrar un nuevo encuentro de vicescancilleres de ambas iniciativas para analizar las propuestas intercambiadas y elaborar una agenda 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 produjo en mayo de 2016 en Lima (BID-INTAL, 2016a). En dicho encuentro, se alcanzaron algunos acuerdos a partir de las siguientes temáticas:

- **Acumulación de Origen:** intercambio de información para evaluar posibilidades de encadenamientos productivos birregionales, a efectos de poder cumplir las reglas de origen previstas en los respectivos ACEs;
- **Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCEs):** intercambio de información sobre niveles de avance en los proyectos que ambas iniciativas vienen desarrollando para trabajar de manera conjunta propuestas viables en el marco de la Red Interamericana de VUCEs;
- **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 la participación en Expo ALADI;
- **PYMES:** realizar intercambio de información y buenas prácticas sobre iniciativas de apoyo y fomento a las PYMÉS;
- **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 Alianza del Pacífico y el MERCOSUR respecto de las iniciativas comunes que 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 (BID-INTAL, 2016a).

En junio de 2016, la nueva administración argentina solicitó formalmente su incorporación como miembro observador de la AP, la cual fue rápidamente aceptada, obteniendo así un *status* que ya poseían Uruguay y Paraguay. El Presidente de Argentina participó como invitado de la XI Cumbre de Presidentes de la AP realizada en Puerto Varas en julio de 2016²¹ y del III Encuentro empresarial realizado dos días antes en Puerto Montt (BID-INTAL, 2016a).²²

Reuniones bilaterales entre países de la AP y el MERCOSUR

Independientemente de lo acontecido en la relación formal entre ambas iniciativas de integración, los países del MERCOSUR han mantenido diálogos bilaterales con los países de la AP. En el caso de **Paraguay** y **Uruguay** -en forma independiente-, se realizaron visitas y reuniones de sus Presidentes con sus pares de Chile, Colombia, Perú y México.

En el caso de **Brasil**, hubo encuentros con autoridades de Colombia y Perú con la finalidad de proponer un avance unilateral de la liberalización del comercio de bienes en el marco de los acuerdos bilaterales vigentes (ACE N°59 y N°58, respectivamente). Además, en la relación con Perú, Brasil presentó una iniciativa para llegar a un acuerdo bilateral comprehensivo en materia de inversiones, compras gubernamentales, servicios, facilitación de comercio y aspectos regulatorios del intercambio de bienes. Según el comunicado emitido luego de la visita del Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil a Lima el 21 de julio de 2015, un acuerdo amplio puede potenciar el desarrollo de los negocios en la esfera bilateral. A este respecto, el comunicado menciona que el comercio bilateral superó los US\$ 3.500 millones en 2014, con exportaciones de Brasil de US\$ 1.818 millones (92% de productos manufacturados) e importaciones de US\$ 1.714 millones. Brasil es el tercer socio comercial de Perú.

En el caso de **México**, en ocasión de la visita de la Presidente Dilma Rousseff los días 26 y 27 de mayo de 2015, ambos países reafirmaron su decisión de llevar adelante negociaciones en busca de acuerdos en materia de servicios, inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual y facilitación del comercio. Todo ello podría llevarse a cabo en el marco del ACE N°53, donde se ha planteado avanzar con la mayor rapidez posible para ampliar la cobertura de las preferencias a productos agrícolas e industriales y, en la medida de las posibilidades, llegar a alcanzar el libre comercio para todo el universo arancelario. En esa oportunidad, se firmaron una serie de acuerdos sobre diferentes temas, siendo uno de los más importantes el ACFI, que brinda un marco jurídico para la actuación de empresas y personas físicas de ambas partes. Otros acuerdos alcanzados fueron en las áreas de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, Cooperación Científica y Tecnológica y en Servicios Aéreos. Cabe destacar también el acuerdo entre el BANCOMEXT de México y el Banco Nacional de Desarrollo

²¹ 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 MERCOSUR”.

²² 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”.

Económico y Social (BNDES) de Brasil para encarar la financiación de operaciones económicas entre ambos países.

Cabe resaltar que en 2015 Brasil firmó un ACFI con México, Colombia y Perú.

b. Una posible agenda de trabajo para la convergencia birregional

Estas propuestas oficiales de acercamiento entre ambos esquemas de integración deben inscribirse en un horizonte más amplio donde los vínculos entre el MERCOSUR y la AP tienen potencial de expansión. Como se explicó en la sección anterior, el MERCOSUR ya cuenta con Acuerdos de Complementación Económica con tres de sus miembros que otorgan tratamiento preferencial a gran parte del intercambio bilateral. Aunque hay importantes eslabones faltantes en la relación con México (Uruguay es el único miembro del MERCOSUR que tiene un TLC con dicho país), existe un acuerdo marco para que el resto de los socios pueda negociar TLC bilateralmente. Así, pues, existen bases para profundizar la integración entre los dos principales bloques de América Latina.

La convergencia del MERCOSUR y la AP conllevaría beneficios no solo para sus miembros sino que también y permitiría avanzar hacia una integración de alcance regional. Entre los beneficios potenciales, se destacan las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de estos países, debido a que el comercio intrarregional se caracteriza por incluir más bienes, ser intensivo en manufacturas, tener mayor contenido tecnológico, ser más accesible para las PYMES y ser más empleo intensivo respecto del comercio extrarregional. Asimismo, dicha convergencia permitiría impulsar la competitividad de las CRV, que depende de la calidad de la infraestructura de integración y de la convergencia regulatoria (CEPAL, 2014).

En el caso del MERCOSUR, que no ha suscrito TLC extrarregionales con las principales economías del mundo, la convergencia regulatoria con la AP le permitiría además avanzar en la implementación de reformas que facilitarían la negociaciones externas, a la vez que impulsaría progresos en temas donde aún no hay acuerdos intrarregionales de importancia.

Más allá de las diferencias de aproximación a los aspectos comerciales y arancelarios de ambos esquemas, existe un amplio espacio para el trabajo conjunto. A título de una agenda ilustrativa, se explican a continuación algunas de las líneas principales.

Primero, un mayor acercamiento entre el MERCOSUR y la AP debería contemplar la negociación de acuerdos en los eslabones faltantes. Como se mencionó, los flujos comerciales entre, por una parte Brasil y Argentina, y por otra, México, que constituyen las mayores economías de la región, se rigen por ACE abarcando un número limitado de productos. Como estos flujos bilaterales involucran a las economías más grandes, la transformación o ampliación de estos acuerdos tendría un elevado potencial para incrementar significativamente los flujos comerciales entre la AP y el MERCOSUR.

Brasil y México iniciaron a fines de 2015 negociaciones comerciales para la ampliación y profundización del ACE 53.²³ Como parte de la estrategia de fortalecimiento del comercio intrarregional y la promoción de los encadenamientos productivos, las negociaciones buscan extender el universo arancelario con preferencia en el ámbito del Acuerdo comercial, así como actualizar y modernizar el marco jurídico existente para que los operadores y agentes económicos tengan mayor certeza jurídica en sus actividades comerciales. Los temas relevantes de las negociaciones son acceso a mercados, servicios, facilitación del comercio, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras públicas y coherencia regulatoria.

Argentina, por su parte, podría obtener mejores resultados en un TLC con México si negociara conjuntamente con el mayor socio del MERCOSUR y también podría sumarse a la propuesta brasileña de acelerar la implementación de los acuerdos con Colombia y Perú para ampliar y consolidar su posición en esos mercados.

Por otra parte, Uruguay y Chile acaban de firmar un TLC el pasado mes de octubre de 2016 que reúne aspectos ya negociados en el ACE 35, pero es calificado como de última generación por cubrir nuevos temas como comercio electrónico, medio ambiente, normas laborales, género, pequeñas y medianas empresas (PYMEs), cooperación, transparencia, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual y comercio de servicios.

Segundo y adicionalmente a la profundización de los acuerdos comerciales, se requieren otras medidas para permitir un mayor y mejor aprovechamiento de los acuerdos. En muchos de estos ámbitos no solamente se requiere el trabajo con la AP, sino también avanzar en la integración intra MERCOSUR. Tal como ha sido señalado por CEPAL (2014), una agenda de convergencia podría contemplar los siguientes aspectos:

1. **Facilitación del comercio:** diseñar e implementar regionalmente acciones que cada agrupación ha llevado a cabo, tales como la digitalización de trámites asociados al comercio y la interconexión de ventanillas únicas de comercio exterior; armonización o reconocimiento mutuo de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias. El trabajo realizado por los Comités de Integración constituye un buen antecedente para ampliar a otros países de ambas iniciativas.
2. **Acumulación de origen:** para avanzar hacia un mecanismo de acumulación que sea aplicable al conjunto de sus miembros y contribuir además a un mejor aprovechamiento de las preferencias existentes. Como se señaló previamente, la dificultad para cumplir los requisitos de origen es posiblemente la principal causa por la cual el uso de los acuerdos actuales está muy por debajo de su potencial.
3. **Transporte y logística:** fortalecer la integración física en el marco del Consejo de Infraestructura de UNASUR y compatibilizar los marcos normativos.²⁴ Tanto los trabajos realizados y en curso en los pasos fronterizos priorizados entre Argentina y Chile en el marco del Tratado de Maipú, como de las Entidades Binacionales del Túnel Internacional Paso de Agua Negra y del Túnel de baja altura Ferrocarril Trasandino

²³Las negociaciones han continuado de manera activa en el año en curso (BID-INTAL, 2016b).

²⁴ Ver www.iirsa.org

Central constituyen ejemplos para impulsar entre los países de ambas iniciativas.

4. **Política industrial:** para promover encadenamientos productivos transfronterizos. La integración productiva promovería la diversificación exportadora y las CRV y la internacionalización de las PYMES.
5. **Aproximación conjunta a Asia Pacífico:** diseñar un vínculo que cuente con la visión y políticas adecuadas, que enfrente el desafío de manera coordinada. Asimismo, el MERCOSUR puede extraer lecciones de la experiencia de negociación de los países de la AP con esa región que le permitan ampliar y fortalecer con mayor efectividad los vínculos con economías asiáticas.

Debe destacarse que en algunos de estos ámbitos ya se registran progresos significativos –como es el caso de la infraestructura de transporte para la integración-, en tanto que en otros no existen avances relevantes ni siquiera al interior de los bloques.²⁵ Por otra, como se observa, las iniciativas son coincidentes con el programa de trabajo aprobado por las Cancillerías de uno y otro bloque señalados al principio de esta sección.

En línea con lo anterior también aparecen elementos para una agenda más amplia hacia el futuro. Tal es el caso de la ampliación del alcance de los acuerdos existentes mediante la incorporación o profundización de disciplinas sobre otros temas. Por ejemplo, podría negociarse un acuerdo birregional de **servicios** –para lo cual lógicamente se necesitaría que todos los miembros del MERCOSUR avancen en la liberalización intrazona-, así como uno en materia de **inversiones**. Si bien, tal como se explicó, existen varios ABI entre países de ambos bloques, un acuerdo birregional podría mejorar la capacidad del MERCOSUR de atraer inversiones y favorecería la adopción de normativa común sobre el tema al interior del bloque. Otro ámbito en el cual podrían avanzar en la liberalización es contratación pública, donde aún no hay progresos dentro del MERCOSUR.

Finalmente, aparece la cuestión del aprovechamiento de AP como plataforma hacia terceros mercados. Como es sabido, los países de la AP se destacan entre las economías más abiertas de América Latina por su acceso preferencial a los principales mercados del mundo y por ser los destinos predilectos de la IED en la región. Si bien ganar porciones de mercado en dichos países se enfrenta a la competencia de los socios comerciales de extra-zona, simultáneamente constituye una oportunidad para utilizar a la AP como puerta de entrada al resto del mundo. En tal sentido un terreno a explorar es el caso de los servicios, los cuales podrían ser incorporados al proceso productivo de bienes.

A modo de caso práctico de aplicación, la siguiente sección indaga sobre las posibilidades de una mayor integración productiva entre AP y MERCOSUR para los productos agroindustriales. Aunque en el caso de los bienes esto es más difícil por las reglas de origen, puede ser una buena oportunidad para exportar servicios mediante la incorporación de estos en las mercancías.

²⁵El proyecto binacional de conexión fronteriza a través del paso de Agua Negra ha sido recientemente aprobado y cuenta con financiamiento del BID.

4. AP-MERCOSUR: posibilidades de mayor integración productiva en la cadena agroindustrial.

Si bien hay varios conceptos que hacen referencia al fenómeno de integración productiva, a los fines de este trabajo entendemos dicha integración como un proceso que permite la agregación de valor en el espacio regional y, por esta vía, llegar a terceros mercados o aún competir con ventajas dentro del propio espacio del bloque. Esta organización de la producción puede tener lugar a través de cadenas regionales que, según las circunstancias, pueden articularse con cadenas globales de valor. Si bien el foco de las CGV ha estado puesto en el sector industrial y en los servicios, los países de América Latina tienen condiciones para la formación de cadenas de producción agroalimentaria debido su especialización productiva.²⁶ Una característica distintiva de la integración productiva así entendida es la existencia de comercio de doble vía, o más precisamente, comercio intraindustrial.²⁷

Tal como se mencionó en la primera sección de este trabajo, el comercio de doble vía es de escasa magnitud entre los países del MERCOSUR y la AP, ya que predomina el intercambio interindustrial. No obstante lo anterior, otro dato relevante es que los países AP tienen, a diferencia del MERCOSUR, una amplia red de acuerdos comerciales, especialmente con miembros extra-regionales.²⁸ En tal contexto resulta de interés indagar en qué medida el MERCOSUR puede complementarse con los países AP para aprovechar dicha plataforma y alcanzar así a terceros mercados.

Con el objetivo de ilustrar la posibilidad de una mayor integración productiva agroindustrial entre los países del MERCOSUR y de la AP, esta sección desarrolla un ejercicio práctico. Este consiste en elegir algunos productos agrícolas que se comercian entre Argentina y Chile y evaluar la posibilidad de que en caso de mediar algún tipo de transformación, estos bienes lleguen a terceros mercados con los cuales Chile posee acuerdos comerciales.

a. Identificación de productos y posibles mercados extra-regionales.

La metodología seguida para la realización del ejercicio es la siguiente.

- Se consideraron dos productos con cierto grado de elaboración, como las manzanas deshidratadas (081330) y el aceite de oliva virgen (subpartida 150910), que cumplen dos condiciones. Primero, Chile tiene exportaciones significativas de estos bienes hacia mercados extrarregionales. Segundo, Argentina produce los insumos necesarios para su elaboración, como las aceitunas (200570) y las manzanas frescas (080810) (Cuadro 11).

²⁶Sobre la formación de CGV en el sector de alimentos, véase Bisang et al (2009).

²⁷La expresión comercio intraindustrial se refiere al intercambio de productos de la misma industria (rama de actividad productiva), ya sean productos manufacturados o primarios y derivados de recursos naturales. A diferencia del comercio interindustrial, que puede ser explicado por las teorías de la ventaja comparativa y las diferencias relativas en la dotación factorial, el comercio intraindustrial se puede explicar por factores de oferta (decisiones intrafirma, diferenciación de productos actividades con economías de escala) y demanda (similitud de preferencias, coincidencias culturales, etc).

²⁸En el Anexo II se presentan los acuerdos extrarregionales vigentes de los socios AP.

- Se ordenó a los principales países a los que Chile destina su producción de estos bienes. Se encontró que para ambos productos, el principal destino es Estados Unidos, país con el cual Chile posee un acuerdo comercial vigente desde 2004, y a través del cual posee acceso preferencial.

Cuadro 11. Comercio y aranceles de productos seleccionados.

2015, en US\$ millones. Aranceles en centavos de US\$/kg

| Origen Chile | | | | |
|------------------|------------------------|---------|------------------------|--------------------------|
| Subpartida | Producto | Totales | Destino Estados Unidos | Arancel |
| 081330 | Manzana deshidratada | 32,1 | 15,3 | 0 |
| 150910 | Aceite de oliva virgen | 57,9 | 25,2 | 0 |
| Origen Argentina | | | | |
| Subpartida | Producto | Totales | Destino Estados Unidos | Arancel |
| 081330 | Manzana deshidratada | 6,5 | 4,9 | NMF: 0,74 centavos/kg |
| 150910 | Aceite de oliva | 106,2 | 36,2 | NMF: 5 ó 3,4 centavos/kg |
| Subpartida | Producto | Totales | Destino Chile | |
| 080810 | Manzana fresca | 85,7 | 0,3 | |
| 200570 | Aceitunas | 62,0 | 2,5 | |

Fuente: INTRADE BID - DATAINTAL y Acuerdo Chile Estados Unidos.

Caso 1. Manzanas deshidratadas

- Estados Unidos importó manzanas deshidratadas por un valor de US\$ 40 millones en 2015. Chile es el origen de 51% de las compras estadounidenses de este producto. Argentina es el tercer proveedor con 12% de las importaciones estadounidenses, luego de China (26%).
- Las manzanas deshidratadas tienen un arancel NMF en Estados Unidos de 0,74 centavos por kg. El TLC con Chile establece que tienen arancel cero desde la entrada en vigencia del acuerdo en 2004.
- Tanto Argentina como Chile son destacados productores y exportadores de manzana fresca en la región. Chile exportó US\$ 71,5 millones a Estados Unidos en 2015 y Argentina US\$ 14 millones.

Caso 2. Aceite de oliva virgen

- Estados Unidos importó US\$ 926 millones de aceite de oliva virgen en 2015. Los principales orígenes son Italia (47%), España (21%), Túnez (16%) y Grecia (4%). Argentina (4%) y Chile (3%) ocupan el quinto y sexto lugar como proveedores, respectivamente.
- El aceite de oliva virgen tienen un arancel NMF en Estados Unidos de 5 centavos de dólar por kg (ítem 15091020) y 3,4 centavos de dólar por kg (ítem 15091040). El TLC con Chile establece que tienen arancel cero desde la entrada en vigencia del acuerdo en 2004.
- Argentina es un país relevante en la producción de aceitunas en la región, con exportaciones por US\$ 62 millones, y el principal destino es Brasil.

b. Revisión de reglas de origen de los acuerdos AP con terceros mercados.

En ambos productos considerados, el requisito de origen establecido en el acuerdo Chile-Estados Unidos es el cambio a la partida respectiva desde cualquier otro Capítulo del SA. Es decir, las mercancías producidas con materiales no originarios de los países signatarios del acuerdo cumplen el requisito de origen si se produce un cambio de Capítulo entre uno y otro producto, derivado del proceso de elaboración.

Por ello, no existen restricciones a la utilización de aceitunas argentinas (ubicadas en el Capítulo 20 SA) para la exportación de aceite de oliva virgen hacia Estados Unidos proveniente de Chile (y que se canalizan por el Capítulo 15). En oposición, no pueden usarse manzanas argentinas para la exportación de manzanas deshidratadas de Chile a Estados Unidos (ambas del Cap. 8).

Como conclusión del ejercicio, es claro, por un lado, que para los dos productos examinados Argentina se encuentra peor posicionada que Chile en el acceso al mercado estadounidense, dado que los ítems están sujetos a arancel. Por otro lado, para algunos productos, como las aceitunas, Argentina puede expandir sus ventas al mercado chileno para producir aceite de oliva con destino a Estados Unidos. Más aún esto podría dar lugar a una eventual ampliación de la capacidad de producción aceitera en Chile con inversiones proveniente de productores de aceitunas argentinos. Esto no ocurre en el caso de las manzanas frescas para producir manzanas deshidratadas en Chile, ya que no cumple el requisito de origen establecido en el acuerdo Chile-Estados Unidos.

De manera general, el ejercicio sugiere que para ciertos productos y sujetos a las reglas de origen de los respectivos acuerdos, los países AP ofrecen el atractivo de una plataforma para acceder a terceros mercados.

5. Conclusiones

Como se ha visto en las secciones precedentes, el MERCOSUR y la AP constituyen bloques comerciales de diferente naturaleza. Mientras el primero es una unión aduanera imperfecta, la AP tiene el objetivo de constituir una zona de libre comercio entre sus miembros. Otro rasgo diferenciador son las respectivas estrategias comerciales. Mientras los países AP han construido una amplia red de tratados comerciales con importantes mercados extra-regionales, el progreso de la agenda externa del MERCOSUR ha sido mínimo, lo que erosiona su posicionamiento en terceros mercados. La aproximación entre una y otra iniciativa de integración debe ser encuadrada a partir de las características propias de cada una de ellas.

Según se señaló, ambos bloques revisten singular importancia económica desde el punto de vista regional –el MERCOSUR es 49 % del PBI de América Latina y la AP alcanza a 37 %. Sin embargo, a pesar de su proximidad geográfica y tamaño, el

comercio entre ambos representa una fracción menor - 7% para el bloque del Sur y 4% para la AP de las exportaciones respectivas, y habría potencial de crecimiento.

En cuanto al intercambio de productos agroindustriales, la cuenta es favorable al MERCOSUR –superavitario en US\$2.700 millones-, y comprende un 25% de las ventas externas del bloque a ese destino. Cabe apuntar que el comercio agroindustrial se registra en productos diferentes, sin mayores eslabonamientos entre sí.

Este trabajo ha examinado de manera particular la red de acuerdos comerciales que vinculan ambos bloques que se han suscripto en el marco de ALADI. Una conclusión de importancia que surge al respecto es que todos los países AP tienen acuerdos comerciales con el MERCOSUR y que los cronogramas de desgravación ya se han cumplido (Chile) o están próximos a cumplirse (Colombia y Perú). En este contexto, 70% de las exportaciones del MERCOSUR a Colombia y 76% de las destinadas a Perú corresponden a productos que se encuentran desgravados. No obstante, la evidencia también indica que sólo una parte de los items desgravados son efectivamente utilizados, lo cual es indicio de que existen dificultades para cumplir la regla de origen y otras exigencias complementarias (normas técnicas, fitosanitarias, etc.).

De esta manera, queda claro que los ACEs resultan un instrumento útil y que pueden ser mejorados para aumentar su utilización. Sin embargo, la investigación realizada revela que hay un eslabón faltante en la red de ACEs que vinculan al MERCOSUR y AP. Los acuerdos que vinculan respectivamente a Argentina y Brasil con México tienen una cobertura muy limitada: solamente el 8% de las exportaciones y 12% de las compras del MERCOSUR a México fluyen teóricamente libres de aranceles.

En cuanto a las implicaciones de política, el estudio contribuye a señalar algunas prioridades. Primero, completar la negociación comercial con México es un instrumento clave para ampliar el intercambio entre las mayores economías de la región. Los avances logrados en el marco de ALADI ofrecen la plataforma para ese trabajo. Es de destacar que Brasil ha iniciado acciones en ese sentido, pero Argentina no ha abierto formalmente un proceso de negociación para ampliar los acuerdos con ese país. Segundo, y también en el plano de la ALADI, corresponde avanzar en la eliminación de obstáculos y perfeccionamientos de los ACEs para dar mayores certidumbres en el acceso a mercados y la utilización plena de las preferencias recíprocamente otorgadas. Tercero, tal como se ha visto en la sección 3, en lo que concierne a la aproximación y convergencia AP-MERCOSUR es positiva la agenda suscripta por las cancillerías de ambos bloques en mayo de 2016 y que cubre distintos tópicos –facilitación comercial, cooperación aduanera, acumulación de origen, ventanillas únicas de comercio exterior, infraestructura de integración, entre otros.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que los países AP constituyen una plataforma atractiva para el acceso a terceros mercados. El ejercicio realizado en la sección 4 sugiere que, dependiendo del producto en cuestión y del cumplimiento de la norma de origen, resultaría factible exportar a mercados extra-regionales bajo el amparo

de los acuerdos que actualmente poseen los países AP. Si se avanzara en esta línea, se abren perspectivas de integración productiva entre ambos bloques. El progreso en este frente compete esencialmente al sector privado que debe examinar las singularidades de cada actividad. En tal caso, la agenda pública puede contribuir a dar respaldo a este tipo de iniciativas y resolver los obstáculos que impidan avanzar en ese camino.

Bibliografía

ALADI. 2013. [Evolución del comercio negociado 1993-2012 y aprovechamiento de las preferencias arancelarias en 2012](#). ALADI/SEC/Estudio 203. Montevideo.

BID-INTAL. [Informe MERCOSUR](#). Varios números.

-----, 2013. Informe MERCOSUR 18.

-----, 2016a. Informe MERCOSUR 21. De próxima publicación.

-----, 2016b. Conexión INTAL, Noviembre.

Bisang R.; G. Anlló, M. Campiy I. Albornoz. 2009. "Cadenas de valor en la agroindustria", en: Kosacoff, B. y R. Mercado (Eds.) La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades. Buenos Aires: CEPAL y PNUD.

Campos, Rosario y Gayá, Romina. 2016. MERCOSUR: Su estado de implementación y su relación con otras iniciativas de integración regionales y multilaterales. Trabajo realizado para el Sector de Integración y Comercio del BID.

CEPAL. 2014. La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad. Rosales V., Osvaldo. 80 p. LC/L.3922

Lagos, Ricardo. 2016. ¿Y si Europa nos lleva a nuestra integración? Clarín, 3 de enero.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA). 2014. [Evolución del Mercado Común del Sur \(MERCOSUR\)](#). SP/Di No. 6-14. Caracas: SELA.

Rozemberg, Ricardo y Gayá, Romina. 2013. [El MERCOSUR y la promoción de inversiones](#). Buenos Aires: Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) - Instituto de Estrategia Internacional (IEI).

Anexo I. Definición de los productos agrícolas según la OMC
Capítulos, partidas y subpartidas del SA

| Sección SA | Productos agrícolas | Nomenclatura SA 2012 |
|-------------------|-------------------------------|---|
| I | Productos animales | Cap. 01, Cap. 02, 1601-02 |
| I | Productos lácteos | 0401-06 |
| II | Frutas, vegetales, plantas | Cap. 07, Cap. 08., 1105-06, 0601-03, 1211, Cap. 13, Cap. 14 |
| IV | | 2001-08 |
| II | Café, té | 0901-03 |
| IV | | Cap. 18 (excepto 1802), 2101 |
| I | Cereales y preparaciones | 0407-10 |
| II | | Cap. 10, 1101-04, 1107-09 |
| IV | | Cap. 19, 2102-06, 2209 |
| II | Oleaginosas, grasas y aceites | 1201-08 |
| III | | Cap. 15 (excepto 150410, 150420) |
| IV | | 2304-06 |
| VI | | 3823 |
| IV | Azúcar y preparados | Cap. 17 |
| IV | Bebidas y tabaco | 2009, 2201-08 |
| IV | | Cap. 24 |
| XI | Algodón | 5201-5203 |
| II | Otros productos agrícolas | 0904-10 |
| I | | Cap.05 (excepto 0508, 051191) |
| II | | 0604, 1209-10, 1212-14 |
| IV | | 1802, 230110, 2302-03, 2307- 09 |
| VI | | 290543-45, 3301, 3501-05, 380910, 382460 |
| VIII | | 4101-03, 4301 |
| XI | | 5001- 03, 5101-03, 5301-02 |

Fuente: OMC

Anexo II. Acuerdos comerciales extrarregionales de los países de la AP

| Socio AP | Parte signataria | Tipo de acuerdo | Entrada en vigencia |
|------------------|---------------------------|---------------------------------|---------------------|
| Chile | Tailandia | Acuerdo de Libre Comercio | 05-nov-15 |
| | Hong Kong SAR | Acuerdo de Libre Comercio | 09-oct-14 |
| | Vietnam | Acuerdo de Libre Comercio | 01-ene-14 |
| | Malasia | Acuerdo de Libre Comercio | 25-feb-12 |
| | Turquía | Acuerdo de Libre Comercio | 01-mar-11 |
| | Australia | Acuerdo de Libre Comercio | 06-mar-09 |
| | Japón | Acuerdo de Asociación Económica | 03-sep-07 |
| | India | Acuerdo de Alcance Parcial | 17-ago-07 |
| | China | Acuerdo de Libre Comercio | 01-oct-06 |
| | P4 (1) | Acuerdo de Asociación Económica | 08-nov-06 |
| | Estados Unidos | Acuerdo de Libre Comercio | 01-ene-04 |
| | EFTA (2) | Acuerdo de Libre Comercio | 01-dic-04 |
| | Corea del sur | Acuerdo de Libre Comercio | 02-abr-04 |
| | Unión Europea (3) | Acuerdo de Asociación | 01-feb-03 |
| | Canadá | Acuerdo de Libre Comercio | 05-jul-97 |
| Colombia | República de Corea | Acuerdo de Libre Comercio | 15-jul-16 |
| | Estados Unidos | Acuerdo de Promoción Comercial | 15-may-12 |
| | Canadá | Acuerdo de Promoción Comercial | 15-ago-11 |
| | EFTA (2) | Acuerdo de Libre Comercio | 01-jul-11 |
| México | Japón | Acuerdo de Libre Comercio | 01-abr-05 |
| | Israel | Acuerdo de Libre Comercio | 01-jul-01 |
| | EFTA (2) | Acuerdo de Libre Comercio | 01-jul-01 |
| | Unión Europea (3) | Acuerdo de Libre Comercio | 01-oct-00 |
| | TLCAN (4) | Acuerdo de Libre Comercio | 01-ene-94 |
| Perú | Unión Europea (3) | Acuerdo de Libre Comercio | 01-mar-13 |
| | Japón | Acuerdo de Libre Comercio | 01-mar-12 |
| | Corea del sur | Acuerdo de Libre Comercio | 01-ago-11 |
| | China | Acuerdo de Libre Comercio | 01-mar-10 |
| | EFTA (2) | Acuerdo de Libre Comercio | 14-jul-10 |
| | Singapur | Acuerdo de Libre Comercio | 01-ago-09 |
| | Canadá | Acuerdo de Libre Comercio | 01-ago-09 |
| | Estados Unidos | Acuerdo de Libre Comercio | 01-feb-09 |
| Tailandia | Acuerdo de Libre Comercio | 31-dic-11 | |

Notas:

(1) P4: Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam.

(2) EFTA: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

(3) Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia.

(4) TLCAN: Canadá, Estados Unidos y México.

Fuente: Elaboración propia en base a SICE-OAS y sitios oficiales.