



Tesis de Maestría en Estudios Internacionales

¿Cortados con la misma tijera? Análisis comparativo de los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea en Latinoamérica

Nazarena Marano Suffern

Director tesis: Dr. Ramiro Bertoni

Fecha de entrega: mayo 2020

RESUMEN:

El trabajo revisa los acuerdos de libre comercio firmados por Chile, Colombia, Perú, Ecuador y el MERCOSUR con la Unión Europea, con el objetivo de analizar si las cláusulas y la desgravación arancelaria establecidas en el capítulo de acceso a mercado son homogéneas entre sí, e identificar si la Unión Europea logra imponer una suerte de “patrón común” sobre el cual los países en desarrollo tienen poco margen de desvío. El tema resulta relevante de cara al reciente cierre de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, en tanto podrá contribuir a analizar si el mismo contiene cláusulas similares a las negociadas anteriormente por otros países de la región, y en alguna medida –al menos exploratoria- esbozar algunas reflexiones de cara a su eventual aprobación. Se parte de un marco teórico crítico de los acuerdos de libre comercio “Norte-Sur”, enfocado en la asimetría de las partes en la negociación y bajo la premisa de que los países desarrollados -a cambio de ofrecer un mayor acceso a sus protegidos mercados agrícolas- ejercen presión sobre los países en desarrollo para que los mismos acepten compromisos que pueden tener implicancias sobre su posterior formulación de políticas. Se trabajó con una metodología mixta, a través del método de comparación de casos y utilizando técnicas cualitativas (análisis de documentos) y cuantitativas (análisis de datos secundarios cuantitativos).

Palabras clave:

Acuerdos de libre comercio; integración Norte-Sur; asimetrías; economía política.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 3 |
| 1.1. Objetivos de la investigación | 3 |
| 1.2. Metodología | 5 |
| 1.3. Antecedentes y marco teórico | 6 |
| 2. Acuerdos comerciales Norte-Sur | 9 |
| 3. Las negociaciones de la Unión Europea con países de Latinoamérica | 17 |
| 4. Punto de partida: el patrón de intercambio comercial de la UE con los países de Latinoamérica | 21 |
| 5. Análisis comparativo de textos | 25 |
| 6. Análisis comparativo de los cronogramas de desgravación | 33 |
| 6.1. Desgravación de los países de Latinoamérica a la Unión Europea | 37 |
| 6.2. Desgravación de la Unión Europea a los países de Latinoamérica | 43 |
| 7. Evolución comercial posterior a la firma de los acuerdos | 48 |
| 7.1. Evolución general del comercio | 49 |
| 7.2. Evolución en la participación de mercado | 50 |
| 7.3. Análisis sectorial: ¿qué productos latinoamericanos ganaron participación en la UE? .. | 54 |
| 8. Reflexiones de cara al debate sobre el acuerdo MERCOSUR-UE | 55 |
| 9. Conclusiones | 60 |
| 10. Bibliografía | 63 |
| 11. Anexos | 68 |

1. Introducción

1.1. Objetivos de la investigación

El objetivo general del trabajo es analizar y comparar desde una perspectiva neorrealista los acuerdos de libre comercio firmados por la Unión Europea (UE) con los países y bloques de Latinoamérica entre 2000 y 2019, en particular con Chile, Colombia, Perú, Ecuador y el MERCOSUR. Para ello se propone como objetivos específicos:

- Analizar si las cláusulas negociadas en términos de acceso a mercados (textos y ofertas) son relativamente uniformes (una suerte de “patrón común”), lo que indicaría que los países en desarrollo tienen poco margen para modificar las condiciones que el bloque europeo propone.
- Evaluar el grado de restricción del espacio de política de los países seleccionados como consecuencia de dichas cláusulas.
- Analizar la evolución de algunas variables comerciales (saldo comercial bilateral con la UE, composición de los flujos de comercio, participación de mercado, entre otros) de los países seleccionados al momento del cierre de sus acuerdos con la UE y en los años posteriores (esto último sólo aplicable para Chile, Colombia y Perú).

A modo de acotar el campo de estudio, se revisarán los acuerdos con Chile (2003), Colombia-Perú-Ecuador (2012 los primeros, 2017 Ecuador) y el MERCOSUR (2019, aún no aprobado). El acuerdo de México no se incluyó en la comparación por dos motivos. En primer lugar, debido a que México concentra estructuralmente entre un 60-80% de su comercio con Estados Unidos, y por lo tanto la incidencia de la Unión Europea es muy baja en términos comerciales. En segundo lugar, debido a la dificultad técnica que presentaba sistematizar una oferta negociada en el año 2000 y obtener cifras de comercio de dicho período con la desagregación necesaria para el análisis. Adicionalmente, el análisis se limitará únicamente a lo negociado en

el capítulo de acceso a mercados de bienes, que incluye dos esferas: el “texto” (en donde se establecen los detalles sobre el alcance de la desgravación arancelaria entre las partes, la potestad de modificar aranceles luego del cierre, la posibilidad de utilizar regímenes especiales de importación, etc.) y las “ofertas” (anexos en los que se establece el cronograma de desgravación arancelaria aplicable a cada producto).

La selección de los acuerdos comerciales a analizar se hizo en función de que, si bien es posible establecer algunas similitudes entre estos países (en particular todos tienen un comercio bilateral con la UE asimétrico, todos forman parte de una misma región, se firmaron entre el año 2000 y la actualidad, y tienen un grado de desarrollo similar con PBI per cápita entre USD 5.000-15.000¹), los mismos presentan diferencias en su patrón de exportaciones y parten de niveles arancelarios promedio muy diferentes. Para los acuerdos de Chile, Colombia y Perú, que ya llevan varios años desde su cierre, se podrá analizar la evolución de algunas variables comerciales y aproximarse al objetivo específico de identificar posibles efectos de estos acuerdos.

Por último, la selección del capítulo de los acuerdos que se va a analizar (acceso a mercados de bienes) se hizo en función de que se trata de la esfera más trabajada a nivel académico, y en donde a su vez existe una mayor disponibilidad de estadísticas públicas y detalladas, lo que permite un análisis más exhaustivo y preciso. Si bien otras esferas como reglas de origen, inversiones, servicios, compras públicas y propiedad intelectual son igualmente importantes, la información es más escasa como para poder desarrollar un análisis cuantitativo, y una evaluación cualitativa debería realizarse en conjunto con expertos en los respectivos temas. En función de lo anterior el recorte temático fue necesario para poder desarrollar un análisis mucho

¹ Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), año 2018

más preciso y factible, y la extensión del análisis hacia otras esferas podría ser parte de futuras investigaciones.

1.2. Metodología

El abordaje metodológico para el trabajo es de tipo mixto (cualitativo y cuantitativo). El método seleccionado es un estudio de casos comparados. Se trata de un estudio de casos múltiples, debido a que se analizan tres acuerdos comerciales con cinco ofertas diferentes: UE-Chile, UE-Colombia/Perú/Ecuador, y UE-MERCOSUR.

En cuanto a las técnicas para la recolección de datos, la primera es el análisis de documentos (López Noguero, 2009; Sautu et al., 2005) en particular de los textos de acceso a mercados de los acuerdos comerciales seleccionados. Este paso es fundamental para identificar las principales cláusulas que forman parte de los textos, que luego fueron sometidas a comparación entre sí. En segundo lugar, se esquematizaron las ofertas de los acuerdos comerciales que contienen para cada producto -posición arancelaria en nomenclatura nacional según el país/bloque- el tratamiento en términos de desgravación arancelaria. Una vez armada esta base de datos, a partir del análisis de datos secundarios cuantitativos (D'ancona, 1996) se incorporaron las cifras de comercio internacional para cada producto, y a su vez se clasificaron las ofertas en sectores industriales (tomando el código industrial internacional uniforme -CIIU). Las estadísticas se tomaron de las bases de comercio internacional del Banco Mundial (consultadas en sitios como ITC Trademap o WITS). Esta misma recolección de datos permitió a su vez elaborar indicadores de comercio (diversificación exportadora, déficits bilaterales, participación de mercado en flujos comerciales totales de la contraparte, indicadores sectoriales, etc.). Estos indicadores fueron claves a fin de poder valorizar y sobre todo comparar la desgravación negociada por cada socio, que da cuenta por un lado de la capacidad de cada país de proteger ciertos sectores industriales nacionales en la negociación con la Unión Europea

y por otro lado de la evolución comercial de los sectores liberalizados con posterioridad a la firma del acuerdo.

1.3. Antecedentes y marco teórico

Estudiar acuerdos comerciales entre países o regiones, es en definitiva estudiar una forma específica de regímenes internacionales. Dentro de la disciplina de las relaciones internacionales se pueden encontrar múltiples teorías y abordajes al respecto de los regímenes internacionales, y en consecuencia cada escuela tiene una valoración diferente con respecto a su origen y sus efectos. A diferencia de los enfoques neoliberales que parten de una visión benigna de los regímenes internacionales -entendiéndolos como facilitadores de la cooperación internacional (Gale, 1998)-, el presente trabajo parte de un marco teórico neorrealista, basado mayormente en la óptica de Gilpin. En este sentido, reconoce que los regímenes internacionales tienen efectos distributivos (es decir, no son neutrales en términos políticos ni económicos), que tienen implicancias en la autonomía de los países, que pueden ser creados para preservar desigualdades y que tienden a reflejar los intereses de los poderes dominantes (Gilpin & Gilpin, 2001, pp. 82–93). En la misma línea, algunos autores consideran que un marco neorrealista resulta adecuado para evaluar acuerdos comerciales internacionales, sobre todo aquellos entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, comúnmente denominados “Acuerdos Norte-Sur”. Esto se debe a que permite visualizar dentro de los mismos la intención de los actores hegemónicos de proyectar y maximizar el poder (Dent, 2008). Como expresa Urrutia Huerta (2007, p. 44): *“los resultados de los acuerdos económicos regionales entre países desarrollados y en vías de desarrollo se pueden entender mejor si los Estados son vistos como actores defensivos preocupados por la distribución de los beneficios acumulados por las partes en el acuerdo”*. En resumen, debido a que este trabajo apunta a evaluar la existencia de un patrón común dentro de estos acuerdos comerciales, se tomarán como base teorías que admiten

la posibilidad de que dichos regímenes sean un espacio en el que se cristalizan los intereses del actor más poderoso, en este caso, la Unión Europea.

Desde la literatura específica de comercio internacional también es posible encontrar elementos que explican que la eventual semejanza entre los acuerdos Norte-Sur es una consecuencia de la intencionalidad por parte de los países desarrollados (PD) de firmar acuerdos comerciales con características determinadas. Para ello se puede tomar como base el enfoque crítico de Ha-Joon Chang (2002) que señala que los países hoy desarrollados promueven la liberalización comercial de los países en desarrollo (PED) con el objetivo de limitar aquellas políticas industriales que ellos mismos utilizaron para alcanzar su estadio actual. Este se aleja de otros trabajos que enfatizan las virtudes de la liberalización y los acuerdos comerciales utilizando argumentos de eficiencia (centrada en la asignación de recursos), diversificación del consumo, economías de escala (estáticas y dinámicas), reducción de presión de lobbies, etc. (Grossman & Helpman, 1992; Krugman et al., 2012).

En línea con este enfoque más crítico, existen múltiples trabajos que abordan el análisis de los acuerdos comerciales Norte-Sur concentrándose en las ventajas que éstos suponen para los PD, en tanto ofrecen espacios para negociar compromisos más profundos que los que se regulan a nivel multilateral (Bernhardt, 2014; Ghosh, 2004; Pal, 2005). En otras palabras, algunos autores señalan la existencia de un *trade-off* en los acuerdos comerciales Norte-Sur, debido a que abren mercados de exportación (que contribuyen a explotar las ventajas comparativas existentes de los PED) a la par que restringen el espacio de política (*policy space*) para hacer políticas de desarrollo industrial y promover la creación de nuevas capacidades (Shadlen, 2005). Una definición de espacio de política apropiada para este tipo de análisis es la de Gallagher (2007, p. 63), que lo define como la flexibilidad dentro de las normas del comercio que les proporciona a los Estados nacionales el margen de maniobra suficiente para implementar políticas efectivas para estimular el desarrollo económico. Sin embargo, cabe destacar que Chang (2006) utiliza

este término desde una perspectiva revisionista y a la vez más crítica, cuestionando las propias inflexibilidades que supuso la aceptación de esas normas de comercio para los países en desarrollo.

En el caso específico de acuerdos firmados por la Unión Europea, un antecedente muy útil para esta investigación es un trabajo de Thrasher y Gallagher (2008), que compara diferentes conjuntos de acuerdos comerciales (acuerdos USA-“Sur”, acuerdos UE-“Sur”, acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y acuerdos “Sur”-“Sur”) para algunos capítulos de la negociación (bienes, inversiones, servicios, propiedad intelectual) con el objetivo de ordenar a los mismos en función del espacio de política que dejan para los PED. En otro trabajo más específicos de acuerdos de la UE, Robles (2008) discute los objetivos del bloque europeo en sus acuerdos con el MERCOSUR y otros socios de África y se concentra en las demandas que estos países incluyeron en la negociación y que apuntaban a mantener determinadas herramientas de política. Ambos trabajos sirven para identificar cláusulas que suelen ser negociadas en los capítulos de acceso a mercado, que se podrán utilizar como base para ser sometidas a comparación en los acuerdos seleccionados para esta investigación.

La tesis ofrece un aporte novedoso a los trabajos sobre acuerdos comerciales en tanto se han encontrado pocos antecedentes de estudios que comparen específicamente las cláusulas y ofertas en materia de acceso a mercado que negoció la Unión Europea con los países seleccionados. A su vez, al incorporar el análisis del acuerdo Unión Europea – MERCOSUR, se diferenciaría de algunos estudios realizados anteriormente (Castro & Rozemberg, 2013; Lopez & Orlicki, 2005; Makuc et al., 2015) que trabajaron sobre las cláusulas que se estaban negociando en instancias previas de la negociación, y que no incorporan los elementos cerrados de la misma (que no podrán ser modificadas, incluso cuando el acuerdo no fue aún aprobado). Por otra parte, una diferencia central es que la mayoría de los trabajos sólo realizan la descripción de las cláusulas, y no, como se propone en esta tesis, un análisis comparativo, a

modo de esbozar algunas reflexiones sobre el acuerdo UE-MERCOSUR, considerando también la evolución comercial de los acuerdos ya puestos en vigencia.

2. Acuerdos comerciales Norte-Sur

A pesar de haber sido permitidos originalmente como una “excepción” en el marco del Sistema Multilateral de Comercio, los acuerdos comerciales regionales son actualmente una de las herramientas de política comercial más utilizadas por los países. Según informó la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya para 2016 todos los países miembros del organismo tenían al menos un acuerdo comercial regional en vigor. El promedio para cada país era de 10 acuerdos regionales firmados, aunque para los países de la Unión Europea la cifra superaba los 40 acuerdos (el promedio si se contabiliza a la UE como un único país se reduce a 6 acuerdos por país). Estos tratados son herramientas de política comercial en tanto contienen cláusulas que establecen las reglas del juego aplicables al intercambio comercial entre las partes, y como tal, pueden tener grandes implicancias en la política industrial y el entramado productivo de cada país.

A la luz de las normas de la OMC, los acuerdos de libre comercio regionales tienen un elemento que podría considerarse “contradictorio”: si bien tienen el objetivo de liberalizar el comercio, generan bloques libres de aranceles que discriminan a los terceros no involucrados en el mismo. En concreto, un acuerdo comercial regional viola el principio de nación más favorecida, que es una de las dos formas de discriminación según entiende la OMC. Por tal motivo, la OMC los permite siempre y cuando cumplan con determinados parámetros, siendo los dos más importantes:

- 1) Artículo XXIV del GATT²: En el artículo XXIV del GATT se permite el establecimiento de uniones aduaneras (UA) o zonas de libre comercio (ZLC) siempre que los derechos de aduana establecidos no sean superiores a los que cada país tenía previo a la conformación de esa UA o ZLC (apartados 5a y 5b); se comprenda un plan para terminar de conformar la UA o ZLC en un plazo razonable (5c). y se eliminen al interior de la UA o ZLC los derechos de importación para lo “esencial” de los intercambios comerciales (apartados 8a y 8b).
- 2) Cláusula de habilitación (para países en desarrollo): Habilita a que los países en desarrollo obtengan un trato especial y diferenciado en la reducción de aranceles en acuerdos regionales (apartado 2c), es decir que no necesariamente debe haber reciprocidad en las concesiones entre países desarrollados y países en desarrollo. Esta cláusula aporta el fundamento jurídico para el Sistema Generalizado de Preferencia (SGP) en el que los algunos países desarrollados ofrecen preferencias sin reciprocidad a los países en desarrollo. También habilita a que en los acuerdos “Sur-Sur” se reduzca la exigencia del Artículo XXIV.

Lo estipulado en el artículo XXIV es muy importante para analizar acuerdos comerciales que involucren a países desarrollados, debido a que si bien no se establecen porcentajes ni plazos específicos, indica que hay una interpretación de que un acuerdo comercial debe tener un buen porcentaje de liberalización para poder ser admitido por la OMC. Como explica Bertoni (2008), si bien esta cláusula podría resultar poco razonable (si discriminación es considerada negativamente por la OMC, ¿por qué esta sería mala si se hace de manera focalizada pero buena si se hace extensiva?) su objetivo es evitar que los países únicamente realicen concesiones sobre bienes que no producen, generando comercio por la vía del “desvío” pero no por la

² Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, antecesor de la Organización Mundial del Comercio creado en 1947

creación. En definitiva uno de los efectos de esta exigencia es que termina generando una base para que los países que se encuentran negociando un acuerdo regional (sobre todo países desarrollados) presionen para conseguir concesiones acordes a este requisito. Esto, como se verá más adelante, es un elemento importante en acuerdos Norte-Sur. Cabe aquí mencionar que la liberalización sustantiva es coherente con un alto grado de reciprocidad en las concesiones, pero que cuando se trata de negociaciones entre países con grados de desarrollo muy disímiles esto entra en marcado conflicto con la lógica de equidad, debido a que los esfuerzos entre las partes pueden ser muy distintos (Bertoni, 2008; Chang, 2005).

Uno de los principales elementos para comprender la proliferación de este tipo de acuerdos se basa en la necesidad de regular una realidad productiva mucho más compleja que la que imperaba en los albores de la conformación de la OMC y de las reglas del multilateralismo. Baldwin (2011) destaca dos procesos importantes que tuvieron efectos significativos en la producción global. En primer lugar, la drástica reducción de los costos de transporte acontecida entre las guerras mundiales y la Gran Depresión permitió una primera ola globalizadora debido a que hizo rentable el comercio internacional de productos con mucho menor valor agregado unitario y permitió separar geográficamente la producción del consumo. En segundo lugar, la revolución de las TICs³ de mediados de los 80s y la consecuente reducción en los costos de comunicación y transmisión permitieron coordinar de manera mucho más eficiente actividades en distintas partes del mundo. Estos procesos hicieron posible la deslocalización de ciertas actividades manufactureras desde los grandes *hubs* industriales (en aquel entonces fundamentalmente Estados Unidos y la Unión Europea) hacia países emergentes, en la búsqueda del aprovechamiento de menores costos salariales. Así, la producción mundial se comenzó a organizar en torno a lo que actualmente denominamos cadenas globales de valor, en las que la mayoría de los productos intercambiados no son bienes finales sino servicios,

³ Tecnologías de información y comunicación

materias primas, partes y componentes, etc. De acuerdo con datos de la UNCTAD aproximadamente un 80% del comercio mundial se corresponde con redes de producción internacional generadas por empresas multinacionales (OECD & The World Bank, 2017). Este nuevo escenario productivo global cambió la necesidad de regulación del comercio internacional: ya no sería suficiente con regular únicamente tarifas y comercio de bienes. En el marco de este nexo indisoluble entre bienes-servicios-inversiones (Baldwin, 2011) los gobiernos -motorizados por sus empresas multinacionales, líderes de estas cadenas globales de valor- empezaron a demandar una ampliación de las esferas de regulación para poder cubrir operaciones comerciales que involucraban productos y procesos mucho más complejos.

No obstante, esta mayor complejidad productiva no explica la multiplicación de acuerdos regionales *per se*. Una de las ventajas de este tipo de acuerdos era que permitía resolver algunos problemas sistémicos del GATT como la reciprocidad, dado que en las negociaciones bilaterales la reciprocidad en las concesiones siempre es plena, a diferencia de lo que ocurre en las negociaciones multilaterales (Bertoni, 2008). A lo anterior se le suma el hecho de que OMC mostraba algunas dificultades para poder canalizar estas “nuevas demandas” de los gobiernos. A tal respecto la literatura destaca que en la década de los 90s existía una especie de frustración generalizada frente al sistema multilateral de comercio (Ghosh, 2004; Pal, 2005), en particular como producto de la rigidez propia del sistema y la dificultad de coordinar estrategias y encontrar consensos en la medida que la cantidad de miembros del organismo se expandía (Pal, 2008). El fracaso de la ronda de Doha fue un claro ejemplo de ello. En su lugar, los acuerdos regionales se presentaban como foros adecuados para establecer disposiciones más amplias y construir consensos bilaterales que podrían luego trasladarse al ámbito multilateral (Horn et al., 2010). Para los países en desarrollo el descontento con la OMC residía en el reconocimiento de que el sistema multilateral de por sí reforzaba los desbalances existentes entre Norte-Sur. Por un lado, dentro de la OMC los países desarrollados “intentaban constantemente reducir el

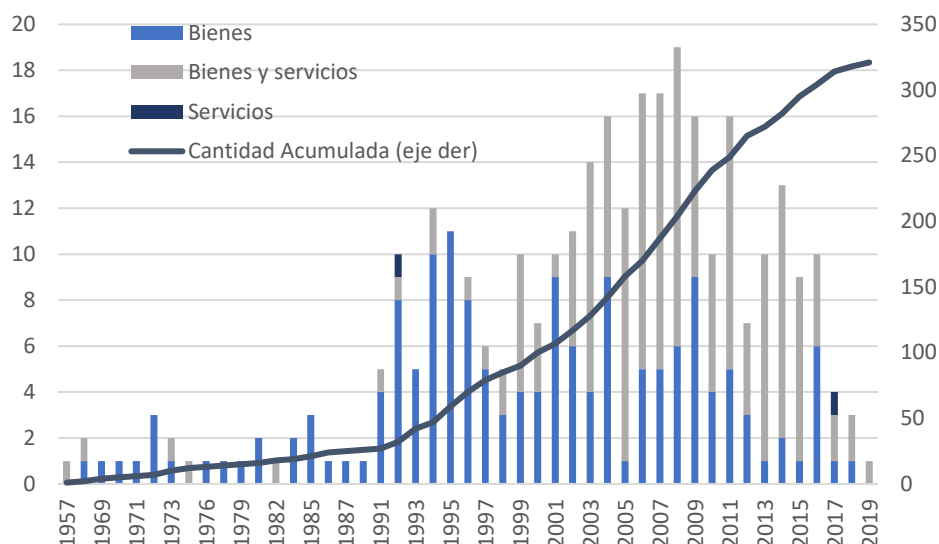
espacio de política restante” (Chang, 2006, p. 627). Además, dentro del organismo se permitió que los países desarrollados mantuvieran elevadas tarifas en el sector agrícola, no se propiciaron avances en la eliminación del escalonamiento arancelario⁴ y se permitió el mantenimiento de los subsidios en el área agrícola (Bernhardt, 2014). Esto no implica sin embargo que dichos elementos hayan sido resueltos en el ámbito regional (sobre todo para el caso de los subsidios agrícolas). Una vez puestas en marcha las primeras iniciativas de asociación regional, el costo de mantenerse al margen de esa tendencia empezó a ser más elevado, lo que aumentó el lobby de exportadores pro-regionalismo, generando un “efecto dominó” que contribuyó a ampliar aún más el desarrollo de las mismas (Baldwin, 1993). Como expresa Pal (2004, p.13), *“la liberalización comercial por la vía del regionalismo no ofrece la mejor solución, pero en un estado de multilateralismo distorsionado, el regionalismo se ha convertido en una de las alternativas más viables para que los países en desarrollo expandan su acceso a mercados”*.

A la actualidad, y según reporta la OMC⁵, hay 321 acuerdos regionales en vigor. Si se observa la evolución de la firma de estos acuerdos se pueden identificar dos grandes oleadas: una primera en la década de los 90s, en la que se firmaron un 23% de los acuerdos existentes, y otra en la primera década de los 2000 en la que se cerraron 139 nuevos acuerdos (43% del total). No obstante, una diferencia importante entre estas dos décadas es que mientras que la gran mayoría de los acuerdos de los 90s (un 80%) regulaban únicamente disposiciones en materia de bienes, en la década posterior apenas un 42% se limitaban a regular bienes mientras que el restante incluía también regulaciones sobre servicios.

Gráfico 2.1: Cantidad de acuerdos regionales. Por año y acumulados (eje derecho).

⁴ Se conoce como “escalonamiento arancelario” a un esquema que eleva los aranceles de los productos con mayor valor agregado (mayor procesamiento) dentro de una cadena de valor.

⁵ Base de datos sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) descargada el día 20/03/2020, disponible en: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. El análisis deja afuera a los acuerdos no notificados ante la OMC.



Fuente: Elaboración propia con base en OMC

Otro elemento importante por considerar es que la gran proliferación de acuerdos regionales que regulan bienes (incluye bienes y servicios) se explica por acuerdos notificados por la vía del Artículo XXIV (82% del total). El 18% restante se compone de acuerdos que se notificaron a través de la cláusula de habilitación. En tal sentido, los acuerdos “Sur-Sur” (aquellos que involucran a países en desarrollo y que por tanto pueden utilizar la cláusula de trato especial y diferenciado) son un porcentaje minoritario dentro de la tendencia de los acuerdos regionales, y la gran mayoría de los acuerdos comerciales existentes hoy en día corresponden con acuerdos “Norte-Sur”⁶. Estos acuerdos revisten ciertas características que merecen ser destacadas.

En primer lugar, y tal como se señaló anteriormente, estos acuerdos modernos suelen abarcar numerosas dimensiones, y un grado de cobertura y profundidad mayor que los acuerdos de la OMC (Rosales V. & Sáez, 2010). La mayor cobertura se materializa en más temáticas/capítulos cubiertos por la negociación, y la mayor profundidad se expresa en la existencia de cláusulas

⁶ No obstante, el hecho de que los acuerdos “Norte-Sur” sean notificados por la vía del artículo XXIV no imposibilita la posibilidad de que las partes contemplen un trato especial y diferenciado para el/los países en desarrollo que formen parte del mismo. De hecho, las desgravaciones en materia de bienes en este tipo de acuerdos no suelen ser simétricas.

“OMC plus” y “OMC X”⁷. Por el contrario, los acuerdos Sur-Sur suelen regular compromisos dentro del ámbito de los bienes, lo que igualmente supone efectos importantes en tanto los aranceles industriales en estos países son más elevados en relación con los países más industrializados. La siguiente tabla ilustra algunos de los capítulos que se incluyen en acuerdos modernos:

| <u>Bienes</u> | <u>Otras disciplinas</u> |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Acceso a mercados ● Reglas de origen ● Medidas sanitarias y fitosanitarias ● Obstáculos técnicos al comercio ● Defensa comercial ● Facilitación de comercio ● Subsidios | <ul style="list-style-type: none"> ● Servicios ● Inversiones/establecimiento ● Propiedad intelectual ● Compras gubernamentales ● Comercio electrónico ● Solución de controversias ● Competencia ● Empresas del Estado ● Cooperación regulatoria ● Pequeñas y medianas empresas** ● Comercio y desarrollo sustentable** ● Comercio y cuestiones laborales** ● Comercio y medioambiente** ● Comercio y género ** |

**Áreas con disposiciones OMC X

La extensión y profundidad de las disciplinas que se incluyen en este tipo de acuerdos han sido ampliamente estudiadas y debatidas, sobre todo por el impacto que pueden tener en términos de la formulación de políticas públicas internas de cada país. En efecto, algunos trabajos han encontrado que las disciplinas negociadas en acuerdos Norte-Sur podrían efectivamente

⁷ Se conoce como OMC plus a las disposiciones dentro del mandato de la OMC pero que exceden lo acordado a nivel multilateral, mientras que las disposiciones OMC X establecen compromisos en temáticas por fuera de lo que regula la OMC (ej.: estándares laborales).

restringir el espacio de política, en particular aquellas orientadas a promover el desarrollo industrial y la creación de capacidades que permitan salir de la lógica de explotar las ventajas comparativas existentes (Ghosh, 2004; Pal, 2008; Rosales V. & Sáez, 2010; Shadlen, 2005). Debido a ello las negociaciones de este tipo supondrían una suerte de *trade-off* para los países en desarrollo: las concesiones arancelarias en bienes les permiten acceder a mercados de exportación de gran tamaño y valor agregado a la par y condiciones más estables (Bouzas, 2005), y a cambio de ello se aceptan compromisos en materia industrial que dificultan la creación de nuevas capacidades para su desarrollo económico. Si bien este efecto también se le puede atribuir a las negociaciones en el marco de la OMC, el trade-off sería más intenso (esto es, mayor acceso a mercados a cambio de mayores restricciones) en las negociaciones regionales (Shadlen, 2005). De manera análoga, Baccini (2010, p. 197) estudia este fenómeno en acuerdos de la Unión Europea a los que denomina “acuerdos condicionales”: *“en un sentido amplio, la UE ofrece acceso a su amplio mercado en bienes a cambio de acceso a servicios en los países menos desarrollados, de su aceptación de reglas en materia de inversiones y propiedad intelectual, y su mejoramiento de los Derechos Humanos”*.

Con respecto al punto anterior, algunos trabajos compararon las cláusulas negociadas en acuerdos comandados por Estados Unidos y las de acuerdos comandados por la Unión Europea. En líneas generales, hay evidencia de que los acuerdos de Estados Unidos habilitan menos espacio de política para los países en desarrollo que los negociados por la Unión Europea (Horn et al., 2010; Thrasher & Gallagher, 2008). Adicionalmente, Woolcock (2014) encontró que dentro de sus acuerdos con países en desarrollo, la Unión Europea exigía mayor reciprocidad a aquellos de mayor tamaño y en cambio negoció cláusulas más flexibles en los países menos desarrollados. Este debate se retomará en las posteriores secciones en las que se analizarán con detalle los acuerdos con América Latina.

3. Las negociaciones de la Unión Europea con países de Latinoamérica

La Unión Europea ha sido, junto con Estados Unidos, un líder en las negociaciones dentro del sistema multilateral de comercio y un pionero en la experiencia de negociar acuerdos bilaterales y regionales. En la actualidad la Unión Europea lleva firmados o se encuentra negociando 45 acuerdos comerciales regionales con 101 países en total y con presencia en todos los continentes. De este total, únicamente 8 países se ubican dentro del grupo de ingresos altos⁸ (Canadá, Israel, Japón, Singapur, Corea, Suiza, Australia y Nueva Zelanda), y el resto de los acuerdos tienen como contraparte a un país o grupo de países de ingresos medios o bajos (es decir, países emergentes). Si bien la mayoría de estos acuerdos remueve o reduce las tarifas en el comercio bilateral, algunos casos puntuales (ej.: acuerdos con Irak y Kazajstán) no tienen impactos comerciales, y únicamente se constituyen como acuerdos de cooperación y/o asociación.

Tabla 3.1: Acuerdos de libre comercio de la Unión Europea

| Status | Cantidad de países | Cantidad de acuerdos* |
|---------------------------|--------------------|-----------------------|
| En negociación | 6 | 6 |
| En vigor | 70 | 35 |
| Pendiente de ratificación | 25 | 4 |
| Total | 101 | 45 |

*Acuerdos con una región (ej.: MERCOSUR, CARIFORUM, Centroamérica) computan como un único acuerdo

Fuente: Comisión Europea

⁸ De acuerdo con clasificación del Banco Mundial

En el caso específico de América Latina y el Caribe, la Unión Europea ha firmado o negociado con todos los países a excepción de Bolivia (al cual sin embargo la Comisión Europea considera como “potencial socio comercial de un TLC”⁹), Cuba y Venezuela.

Una característica propia de los acuerdos de la Unión Europea que se puede ver especialmente en Latinoamérica es su preferencia -trasladada de manera relativamente coercitiva en muchos casos- por negociar acuerdos con regiones en lugar de con países individuales. Esta ha sido una estrategia europea para “exportar” su modelo de integración, bajo la creencia de la superioridad del regionalismo como base para el desarrollo y la estabilidad económica (García, 2013). En concreto las preferencias negociadas entre la UE y los 30 países de la región se pueden agrupar en apenas seis acuerdos comerciales:

Tabla 3.2. Acuerdos de libre comercio de la Unión Europea en Latinoamérica

| Acuerdo | Inicio de negociación | Cierre de negociación | Entrada en vigor | Status |
|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|--|
| UE-México | 1997 | 2000 | 2000 | Vigente. Acuerdo político para su modernización en 2018 |
| UE-Chile | 2000 | 2002 | 2003 | Vigente. En proceso de modernización |
| UE-CARIFORUM | 2004 | 2008 | 2009 | Vigente (Haití pendiente de ratificación) |
| UE-Centroamérica | 2007 | 2012 | 2013 | Vigente |
| UE-Colombia, Perú y Ecuador | 2007 | 2012 (C y P) 2014 (E) | 2013 (C y P) 2017 (E) | Vigente |
| UE-MERCOSUR | 1995 | 2019 | - | No vigente (solo “acuerdo en principio”). En proceso de revisión legal |

Fuente: Comisión Europea y SICE

Los primeros acuerdos de libre comercio entre la Unión Europea y países latinoamericanos fueron los de México y Chile. Al respecto, varios autores consideran que un factor clave para explicar los motivos de integración de estos países fue la intención de la Unión Europea de balancear el poder de Estados Unidos en la región (Baccini, 2010; Dür, 2007; García, 2013). En el caso de México, la Unión Europea cerró un Acuerdo Marco con el país en 1991, apenas

⁹ De acuerdo a infografía oficial disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-trade-map/> (consultada 10/04/2020)

un año después del inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte -NAFTA por sus siglas en inglés- que concluyeron en 1994. En el caso de Chile, la amenaza más inminente parecía ser la iniciativa de Estados Unidos de promover un área de libre comercio en América (ALCA), sumado a algunas declaraciones a comienzos de los 2000 que sugerían que Chile estaba interesado en sumarse al NAFTA. Con todo ello, Chile y la Unión Europea iniciaron sus negociaciones en noviembre del año 2000 y concluyeron en 2002 un acuerdo que entraría en vigor en febrero del año siguiente. Cabe aclarar que en la misma etapa en la que se iniciaron ambos acuerdos también comenzaron las negociaciones con el MERCOSUR, aunque estas tardarían hasta el año 2019 en llegar a un acuerdo “en principio”.

De acuerdo con Dür (2007), esta “carrera” para contrapesar los avances de Estados Unidos responde, en términos más conceptuales, a la lógica de movilización de los sectores exportadores. Para este autor, el *lobby* de los sectores exportadores es mucho mayor cuando estos perciben una amenaza o discriminación comercial frente a un tercero (es decir cuando quieren mantener su status quo o participación de mercado en un socio comercial ya establecido) que cuando tienen que buscar activamente oportunidades comerciales en mercados nuevos. Esta teoría también contribuiría a explicar por qué las negociaciones con el MERCOSUR no tuvieron el mismo avance que las de Chile o México que tenían una aproximación mucho más estrecha con Estados Unidos. En otro trabajo, Baccini (2010) analiza las motivaciones de la Unión Europea para elegir sus socios comerciales desde una perspectiva más política, y encuentra que el grado de transparencia económica y política de las instituciones de los PED incide en la probabilidad de cerrar un acuerdo comercial con la UE, en tanto una mayor transparencia permite que la UE monitoree el efectivo cumplimiento de los compromisos establecidos en el acuerdo. Entre los acuerdos que el autor encuentra que se ajustan a su modelo, figuran los de UE-México y UE-Chile.

García (2013) marca un quiebre en la agenda de negociación de la Unión Europea a partir del año 2006 con el lanzamiento del programa Global Europe. En esta nueva “era” de búsqueda activa de nuevos acuerdos bilaterales se destacarían algunas características como la presentación por parte del DG Trade¹⁰ de nuevos criterios para seleccionar socios comerciales (priorizando el tamaño de mercado y el grado de protección de sus industrias), y la flexibilización de la exigencia a sus contrapartes de tener un grado de integración regional suficiente como condición para iniciar las negociaciones. Con ello, un año después se reanudarían las negociaciones con Centroamérica y con la Comunidad Andina, ambas anteriormente suspendidas por la UE. Nuevamente, serían prioritarios los acuerdos con aquellos países que estuvieran involucrados en negociaciones comerciales con Estados Unidos. De esta manera, la Unión Europea alcanzaría un acuerdo marco “flexible” (Espinosa Fenwarth, 2013) con los miembros de Comunidad Andina para avanzar a distintos plazos, alcances y velocidades, permitiendo el cierre bilateral de los acuerdos con Colombia y Perú (2012), retirando la negociación con Bolivia y postergando la de Ecuador (que recién se incorporaría al acuerdo en 2017¹¹). Las negociaciones con el MERCOSUR nuevamente quedarían postergadas.

En 2016, se relanzó una vez más el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea, en un contexto de fuerte alineamiento político de sesgo liberal entre las dos principales potencias del Sur, con las presidencias de Macri en Argentina y Temer en Brasil. La negociación, que para aquel entonces ya llevaba 21 años desde su lanzamiento, encontraba intereses divergentes por parte de los dos bloques. El MERCOSUR tenía la expectativa de mejorar el acceso de bienes agrícolas en Europa, y la UE apuntaba a liberar parcialmente el mercado de bienes industriales, pero fundamentalmente a conseguir mejoras en el acceso al comercio de servicios, compras

¹⁰ Directorate-General for Trade es el área dentro de la Comisión Europea que coordina las relaciones comerciales entre la UE y terceros socios.

¹¹ Uno de los motivos para la reincorporación de Ecuador habría sido la amenaza europea de retirar los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), lo que le haría perder el acceso preferencial a dicho mercado.

gubernamentales (especialmente en Brasil) y en la aceptación de reglas de protección de la propiedad intelectual (Makuc et al., 2015). La expectativa del MERCOSUR de acceder a uno de los mercados agrícolas más protegidos del mundo fue uno de los elementos centrales en el estancamiento del acuerdo (Bizzozero, 2001; Heidrich & Oliveira, 2005; Makuc et al., 2015), debido a que, a diferencia de las negociaciones con otros países en desarrollo, estos productos resultaban particularmente centrales en la oferta exportable del MERCOSUR. A su vez, otra particularidad de este acuerdo era que la oferta de bienes del MERCOSUR debía realizarse de manera conjunta¹², lo que obligaba a establecer consensos internos al bloque y retrasaba aún más los avances. No obstante lo anterior, en junio del 2019 las partes llegaron a un “acuerdo en principio”, anunciando el fin de las negociaciones y procediendo con la revisión legal (*legal scrubbing*) del acuerdo. A la fecha no ha habido avances al respecto, y por ende sigue pendiente tanto la firma como la ratificación por parte de los Estados Parte de dicho acuerdo. En la octava sección de este trabajo se hará un breve repaso de los pasos a seguir y se esbozarán algunas reflexiones de cara a la aprobación del acuerdo.

4. Punto de partida: el patrón de intercambio comercial de la UE con los países de Latinoamérica

En esta sección se realizará una breve descripción del patrón comercial de la UE con los países de Latinoamérica analizados, buscando señalar tanto los puntos en común como aquellas diferencias significativas. Se hará énfasis en tres aspectos: la importancia de cada parte del acuerdo como destino comercial de la contraparte, la composición del comercio exportado e importado, y los aranceles aplicados por las partes. Dado que luego se analizarán las cláusulas

¹² Esto se debía al formato del MERCOSUR de unión aduanera (existencia de arancel externo común) y a la decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común (CMC) que establece el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países/bloques en los cuales se otorguen preferencias arancelarias

para la desgravación del comercio de bienes, la caracterización del punto de partida será importante para comprender algunos de los resultados alcanzados en cada uno de los acuerdos.

Dentro del primer aspecto señalado, la característica central es la diferencia en la importancia que la Unión Europea tenía para cada socio en relación a la relevancia que estas contrapartes tenían en el comercio europeo. En todos los países latinoamericanos seleccionados la Unión Europea era el primer o segundo socio comercial más importante para sus exportaciones. A la inversa, estos países tenían una incidencia muy baja para las exportaciones europeas extra-bloque al momento de negociar, ubicándose Chile en el puesto 40° (2002), Colombia y Perú en los puestos 48° y 59° respectivamente (2012), y Ecuador en el 70° (2017). En el caso del MERCOSUR si bien esta asimetría también era marcada, los cuatro países en su conjunto se ubicaban en el puesto número 15° para las exportaciones europeas (2018), apenas por debajo de otros socios como India y Canadá. En términos absolutos, el comercio de la UE con el MERCOSUR siempre fue mucho mayor al que tenía con los otros socios analizados. Incluso actualmente el comercio bilateral con el MERCOSUR es 5 veces el que tiene con Chile, 8 veces el que tiene con Colombia y con Perú, y 16 veces el que tiene con Ecuador (promedio 2017-2018)¹³.

Con respecto a la composición del comercio bilateral entre los socios, también se puede observar una gran asimetría, característica generalmente propia de los acuerdos Norte-Sur. Mientras que las materias primas son el segmento mayormente exportado por los países latinoamericanos hacia la UE (aunque con algunas diferencias dado que el MERCOSUR exporta mayormente productos agrícolas mientras que en resto se destacan productos mineros y/o combustibles), la Unión Europea exporta productos más diversificados en términos de

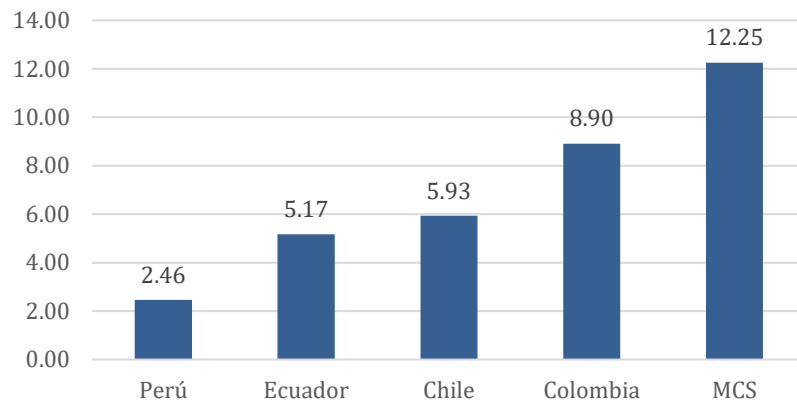
¹³ La asimetría lógicamente responde a que el MERCOSUR es un bloque que agrupa cuatro países -a la fecha Venezuela no se considera por estar suspendido-, y de hecho las diferencias en el tamaño de comercio con el resto de los socios latinoamericanos son inferiores a las diferencias en los tamaños de los respectivos PBIs.

sectores y concentra sus ventas hacia Latinoamérica en productos de mayor valor agregado (ver el Anexo I).

En relación con la cuestión de los aranceles se pueden destacar dos aspectos significativos. El primero tiene que ver con la diferencia en los aranceles aplicados por los distintos socios a Unión Europa (medidos de manera ponderada según el comercio bilateral¹⁴), tal como se pueden ver en el Gráfico 4.1. Mientras que el MERCOSUR cerró la negociación con un arancel base promedio de más de 12 puntos, otros socios como Perú, y en menor medida Ecuador y Chile, lo hicieron con promedios sustancialmente menores -entre 2 y 9 puntos-. Lo mismo se puede observar a nivel sectorial, en donde por tomar un ejemplo las exportaciones de la UE al MERCOSUR tributan un arancel promedio de 16,4 puntos en metalurgia mientras que cuando se dirigen a Chile tributan 6% (ver Tabla 4.1). Como se verá más adelante, esto tiene consecuencias sobre el esfuerzo que cada parte deberá hacer en la desgravación arancelaria: si se considera al arancel como un indicador de la sensibilidad de cada producto, entonces cuanto mayor sea el arancel base mayor será el esfuerzo de cada parte en la liberalización comercial. A su vez, un arancel base más alto implica que el socio con el que se negocia obtendrá una preferencia arancelaria mayor con respecto a países que con los que no se tienen firmados acuerdos, lo que constituye un mayor incentivo –o ganancia futura de mercado- para esa contraparte exportadora.

Gráfico 4.1: Arancel promedio ponderado aplicado a la UE (según comercio bilateral)

¹⁴ Se consideró el comercio tomando las importaciones de cada socio desde la UE en el promedio del período que abarca el respectivo año de cierre y sus dos años previos.



Fuente: Elaboración propia con base en Trademap y arancel base de cada acuerdo

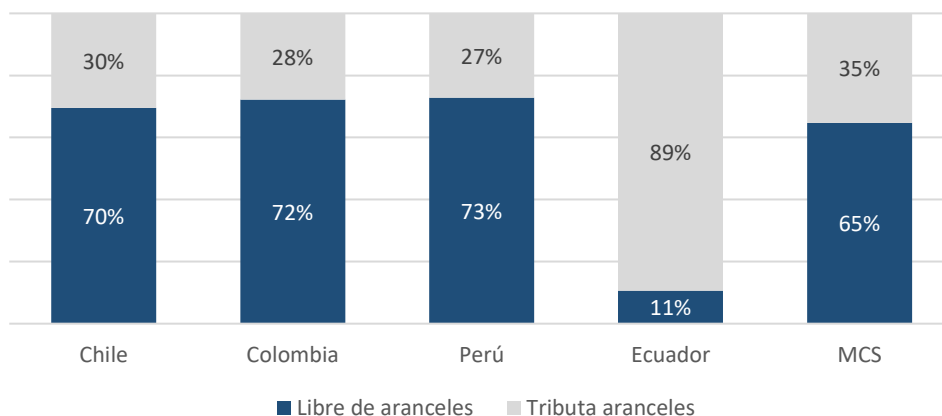
Tabla 4.1: Arancel promedio simple (en %) aplicado a la UE para sectores industriales seleccionados

| País | Químicos | Metalurgia | Maquinaria y equipamiento | Equipamiento médico | Vehículos |
|----------|----------|------------|---------------------------|---------------------|-----------|
| Chile | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 5,9 |
| Colombia | 6,9 | 14,3 | 10,3 | 7,1 | 15,9 |
| Perú | 2,9 | 3,9 | 2,1 | 2,9 | 1,0 |
| Ecuador | 3,8 | 13,4 | 7,5 | 7,9 | 11,8 |
| MCS | 7,2 | 16,4 | 13,0 | 12,3 | 21,6 |

Fuente: Elaboración propia con base en Trademap y arancel base de cada acuerdo

El segundo aspecto tiene que ver con la revisión inversa: el arancel que la UE le aplicaba efectivamente a los países antes iniciar la liberalización negociada en el acuerdo. Si bien se suele señalar que el mercado europeo tiene aranceles muy elevados en algunos segmentos como el agrícola, para los países seleccionados este no era necesariamente el caso. Por ejemplo, el principal producto exportado por el MERCOSUR a la UE era la harina de soja, que ya se encontraba libre de aranceles en la UE. Lo mismo ocurría con el cobre para el caso de Chile y Perú, y para el carbón y aceite de petróleo en Colombia. Por el contrario, Ecuador sí concentraba sus exportaciones a la UE en productos que mantenían aranceles (como plátanos y pescados). En el Gráfico 4.2 se desagregan las importaciones europeas desde cada socio (al año de cierre) según su tratamiento arancelario para visualizar lo anterior de manera agregada.

Gráfico 4.2: Importaciones europeas desde cada socio, según arancel base aplicado



Fuente: Elaboración propia con base en Trademap y arancel base de cada acuerdo

Esta característica es importante en tanto podría ser un indicador del interés -exclusivamente comercial- de cada país para negociar desgravaciones arancelarias que le permitan ingresar al mercado europeo. Desde esta perspectiva, Ecuador tendría mayores incentivos a obtener rebajas arancelarias en relación con el resto de los países analizados. No obstante, esto no quiere decir que negociar preferencias sobre productos que ya se encontraban libre de aranceles no tenga valor, en tanto se consolida ese arancel de 0% eliminando la posibilidad de una suba unilateral con posterioridad a la firma del acuerdo, dando mayores garantías y previsibilidad para los exportadores. A su vez, si la desgravación es acompañada con una serie de medidas -dentro del acuerdo- que eviten la aplicación de barreras no arancelarias, en la práctica se podría lograr el ingreso a un mercado anteriormente “cerrado” incluso aunque no tributara aranceles. De cualquier manera, en la sexta sección se complementará este análisis con la revisión en detalle del tratamiento efectivamente otorgado a los productos de principal interés de las partes.

5. Análisis comparativo de textos

Una vez analizados algunos de los principales aspectos comerciales de cada país o bloque con la Unión Europea (es decir el punto de partida de las negociaciones), en esta sección y en la siguiente se analizarán de manera comparativa las cláusulas negociadas en los textos y en los cronogramas de desgravación. Para la revisión de los textos se realizará una comparación en

términos cualitativos de algunas de las dimensiones negociadas. Tanto en el caso del MERCOSUR como en los casos de Colombia-Perú-Ecuador se negoció un único texto para cada acuerdo birregional. Por lo tanto, en concreto la revisión comprende las siguientes secciones:

- Acuerdo UE-Chile: Parte IV, Título II, “Libre movimiento de mercancías”¹⁵.
- Acuerdo UE-Colombia/Perú/Ecuador: Título III, Capítulo I “Acceso a mercado de mercancías”¹⁶.
- Acuerdo UE-MERCOSUR: Título X (no definido), “Comercio de mercancías”¹⁷.

En primer lugar, se identificaron las principales variables a comparar en los diferentes acuerdos, seleccionadas en base a la relevancia que se les dio en la literatura que revisa los aspectos centrales de cada acuerdo y los principales obstáculos durante el proceso de negociación. Todas ellas fueron analizadas y categorizadas con un criterio de elaboración propia, en función del espacio de política resultante de esas cláusulas, tomando la definición de este término que fue adoptada a lo largo de este trabajo. Esto quiere decir que el análisis subsiguiente estará siempre enfocado en el objetivo de comparar en términos cualitativos el grado de restricción o flexibilidad de cada cláusula para los países en desarrollo analizados.

Se identificaron en total, nueve dimensiones o parámetros para someter a comparación. La Tabla 5.1 resume los principales aspectos comparados, que a continuación serán repasados de manera individual. Los colores se seleccionaron en función del espacio de política que restringen: a más oscuro el color, más restrictiva se considera esa cláusula en el acuerdo.

¹⁵ Texto disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f83a503c-fa20-4b3a-9535-f1074175eaf0.0004.02/DOC_2&format=PDF

¹⁶ Texto disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2012:354:TOC>

¹⁷ Texto preliminar y no definitivo disponible en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/comercio-de-bienes>.

Tabla 5.1: Comparación de cláusulas en texto de acceso a mercados

| Dimensión / cláusula | Chile | Colombia/Perú/Ecuador | MERCOSUR |
|--|--|--|---|
| Objetivo del capítulo | "Liberalización progresiva y recíproca" | "Liberalización progresiva y gradual" | "Establecer un área de libre comercio dentro de un período transicional" |
| Excepciones a la definición de arancel aduanero (i.e. cargos que no están sometidos a la desgravación) | 3 excepciones: Tasas internas según Art III del GATT, medidas de defensa comercial según OMC*, otros cargos según Art. VIII GATT | 3 excepciones (idem Chile) | 5 excepciones: Ídem Chile + medidas autorizadas por Solución de controversias + medidas para salvaguardar balanza de pagos (Art XII GATT) |
| Capacidad de cobrar tasas consulares** | No específica. Sólo hace alusión a Art 8 GATT | Excluye expresamente tasas consulares | Admite tasas consulares por un período de 3 años (10 años para Paraguay) |
| Posibilidad de introducir o mantener derechos de exportación | Eliminación a la entrada en vigor | Eliminación a la entrada en vigor | Admite excepciones en Anexo y permite reimponerlas ante situaciones excepcionales |
| Capacidad de mantener sistemas/franjas de precios | Chile mantiene su sistema de banda de precios | Países Andinos pueden mantener su SAFF | No aplica (no tiene sistemas de bandas de precios) |
| Capacidad de elevar aranceles con posterioridad a la firma del acuerdo | No está permitido | Sólo se puede elevar si se había rebajado unilateralmente antes (máximo hasta el arancel base) | Sólo se puede elevar si se había rebajado unilateralmente antes (máximo hasta el arancel base) |
| Licencias de importación | No se negocian cláusulas al respecto. Aplica OMC | Refiere a Acuerdo de Licencias de Importación OMC. Aplica OMC | Refiere al Acuerdo de Licencias de Importación OMC, y agrega notificación previa frente a cambios en los procedimientos |
| Cláusula agrícola de emergencia / Salvaguardia agrícola | Hay salvaguardia agrícola | Hay salvaguardia agrícola, pero solo aplica para los PED | No hay salvaguardia específica para el sector agrícola |
| Cláusula de prohibición de <i>drawback</i> o regímenes de admisión temporaria*** | No se puede gozar de preferencia arancelaria si se utilizó <i>drawback</i> (aplica a partir del 5° año de vigencia del acuerdo) | No incluye la cláusula (la UE la había solicitado) | No incluye la cláusula (la UE la había solicitado) |

*El texto completo incluye “derecho antidumping, derecho compensatorio o medida de salvaguardia que se aplique de acuerdo con el *Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994*; el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC* y el *Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC*”.

***Tasas asociadas a servicios consulares, en concepto de los trámites administrativos necesarios para llevar a cabo la importación.*

***Esta cláusula se ubica formalmente en las disposiciones sobre Reglas de Origen (otro capítulo de la negociación) pero se incluyen en la comparación debido a que están intrínsecamente relacionados con las preferencias otorgadas en acceso a mercados.

La primera dimensión que se compara de los acuerdos es el objetivo que se explicita en el capítulo de acceso a mercados. Si bien podría parecer que el mismo tiene un carácter semántico, Woolcock (2014) encontró que en el propio objetivo se pueden encontrar señalamientos que indican el nivel de reciprocidad o diferenciación en los acuerdos de libre comercio de la UE. En los acuerdos comparados se establecen diferencias desde el comienzo: mientras que los acuerdos con el MERCOSUR y con los países andinos incluyen conceptos como “período

transicional” y “desgravación gradual” el acuerdo con Chile incluye el término “recíproco”, indicando que se esperan concesiones simétricas de ambas partes del acuerdo. Esto, como se verá más adelante, se ve reflejado en la desgravación arancelaria otorgada por Chile a la UE, que es dentro de los acuerdos analizados, la más liberalizadora de toda la región.

En segundo lugar, se revisó la definición que en cada acuerdo se le dio al término “arancel aduanero”, que resulta relevante en tanto allí se define cuáles son los aranceles que estarán sometidos a la liberalización comercial que resulte del propio acuerdo. Si bien en los tres casos el arancel aduanero se define inicialmente de la misma manera¹⁸, cada definición admite algunas excepciones que quedarán fuera del alcance del término. Dentro de estas excepciones, la lista del MERCOSUR es más amplia que las de Chile y Colombia/Perú/Ecuador, y admite las medidas adoptadas para salvaguardar la posición financiera externa y la balanza de pagos, según Artículo XII del GATT. Esta diferencia es importante teniendo en cuenta que el artículo XII del GATT es considerado como uno de los pocos que contemplaban la situación de los países en desarrollo, motivo por el cual, a su vez, fue muy criticado por los países desarrollados (De Pablos, 2002). Esto le daría al MERCOSUR una potestad que los otros países no tienen, y por tal motivo se considera que su espacio de política resulta mayor, dentro de esta dimensión.

Asociado al ítem anterior, también se analizó la situación particular de las tasas consulares (incluye tasa de estadística para el caso de Argentina). En el caso de los países andinos, el acuerdo hace alusión específica a la prohibición de la aplicación de tasas consulares. En el acuerdo con Chile no se hace mención expresa a tal tributo, únicamente se toman las disposiciones del Artículo VII del GATT (Acuerdo de Valoración), que establece que tales impuestos se fijen en función del “costo de los servicios que prestan” y que “no constituyan una protección indirecta”. Por el contrario, nuevamente el MERCOSUR parece haber logrado

¹⁸ En los tres casos el arancel aduanero “*incluye cualquier arancel o cargo de cualquier tipo aplicado sobre o en relación con la importación de una mercancía, incluida cualquier forma de sobretasa o cargo adicional a dichas importaciones o en relación con las mismas*”.

una cláusula más permisiva -aunque de carácter transitorio-, en tanto el acuerdo permite mantener las tasas consulares por un plazo de 3 años para Argentina, Uruguay y Brasil, y en un plazo de 10 años para Paraguay. Es importante mencionar que si bien, a la luz de la comparación con los otros dos acuerdos esta cláusula resulta más permisiva, también es cierto que al momento del cierre de la negociación Argentina y Uruguay aplicaban tasas del 2,5% y del 5% respectivamente, mientras que ninguno de los otros países las aplicaba al cierre de sus acuerdos.

De manera similar, también se debe destacar el diferente tratamiento que tuvieron los derechos de exportación en los respectivos acuerdos. Al igual que en el ítem anterior, este tema resultaba particularmente importante para el MERCOSUR, y la Unión Europea había manifestado su interés de eliminarlos como producto del acuerdo en las sucesivas rondas de negociación (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017). No obstante, a diferencia de los acuerdos con los países vecinos, el texto final otorgó un período de gracia de 3 años para la eliminación de estos derechos, e incluyó un anexo en el que se admiten algunas excepciones a su eliminación. Allí se estableció un cronograma a partir del cual el MERCOSUR se comprometió a eliminar algunos derechos en el plazo de 5 años, a reducir otros derechos hasta un máximo de 14 % en un plazo de 10 años (aquí se ubica el complejo sojero, de particular importancia para Argentina) y a estipular derechos máximos para otro conjunto. A su vez, se incorporó una cláusula para “desbalances serios” en la que se admite la posibilidad de introducir nuevos derechos de exportación para cualquier producto o elevar los existentes en casos de desbalances fiscales considerables o de depreciaciones repentinas en las monedas locales (aunque de manera temporal y bajo ciertas condiciones). En los casos de Chile y los países andinos, el compromiso fue taxativo, y se eliminó la potestad para introducir derechos de exportación o para mantener cualquier derecho que hubiera a partir de la entrada en vigencia del acuerdo, aunque estos países no hacían uso del mecanismo de las retenciones como sí lo hace el MERCOSUR y en

particular Argentina. De hecho, en Argentina la noticia fue vista de manera negativa por los principales sectores exportadores afectados¹⁹.

Otro ítem asociado a la consideración de cargos arancelarios tiene que ver con la capacidad de mantener sistemas de precios que los países tenían previo a la entrada en vigor. Sobre este tema no se encontraron diferencias significativas en los acuerdos comparados. Tanto Chile como Colombia, Ecuador y Perú lograron incluir en el texto la mención explícita para mantener sus sistemas de regulaciones de precios agrícolas sobre importaciones (banda de precios en Chile y Sistema Andino de Franja de Precios en los últimos tres). De hecho, como se verá más adelante, en el segundo caso los países establecieron categorías de desgravación específicas para que algunos productos mantengan el componente fijo de este sistema, aunque desgravasen el componente variable. Esta dimensión no es aplicable para el MERCOSUR, dado que ninguno de los países del bloque tenía un sistema similar. Cabe mencionar que a la inversa, en los tres casos se reconoce el Sistema de Precios de Entrada de la Unión Europea (sistema por el cual aumentan los aranceles de las frutas y hortalizas que se importan por debajo de un determinado precio).

La siguiente dimensión analizada está asociada a cómo se regula una suba de aranceles aplicados a la contraparte una vez que se cierra el acuerdo. En todos los casos, se ha dispuesto que no es posible efectuar una suba en los aranceles que supere el límite del arancel base establecido en el acuerdo. No obstante, en los acuerdos con los países andinos y con el MERCOSUR se habilita la suba en los casos en los que un país haya efectuado anteriormente una reducción unilateral. Esto permitiría únicamente “revertir” la baja previa, porque de hecho se establece que la suba sólo puede llevar el arancel al nivel correspondiente según el cronograma de desgravación. En el acuerdo con Chile, no está permitida esta potestad.

¹⁹ Véase por ejemplo <https://www.valorsoja.com/2019/07/15/el-acuerdo-ue-mercosur-obliga-a-la-argentina-a-eliminar-la-proteccion-concedida-a-las-curtiembres-hace-casi-cinco-decadas-atras/>

La regulación de las licencias de importación ha sido un tema de particular importancia en la negociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, y en particular para Argentina, dada la sensibilidad que revestía una herramienta tradicionalmente utilizada en el monitoreo de las importaciones y que incluso había llevado al país a una controversia en el marco de la OMC (demandado por la UE, Estados Unidos, y Japón) en el año 2012. Para algunos expertos en Argentina, el resultado final de la negociación sobre este aspecto fue calificado como una “premisa fundamental para el país” que fue “dejada de lado” (Taiana, 2019, p. 14). Esto se debe a que el artículo final que regula las licencias de importación y exportación tiene algunos elementos que exceden los compromisos establecidos por la OMC, incorporando por ejemplo plazos para la notificación de cambios en los procedimientos de licencias. No obstante, vale la pena aclarar que esta cláusula responde meramente a una cuestión de transparencia, pero no implica ninguna exigencia adicional en los plazos de aprobación de las licencias. En su lugar, los acuerdos con Chile y Colombia-Ecuador-Perú adoptaron los compromisos que regula la OMC. En definitiva, si bien la diferencia es sutil, este sería el único punto en el cual el MERCOSUR negoció condiciones levemente más restrictivas que las negociadas por sus países vecinos.

Otro elemento presente en los textos de los acuerdos está asociado a la existencia de una salvaguardia especial para el sector agrícola. En el caso de Chile, el texto incorpora una “cláusula de emergencia para productos agrícolas” que permite a ambas partes subir un arancel o suspender la preferencia otorgada bajo ciertas condiciones establecidas. Si bien esta cláusula podría ayudar a que Chile resguardara algunas sensibilidades agrícolas, la herramienta opera para ambas partes y por lo tanto se considera relativamente más restrictiva que lo negociado por los otros países analizados. En el caso de los países andinos, el texto incorpora una cláusula de salvaguardia agrícola únicamente aplicable a un listado de productos, y para uso exclusivo de Colombia, Perú y Ecuador. Esta cláusula respondería al pedido sobre todo de Colombia para

resguardar las sensibilidades en el sector lácteo, que fue un asunto cuya resolución requirió el involucramiento de las más altas esferas gubernamentales (Espinosa Fenwarth, 2013). Por el contrario, el acuerdo con el MERCOSUR no incorpora una salvaguardia agrícola especial, a pesar de que la Unión Europea había pedido su incorporación en algunas etapas del proceso negociador.

Por último, otro eje importante en la comparación de los textos tiene que ver con la regulación de mecanismos de importación temporaria (admisión temporaria / drawback), que habilitan a importar insumos sin pagar aranceles siempre y cuando estos se transformen para luego ser exportados como productos finales. Esta cláusula, si se incluye, suele formar parte de los textos de reglas de origen (fuera del alcance de este trabajo), pero debido a que sus implicancias están altamente vinculadas con las preferencias arancelarias y considerando la sensibilidad que este tema representaba para el MERCOSUR, se decidió incluir en el análisis. Dentro de los tres casos comparados se encontró que el acuerdo con Chile incluía un párrafo para prohibir el uso de drawback o regímenes similares en la importación de insumos que luego fueran transformados y exportados como bienes finales hacia la contraparte. En otras palabras, la UE suspendería la preferencia arancelaria cuando el producto exportado desde Chile hubiera utilizado estos regímenes para importar sus insumos. Esta cláusula sin embargo no tendría mayores implicancias en la práctica, considerando la estrategia chilena de firmar acuerdos de libre comercio con una extensa red de socios comerciales, lo que le permitiría importar sin aranceles sin hacer uso de tales regímenes. Aun así, el país negoció un período de gracia de cinco años para la entrada en vigor de dicho artículo (hasta el 2007). Si bien la Unión Europea habría presionado para la inclusión de esta cláusula en los otros dos acuerdos analizados²⁰ en

²⁰ Ver por ejemplo notas de prensa que muestran el pedido al MERCOSUR como <http://www.iade.org.ar/noticias/acuerdo-mercosur-union-europea-hay-que-pasar-el-invierno> y otras para el caso de los países andinos <https://larepublica.pe/economia/398687-ue-quiere-eliminar-drawback-por-tlc/>

el resultado final las contrapartes latinoamericanas lograron eliminar esta cláusula de sus respectivos textos.

En resumen, del análisis comparativo entre las cláusulas identificadas se puede inferir que Chile sería el país con cláusulas más restrictivas medidas en función de la limitación a su espacio de política. Los países andinos se ubicarían en un espectro intermedio, con algunas flexibilidades importantes como la potestad de utilizar regímenes de drawback y la salvaguardia agrícola especialmente incluida para cubrir su sensibilidad en sectores como los lácteos. El tratado con el MERCOSUR, en términos relativos, se ubicaría como el acuerdo con mayores flexibilidades en la mayoría de los puntos analizados, a excepción de las licencias de importación. No obstante, algunos de los puntos que pueden considerarse como más beneficiosos en la comparación (ej.: el tratamiento para los derechos de exportación) tuvieron una valoración negativa a nivel interno para los principales sectores involucrados.

6. Análisis comparativo de los cronogramas de desgravación

En esta sección del trabajo se revisará el tratamiento arancelario que se le dio a cada producto en los diferentes acuerdos, tanto por parte de la UE como de sus contrapartes en negociación. Si bien un país puede decidir poner aranceles por diferentes motivos (recaudación fiscal, seguridad alimenticia, protección de productos con “identidad nacional”, etc.), el principal objetivo detrás de la política arancelaria de los países en desarrollo es la protección de sus industrias infantiles (Chang, 2005). En este sentido, la política arancelaria puede ser una herramienta de política pública a partir de la cual los países promueven la producción y/o importación de determinados productos y sectores. Cuando un país se compromete a efectuar una reducción arancelaria frente a otra parte en el marco de un acuerdo de libre comercio, se pierde el margen para modificar de manera unilateral esa protección en el futuro. En este sentido, la revisión de las ofertas (cronogramas y tratamiento arancelario para cada producto)

permite evaluar la potencial pérdida de *policy space* desde el punto de vista de la política arancelaria, cuya revisión resulta especialmente importante en los sectores industriales de los países emergentes.

Para realizar la comparación de las ofertas en los distintos acuerdos se realizó una sistematización de los anexos que detallan el cronograma de desgravación para cada producto. En el Anexo II se detallan las fuentes de la información para la construcción de la base de ofertas. En dicho proceso se incorporaron también los acuerdos de Canadá y Corea con la UE para tener algunos ejemplos de acuerdos fuera de la región Latinoamericana que pueden ser útiles para establecer algunas comparaciones. En el caso de Canadá, la comparación resulta interesante debido a que se trata de un socio con claros intereses ofensivos en el sector agrícola (similar al MERCOSUR) y en el caso de Corea por tratarse de un socio con mucho proteccionismo en el área agrícola (con aranceles promedio de los más elevados en el sector). Si bien cada acuerdo establece categorías y cronogramas específicos de desgravación arancelaria, para facilitar la comparación entre los mismos se hizo el ejercicio de agrupar estas categorías en únicamente cinco alternativas, independientemente del acuerdo:

- Desgravación inmediata: Eliminación total de aranceles al momento de la entrada en vigor del acuerdo.
- Canasta de desgravación en “X” años: Eliminación total de aranceles -no necesariamente reducciones lineales- en un período estipulado de tiempo (que varía desde los 2 hasta los 20 años).
- Cuota (o contingente arancelario): Preferencia arancelaria limitada a un volumen previamente estipulado de importaciones. El comercio que exceda ese límite cuantitativo no tendrá preferencia arancelaria alguna.
- Preferencia parcial: Agrupa cualquier categoría que implique alguna preferencia arancelaria (a excepción de las cuotas) sin llegar a la eliminación total de los aranceles.

En este grupo se encuentran preferencias fijas del 10%, 20%, 50% del arancel, eliminación de aranceles ad-valorem pero manteniendo aranceles específicos, o derechos adicionales de sistemas de precios de entrada, derechos adicionales asociados al contenidos de azúcar, componente fijo de franja de precios (únicamente para los países de la Comunidad Andina), etc.

- Exclusión: Sin preferencia arancelaria alguna en el marco del acuerdo.

Los bienes que se agrupan en las últimas tres categorías seguirán tributarán al menos alguna parte de su arancel base, sin importar el plazo que transcurra desde la entrada en vigor del acuerdo. En adelante, se hará referencia a estas tres categorías en conjunto como el “total sujeto a derechos”, haciendo uso de la denominación habitual de la OMC para estos casos.

La agrupación anterior resulta útil, no sólo para homogeneizar las preferencias entre los acuerdos, sino también para evaluar qué tan ambiciosa (liberalizadora) o restrictiva (proteccionista) resulta la oferta de un país para la desgravación de aranceles de los bienes de su contraparte. El orden en el que se presentaron las categorías anteriores no es casual, sino que va de más ambicioso (desgrava en plazos más cortos) a más restrictivo (desgrava en plazos más largos, desgrava sólo una parte del arancel, o directamente no ofrece desgravación alguna). De esta forma, en el resto del trabajo siempre se considerará que un producto que desgrava sus aranceles en una canasta (independientemente del plazo) supone mayor preferencia para el exportador que una cuota de importación o una preferencia parcial, sin perjuicio del tamaño de dicha cuota o del porcentaje de comercio efectivamente libre de aranceles al interior de dicha preferencia parcial (ver Esquema 6.1). Lo anterior es una decisión metodológica, a sabiendas de que no refleja efectivamente el grado de apertura de cada mercado. En el caso de una preferencia parcial, un cálculo más preciso debería tener en cuenta el horizonte temporal, puesto que en los primeros años del acuerdo es probable que dicha preferencia parcial sea preferible frente al arancel que le correspondería al cronograma de una desgravación lineal

(sobre todo si la desgravación es en un plazo largo de 10 o 15 años). No obstante, a la larga, siempre será preferible una desgravación lineal que llega al 0% en relación una desgravación parcial que nunca llega al 0%. En el caso de las cuotas, además de la cuestión temporal se deberían tener en cuenta otros dos elementos: el arancel intra-cuota (que no siempre es de 0%) y el tamaño de los cupos ofrecidos. A la larga, un cupo podría ser -en el mejor de los casos- equivalente a una desgravación lineal que llegue al 0%, siempre que el arancel intra-cupo sea del 0% y el tamaño de dicho cupo sea superior al comercio actual y proyectado (es decir que todas las toneladas intercambiadas “entren” en ese cupo)²¹. Si bien sería extremadamente complejo realizar ese cálculo para cada cupo de cada acuerdo, se puede tomar a modo de referencia el trabajo de Mondino y Rampinini (2019) que evalúa el tamaño de los cupos otorgados por la UE al MERCOSUR y concluye que los mismos son inferiores a las cantidades que el MERCOSUR exporta al bloque europeo, dando un ejemplo específico de casos en los que una desgravación lineal sería preferible a un cupo que sólo otorga preferencias para una parte del comercio.

Esquema 6.1: Clasificación de categorías de desgravación según su grado de liberalización/protección



Otra aclaración metodológica pertinente, es que toda vez que un mismo producto (considerado a 8 dígitos de la nomenclatura nacional de cada país) tuviese más de un tratamiento arancelario,

²¹ Una aclaración metodológica adicional es que la categorización ignora el efecto que la cuestión temporal puede tener sobre un competidor en un mercado. Con ello se omite la ventaja que podría tener una desgravación parcial “rápida” (o inmediata) para un país, al darle a éste la oportunidad de generar barreras a la entrada o desarrollar ventajas comparativas dinámicas que puedan disuadir a otros competidores que llegarán al mercado más tarde (con desgravación total pero en plazos más largos), aunque estos obtengan un arancel del 0% en algún momento del tiempo.

se consideró siempre el más restrictivo, entendido en los términos expresados en el anterior párrafo. En tal sentido, los datos subestiman la reducción de aranceles de todas las partes. No obstante, esta decisión metodológica no parece distorsionar los resultados de manera significativa. De hecho, los mismos fueron cotejados con los informes de la OMC²² para los acuerdos en los que dicha información estaba disponible, y se encontraron porcentajes muy similares.

El análisis de las ofertas de esta sección se separará en dos dimensiones. En primer lugar, se revisará la desgravación de los aranceles de los socios a productos de la UE, intentando revisar si existe una similitud en los esfuerzos realizados por estos para reducir sus tarifas frente al bloque europeo, sobre todo en los sectores industriales. En segundo lugar, se revisará la desgravación arancelaria ofrecida por la UE a sus contrapartes, sobre todo evaluando la desgravación de su sector agrícola.

6.1. Desgravación de los países de Latinoamérica a la Unión Europea

Si bien cada acuerdo tiene sus propias singularidades, a partir de la comparación de los cronogramas de desgravación se puede observar que a nivel general en todos los casos los países se comprometieron a realizar una desgravación arancelaria sustantiva. En la Tabla 6.1.1 se puede ver que los países y bloques analizados le ofrecieron a la Unión Europea la eliminación total o parcial de sus aranceles en promedio a un 98% de sus productos²³, dejando margen para mantener sus tarifas en unos pocos sectores y/o productos muy específicos. Si se analizan los porcentajes en función del comercio involucrado y no de la cantidad de líneas, el

²² Informes fácticos de la OMC de la Base de datos sobre los Acuerdos Comerciales Regionales, disponible en: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (consultado el día 10/04/2020)

²³ En adelante se utilizará el término “producto” o “línea arancelaria” de manera indistinta, y en ambos casos se refiere a bienes con un nivel de desagregación de 8 dígitos de la nomenclatura nacional de cada país/bloque.

resultado es prácticamente idéntico (ver Anexo III). Al margen de lo anterior, en la comparación de las ofertas se pueden encontrar algunas diferencias evidentes.

Tabla 6.1.1: Distribución de líneas arancelarias de cada país según tratamiento arancelario otorgado a la UE (% en cantidad de líneas)

| Tratamiento | Canadá | Corea | Chile | Colombia | Ecuador | Perú | MERCOSUR |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Inmediato | 97,9% | 80,7% | 92,4% | 61,0% | 59,7% | 75,8% | 10,6% |
| <i>Duty-free</i> | 70,7% | 15,2% | 0,4% | 3,6% | 25,8% | 49,6% | 7,0% |
| <i>Resto</i> | 27,1% | 65,5% | 91,9% | 57,4% | 33,9% | 26,2% | 3,6% |
| 2 años | - | 0,0% | - | - | - | - | - |
| 3 años | 0,3% | 5,9% | - | 2,0% | 0,2% | 0,6% | - |
| 4 años | - | - | - | - | - | - | 22,2% |
| 5 años | 0,2% | 6,3% | 3,5% | 16,4% | 18,0% | 8,3% | - |
| 6 años | - | 0,0% | - | - | - | 0,0% | - |
| 7 años | 0,1% | 1,2% | 2,6% | 7,4% | 1,6% | 0,5% | - |
| 8 años | - | - | - | - | - | - | 13,7% |
| 10 años | - | 3,7% | 1,1% | 9,1% | 17,2% | 13,0% | 35,2% |
| Hasta 10 años | 98,4% | 97,8% | 99,6% | 95,8% | 96,7% | 98,2% | 81,6% |
| 12 años | - | 0,4% | - | 0,0% | - | 0,0% | - |
| 15 años | - | 0,9% | - | - | 0,0% | 0,1% | 9,1% |
| 16 años | - | 0,0% | - | - | - | 0,0% | - |
| 17 años | - | - | - | - | 0,1% | 0,3% | - |
| 18 años | - | 0,1% | - | - | - | - | - |
| 20 años | - | 0,0% | - | - | - | - | - |
| Total canastas | 98,4% | 99,2% | 99,6% | 95,8% | 96,8% | 98,7% | 90,7% |
| Cuota | 0,2% | 0,4% | 0,4% | 1,1% | 1,0% | 1,1% | 0,4% |
| Preferencia parcial | - | - | - | 1,1% | 0,8% | 0,1% | - |
| Desgravación parcial | 0,2% | 0,4% | 0,4% | 2,2% | 1,8% | 1,1% | 0,4% |
| Excluidos | 1,3% | 0,4% | - | 1,9% | 1,4% | 0,2% | 8,8% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

En el caso de los acuerdos con Colombia, Ecuador y Perú (en adelante agrupados como “países andinos”), los patrones de desgravación resultan similares: se le ofrece a la UE la importación libre de aranceles para el 96-98% de las líneas arancelarias en un plazo máximo de 10 años, se hace un uso muy limitado para desgravación en canastas mayores a 10 años, y apenas un 4% de los productos seguirán tributando aranceles en sus importaciones al final de dicho período

(la mitad se ofrece en cuotas o preferencias fijas²⁴, y la otra mitad queda excluida de la negociación).

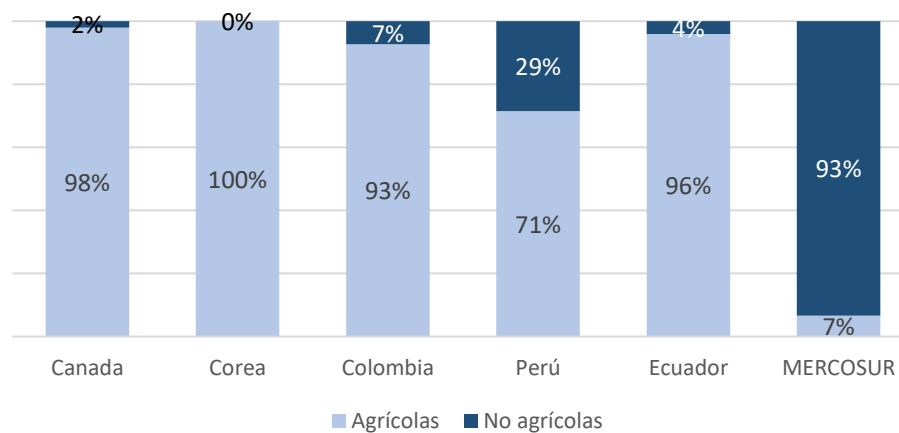
Por otro lado, Chile y el MERCOSUR se diferencian de los anteriores, aunque en extremos opuestos. Dentro de los países analizados, Chile es aquel que negoció con la UE la oferta más liberalizadora de la región, con una desgravación inmediata de los aranceles para el 92% de sus productos (lo que representaba una gran concesión considerando que apenas 0,4% de esas líneas estaban libres de aranceles a la entrada en vigor del acuerdo) y llegando a desgravar un 99,6% de las líneas en 10 años. Por el contrario, el MERCOSUR negoció con la Unión Europea una de las ofertas más restrictivas en estos términos. En primer lugar, se trata del bloque que menos porcentaje de líneas ofreció en desgravación inmediata, con apenas un 10% del total, de las cuales 7 puntos porcentuales (p.p) ya estaban libres de aranceles. Además, el MERCOSUR ubicó un 9% de sus productos en una categoría de desgravación a 15 años cuando sus vecinos no alcanzaron a desgravar 0,5 p.p en plazos superiores a 10 años. Por último, la diferencia más relevante se observa en la comparación de las exclusiones, es decir de aquellos productos que no realizarán ninguna modificación en sus aranceles como resultado del acuerdo. En los acuerdos analizados de Latinoamérica, así como en los acuerdos de la UE con Corea y Canadá, la cantidad de productos excluidos de la desgravación no superó el 2% del total en ningún caso. El MERCOSUR en cambio, cerró una oferta en la que un 8,8% de las líneas están excluidas de la negociación, porcentaje que más que cuadruplica el de Colombia, que le sigue en cantidad de exclusiones.

Otro dato llamativo para destacar en relación con las exclusiones es que en líneas generales los países han hecho uso del escaso margen permitido de productos excluidos para proteger a productos agrícolas sensibles. Por ejemplo, las exclusiones de Colombia se concentran en

²⁴ Los tres países utilizan esta categoría mayormente para el tratamiento de los productos a los que se les aplica el Sistema Andino de Franja de Precios en donde sólo se compromete a eliminar el componente fijo, manteniendo la aplicación del componente variable (que fluctúa de acuerdo a los precios internacionales).

carnes, lácteos y frijoles; las de Perú en huevos y almidones; y Ecuador las utilizó mayormente sobre productos agrícolas que se encuentran dentro del Sistema Andino de Franja de Precios. El MERCOSUR por el contrario, concentró sus exclusiones en la protección de productos industriales, aunque sin priorizar sectores específicos y de manera bastante diversificada (ver detalle en Anexo IV).

Gráfico 6.1.1: Distribución de líneas excluidas en la oferta de cada país según sector*

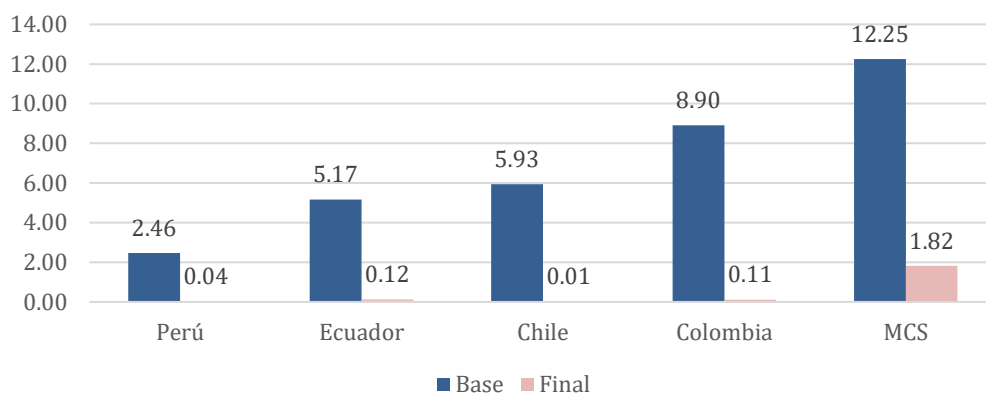


*Se considera agrícola a los capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado.

No obstante, para poder evaluar correctamente la liberalización cada uno de los países analizados frente a la Unión Europea, es fundamental tomar en consideración el promedio arancelario que se tenía previo a iniciar el acuerdo. El arancel puede ser un indicador de la sensibilidad de las distintas ramas industriales de un país a la competencia importadora. Como se señaló anteriormente, el hecho de que un país mantenga aranceles elevados sobre un sector o un producto podría ser un indicador de la existencia de producción local, aunque la misma sea incipiente, buscando reducir la competencia con importaciones de menor precio provenientes de socios con industrias más maduras. Por el contrario, en aquellos productos con aranceles bajos o nulos, se puede presumir que el país no tiene intención de proteger esa producción, lo cual podría deberse a la inexistencia de producción local, o al hecho de que la producción existente tenga la capacidad de competir frente a la oferta importada.

Lo anterior permite matizar el hecho de que el MERCOSUR se ubique, en comparación con los países de la región, como aquel socio con la oferta más restrictiva en sus acuerdos con la Unión Europea. Como se señaló en la cuarta sección del trabajo, este bloque exhibía los aranceles en promedio más elevados al inicio de la negociación. Perú, por ejemplo, inició la negociación aplicando en promedio un arancel de casi 2,5 y prácticamente llegó a cero al final de la negociación. En cambio, el MERCOSUR inició la negociación con un arancel promedio de más de 12 puntos (quintuplica el de Perú) y de aprobarse el acuerdo rebajaría en el plazo de 15 años más de 10 p.p. en promedio. En algunos sectores la rebaja es mucho más significativa: por ejemplo en textiles y confecciones los aranceles promedio superan el 25%, en automóviles y muebles superan el 20%. Esto indicaría que la desgravación arancelaria podría tener un impacto mucho mayor para el MERCOSUR, abaratando la competencia importada en sectores en los que existe producción local. Adicionalmente se debe considerar que debido al formato de unión aduanera del MERCOSUR (que mantiene un arancel externo común a los terceros socios), la apertura frente a la competencia europea no sólo podría desplazar producción local, sino que podría desplazar importaciones de proveedores intrarregionales. No obstante, es importante hacer una aclaración al respecto: esto no implica que para países con aranceles más reducidos como Perú y Ecuador la desgravación a productos europeos no tenga efectos en el largo plazo. De hecho, si estos países quisieran en el futuro desarrollar las capacidades industriales para producir localmente aquellos bienes que se abastecen desde la Unión Europea, no podrían contar con la política arancelaria como herramienta para promover este proceso.

Gráfico 6.1.2: Arancel promedio (ponderado por comercio bilateral) aplicado a la UE: inicio y final de la negociación



Si se revisa la desgravación a nivel sectorial también se observan patrones consistentes con lo expresado anteriormente. En el Anexo V se muestran los cronogramas de desgravación para cinco sectores industriales seleccionados por ser de gran interés y potencial exportador de la Unión Europea. En todos los sectores se encuentra un elevado porcentaje de líneas con desgravación inmediata por parte de los países analizados, sobre todo en químicos y equipamiento médico. En estos sectores el MERCOSUR ofreció desgravación en canastas más largas, liberalizando los aranceles de los químicos mayormente entre 4 y 10 años, y el 60% del equipamiento médico entre 10 y 15 años. En el sector metalurgia, si bien el MERCOSUR nuevamente presenta la desgravación en plazos más extensos, Colombia, Perú y Ecuador ubican un 26%, 46% y 34% de las líneas respectivamente en canastas de 10 años. En el sector de vehículos la diferencia entre el MERCOSUR y sus vecinos es la más notoria, debido a que el primero dejó casi un 40% de las líneas del sector en desgravación a 15 años²⁵ (ocupando más de un tercio de dicha categoría con ese único sector). Sin embargo, esto último resulta razonable considerando que Argentina y Brasil son prácticamente los únicos productores de automóviles en Sudamérica (con más de 3,3 millones de unidades producidas al año concentran un 98% del total de la región, según cifras de OICA²⁶).

²⁵ Adicionalmente, la desgravación del sector cuenta con 7 años de gracia (aunque dentro de ese período de gracia la UE puede acceder a un cupo de 50.000 unidades con una preferencia del 50%).

²⁶ International Organization of Motor Vehicle Manufacturers

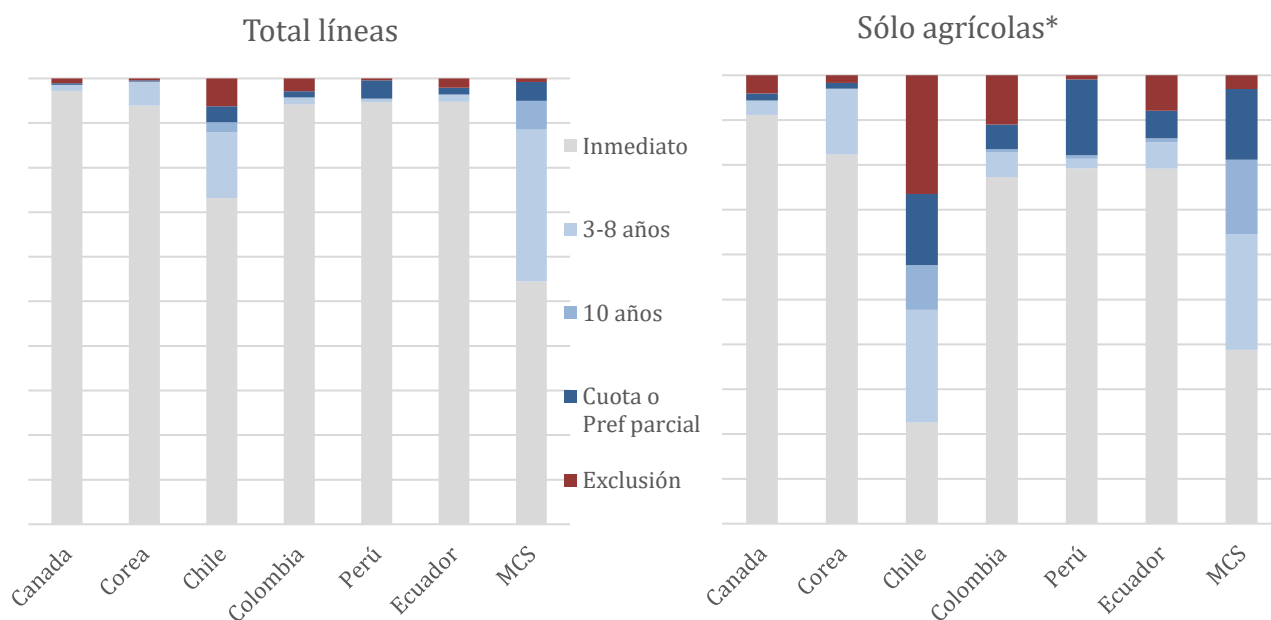
6.2. Desgravación de la Unión Europea a los países de Latinoamérica

Tal como se señaló anteriormente, uno de los motivos más importantes a partir de los cuales la literatura explica la multiplicación de acuerdos Norte-Sur, es la búsqueda por parte de los países emergentes de abrir mercados de exportación de gran tamaño y tradicionalmente protegidos, sobre todo en el sector agrícola. Para poder revisar el grado de apertura del mercado europeo a continuación se revisan los cronogramas de desgravación de los aranceles de la Unión Europea a sus contrapartes. Debido a que los países seleccionados suelen tener exportaciones bastante concentradas (en términos de productos) hacia la Unión Europea, las observaciones cambian notablemente si se analizan en cantidad de líneas o en cantidad de comercio que representan.

En la comparación medida en cantidad de líneas, la Unión Europea ofrece porcentajes de liberalización inmediata muy elevados en prácticamente todos los casos (95% de las líneas en promedio). No obstante, Chile y el MERCOSUR serían los menos beneficiados en términos relativos, en tanto la UE sólo se comprometió a liberalizar de manera inmediata un 73% de sus productos en la negociación con Chile y un 54% en la negociación con el MERCOSUR. Las cifras son más llamativas aún si sólo se analiza la desgravación del sector agrícola, en donde se puede ver una mayor utilización por parte de la Unión Europea de canastas más largas, cuotas, y preferencias parciales²⁷.

Gráfico 6.2.1: Distribución de líneas arancelarias de la UE según tratamiento arancelario otorgado a cada país (% en cantidad de líneas)

²⁷ Una aclaración importante en la oferta de Chile es que algunas líneas correspondientes a productos vinícolas tenían dos categorías conjuntas según el Anexo: exclusión para los casos que tuvieran indicaciones geográficas (ver nota al pie 26) y desgravación lineal en cuatro años en el caso contrario. Debido a que no es posible distinguir esta separación para cada línea ni mucho menos para el comercio correspondiente a cada línea, y tal como se indicó en los preceptos metodológicos de esta sección, todos estos casos se consideraron únicamente dentro de la categoría de exclusión.



*Se considera agrícola a los capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado.

Uno de los motivos por los que la oferta de la UE a productos agrícolas provenientes de Chile puede ser más restrictiva podría ser el hecho de que se trataba de apenas el cuarto acuerdo extrarregional firmado por la Unión Europea en aquel entonces (detrás de Israel, México y Marruecos). De hecho, los principales productos en categorías sujetas a derechos (exclusión, cupos o preferencias parciales) tuvieron un tratamiento mucho más favorable en el resto de los acuerdos analizados. A su vez es uno de los mercados más pequeños dentro de los analizados (alrededor de 19 millones de habitantes), lo podría haber reducido el incentivo de la UE a negociar grandes concesiones cuando sus ganancias serían acotadas. Por otro lado el MERCOSUR, conformado por cuatro países de un tendido exportador mayormente agroindustrial, presentaba una gran amenaza para la Unión Europea sobre todo por el tamaño de sus exportaciones agrícolas al mundo (que resultan entre 10 y 20 veces mayores a las del resto de los socios analizados a excepción de Canadá). Los casos más paradigmáticos fueron los de la carne bovina y el etanol, en los que la UE mostró especial sensibilidad, retirándolos de la oferta del año 2016 y cerrando el acuerdo con cupos inferiores a los ofrecidos en algunas

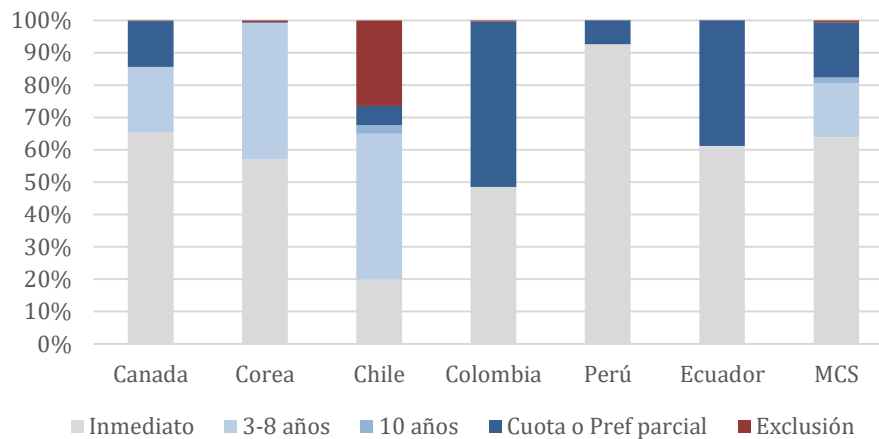
partes del proceso de negociación (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017; Makuc et al., 2015; Taiana, 2019).

Para matizar la desgravación ofrecida por la UE a los productos de Colombia y Ecuador, es importante replicar el análisis anterior, pero tomando como unidad de análisis el comercio efectivo entre dichos países y la Unión Europea y no la cantidad de líneas. Los resultados cambian mayormente debido al tratamiento otorgado a las bananas y plátanos, en donde la Unión Europea se comprometió a otorgar un arancel preferencial dentro de un cupo por los primeros 10 años, y un arancel preferencial a todo el comercio luego de dicho período (manteniendo un arancel de 75 EUR por tonelada, un 50% más bajo que el arancel NMF²⁸). Se trata de un sector altamente sensible, en donde las partes estuvieron involucradas en una controversia en la OMC que duró más de 10 años²⁹. Considerando que dicho producto representaba un 35% de las exportaciones de Ecuador a la UE y un 15% de las de Colombia, la oferta europea medida en comercio resulta mucho menos ambiciosa. En concreto, el porcentaje de comercio negociado bajo cuotas o preferencias parciales resulta de 38% para Ecuador y 51% para Colombia.

Gráfico 6.2.2: Distribución de líneas arancelarias -únicamente agrícolas- de la UE según tratamiento arancelario otorgado a cada país (% en importaciones de la UE desde cada país)

²⁸ De acuerdo con un informe de la CEPAL (2013) ese arancel preferencial es, no obstante, una de las concesiones más valiosas de la Unión Europea hacia Colombia en materia agrícola.

²⁹ En este conflicto 11 países latinoamericanos (encabezados por Ecuador) denunciaron que la UE mantenía un sistema de cupos y tarifas a los plátanos que los discriminaba frente a ex-colonias europeas de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). El organismo falló en varias oportunidades a favor de los países latinoamericanos, obligando a la UE a reformular su sistema y reemplazarlo por una tarifa fija. No obstante, en el marco del Economic Partnership Agreement los países del ACP pueden exportar sin aranceles, mientras que los países de Latinoamérica en todos los casos negociaron una tarifa de 75 EUR/tonelada.



Nota: Se considera agrícola a los capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado. Para cada país se consideró el comercio promedio entre al año de cierre del acuerdo y sus dos años previos.

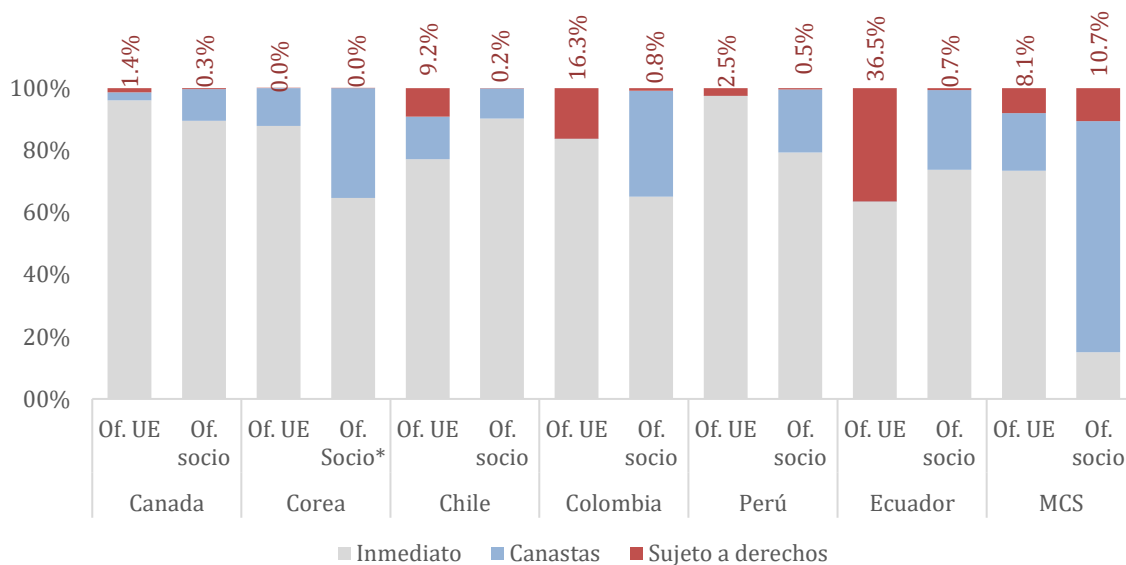
Los principales productos que la Unión Europea mantuvo excluidos por completo de la desgravación arancelaria (ordenados en función de las importaciones de la UE desde sus distintos socios) fueron: carnes en el caso de Canadá, arroz en el acuerdo con Corea, frutas y vinos protegidos con indicaciones geográficas³⁰ en el caso de Chile, almidones en Colombia, Perú y Ecuador y azúcares y algunos lácteos en el caso del MERCOSUR.

Otro aspecto muy llamativo es la diferencia en la cantidad de productos que seguirán sujetos a derechos al final del período. Considerando la enorme asimetría en la capacidad exportadora de la Unión Europea frente a sus contrapartes latinoamericanas, podría suponerse que estos últimos precisarían de un mayor margen para mantener aranceles en sus sectores más sensibles, en relación con el bloque europeo. No obstante, la comparación de las ofertas otorgadas y recibidas por la Unión Europea arroja los resultados contrarios. Esto quiere decir que en todos los países latinoamericanos -a excepción del MERCOSUR- la Unión Europea deja una mayor cantidad de productos (medidos en función de su comercio) sujetas a derechos en relación con lo que sus contrapartes hacen con los bienes europeos, tal como se puede ver en el Gráfico

³⁰ Una indicación geográfica (IG) es un signo utilizado para productos que tienen un origen geográfico concreto y cuyas cualidades, reputación y características se deben esencialmente a su lugar de origen (definición de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual).

6.2.3. Por ejemplo, mientras que en la oferta de Colombia sólo un 0,8% del comercio con la Unión Europea quedará sujeta a derechos al final del período de desgravación, en la oferta de la UE un 16,3% de los bienes colombianos tendrán ese mismo tratamiento. En los acuerdos de Canadá y Corea la diferencia en el porcentaje sujeto a derechos entre las partes también es positiva en favor de la Unión Europea, aunque prácticamente insignificante (0,1 p.p). Por último, en el acuerdo con el MERCOSUR, el bloque sudamericano mantendrá un mayor porcentaje del comercio con aranceles (10,7% vs 8,1% de la UE), pero esto no implica que la oferta de la Unión Europea sea ambiciosa (tal como se expresó anteriormente), sino que la oferta del MERCOSUR hacia ésta última es todavía más restrictiva.

Gráfico 6.2.3: Comparación de la desgravación de las partes. Distribución del comercio según tratamiento arancelario (en % de importaciones bilaterales)



Nota: “Of. UE” es la oferta de la UE a los bienes producidos en los socios respectivos, y “Of. Socio” es la oferta de cada país a los bienes de la UE. “Sujeto a derechos” incluye las categorías de exclusión, cuotas, o preferencias parciales.

*Para el caso de Corea, por falta de disponibilidad de importaciones de Corea en su nomenclatura nacional, se tomaron las cifras publicadas en el informe fáctico de la OMC del acuerdo UE-Corea disponible en la Base de datos sobre los Acuerdos Comerciales Regionales.

Los resultados anteriores indicarían que el compromiso europeo para desgravar aranceles, medido en estos términos, resulta inferior al que se les exige a los países en desarrollo con los que negocia. Esto por un lado contradice los hallazgos de Woolcock (2014) que encuentra que los acuerdos de la UE exigen menos reciprocidad (más diferenciación) a las economías de

menor tamaño. No obstante, el autor trabaja con una mirada integral sobre los acuerdos que analiza, mientras que hasta aquí solo se ha revisado una parte de un único capítulo de cada acuerdo que es el de acceso a mercados. Por otro lado, los resultados guardarían semejanza con el argumento de Pal (2008) de que los acuerdos Norte-Sur no siempre resultan en un real acceso al mercado de los países desarrollados mientras que sí suponen costos en los procesos de industrialización de los países emergentes.

7. Evolución comercial posterior a la firma de los acuerdos

Para complementar el análisis sobre la desgravación arancelaria de los países seleccionados con la Unión Europea, en esta sección se revisará la evolución comercial con posterioridad al cierre de los acuerdos. Ante todo, el espíritu de esta sección de ninguna manera es establecer causalidades entre la desgravación arancelaria y el comportamiento comercial, habida cuenta de la multiplicidad de factores que pueden alterar los flujos de comercio (entre ellos la evolución de los precios internacionales, las alteraciones en la demanda de los importadores, variaciones en el tipo de cambio, problemas de oferta entre los exportadores, etc.). No obstante, el objetivo es contribuir de manera exploratoria a la literatura que evalúa los potenciales beneficios o desventajas de los países en desarrollo a la hora de firmar acuerdos de libre comercio con grandes economías. Para poder evaluar un período de estadísticas razonable se considerarán únicamente los acuerdos de la UE con Chile, Colombia y Perú. Ante la falta de disponibilidad de estadísticas completas y detalladas para el 2019 se descarta el análisis del acuerdo UE-Ecuador (sólo se podría analizar un año post-acuerdo, es decir 2018). Lógicamente el acuerdo con el MERCOSUR también es desestimado, debido a que ni siquiera se encuentra aprobado por ambas partes.

Se analizarán distintos aspectos a partir de las estadísticas de intercambio comercial. En primer lugar, se repasará la evolución general de las exportaciones e importaciones de Chile,

Colombia y Perú con la Unión Europea, para poder analizar las variaciones en el saldo comercial bilateral. Es importante aclarar aquí que la revisión del saldo comercial bilateral es importante para juzgar la evolución del comercio con la UE pero no deja de ser una mirada parcial, en tanto el empeoramiento del saldo bilateral no necesariamente implica una desmejora en el saldo comercial total (ya que las mayores importaciones desde la UE podrían desviar comercio y por lo tanto compensarse con menores importaciones desde otros orígenes). En segundo lugar, se analizará la evolución de las participaciones de mercado de cada país con la Unión Europea y la inversa respectivamente. Ese mismo análisis se realizará con un detalle sectorial, para poder vincularlo a los hallazgos de la comparación de las ofertas.

7.1. Evolución general del comercio

En el caso de Chile, una primera mirada a la evolución del comercio bilateral con la UE revela que las exportaciones tuvieron un crecimiento inicial muy significativo, con una tasa de crecimiento anual del 33% entre el 2003 y el 2007 (ver Anexo VI, apartado A). No obstante, este crecimiento se explica mayoritariamente por el crecimiento en los envíos de cobre refinado, que era el principal producto exportado por Chile a la UE pero que se encontraba libre de aranceles previo al acuerdo. Aun así, a partir del 2007 las exportaciones retrocedieron y en los años más recientes se encuentran en niveles semejantes a los que existían cuando entró en vigor el acuerdo. Las importaciones de Chile desde la UE, en cambio, tuvieron un crecimiento más modesto pero sostenido. Esto contribuyó a un paulatino deterioro del superávit comercial que Chile mantenía con la UE, hasta revertirlo en el año 2013. En los últimos tres años Chile tuvo un déficit promedio de casi USD 2.000 millones con el bloque europeo.

En el caso de Colombia, tanto las exportaciones como las importaciones exhibieron un desempeño favorable en los dos años posteriores al cierre del acuerdo (ver Anexo VI, apartado

B). No obstante, las primeras lo hicieron a un ritmo mucho más modesto que las segundas (2% interanual vs 10% interanual), lo que revirtió el saldo comercial en apenas dos años, pasando de un superávit bilateral de USD 1.200 millones en 2013 a un déficit de más de USD 2.000 millones en 2015. A partir de 2015, y tras un desplome del precio del crudo que redujo las exportaciones en un 40%, las ventas de Colombia hacia la UE se mantuvieron estancadas, mientras que las importaciones crecieron año a año. En 2018 el déficit comercial de Colombia con la UE alcanzó un récord, superando los USD 2.600 millones.

Perú es uno de los pocos países de América Latina que ha mantenido un saldo comercial superavitario, y constante con la Unión Europea durante los últimos veinte años. Sin embargo, el superávit comercial de USD 3.000 millones que el país mantenía con el bloque europeo en 2012 (año de cierre del acuerdo) se redujo a apenas un tercio en 2015 (ver Anexo VI, apartado C). Desde el 2015 en adelante las exportaciones se recuperaron rápidamente, aunque sin volver a su pico y manteniéndose en un nivel similar al que tenían en los años cercanos al cierre (con exportaciones promedio del orden de los USD 4.000/4.500 millones). Es importante aclarar que las fluctuaciones en el comercio bilateral de Perú y la UE en el período de análisis se explican mayormente por variaciones en las exportaciones de productos del sector minero (cobre y zinc), que se encuentran fuertemente influenciadas por los precios internacionales, y que a su vez ya se encontraban libres de aranceles anterior a la entrada en vigor del acuerdo. Alternativamente las importaciones de Perú desde la UE no mostraron un patrón claro de crecimiento, y de hecho si bien se incrementaron un 5% en el primer año del acuerdo, retrocedieron durante los tres años posteriores y recién se recuperaron en 2017.

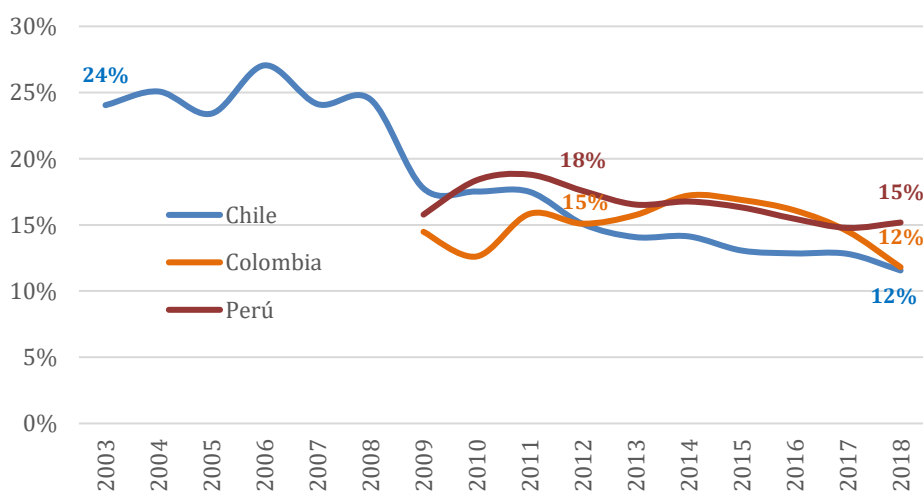
7.2. Evolución en la participación de mercado

Más allá de las fluctuaciones generales que se pueden observar en el intercambio comercial bilateral, es interesante analizar de manera más directa la evolución de la participación de

mercado que la Unión Europea tuvo en las exportaciones e importaciones de los países en análisis, y de igual manera la participación que dichos países tuvieron en el mercado europeo.

En cuanto a las exportaciones, en los tres casos analizados se puede ver una caída en la relevancia de la Unión Europea como destino. Como se puede observar en el Gráfico 7.2.1, el caso más significativo es el de Chile, en el que la UE representaba casi un cuarto de los envíos del país al exterior y que en los 15 años transcurridos retrocedió hasta apenas un 12% del total. La mayor parte de esa cuota de mercado que perdió la UE fue captada por China (con quien Chile firmó un acuerdo de libre comercio en 2005) que pasó de representar un 10% de las exportaciones chilenas en 2003 a ser su principal destino con el 32% actual. En el caso de Colombia y de Perú la participación de la UE como destino tuvo una pequeña suba a lo largo del período transcurrido desde la firma del acuerdo, pero la tendencia no se mantuvo, y en actualidad en ambos casos la UE tiene un peso incluso inferior al que tenía al momento del cierre del acuerdo (15% vs 12% para Colombia, y 18% vs 15% para Perú).

Gráfico 7.2.1: Participación de la UE como destino de exportaciones totales de cada país

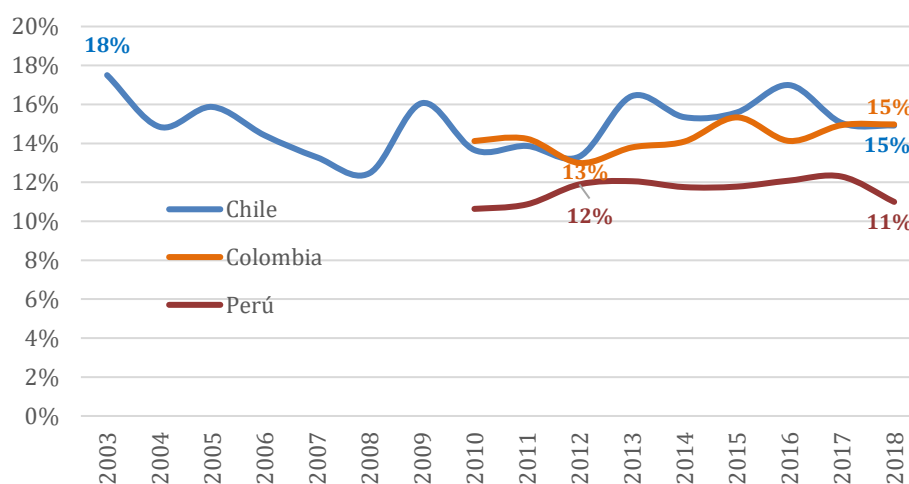


Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

En cuanto a las importaciones, la variación fue más heterogénea entre los países analizados. La participación de la Unión Europea como proveedor de Chile fue bastante fluctuante, pero

en promedio se mantuvo alrededor del 15% incluso con importaciones crecientes (es decir que las compras a la UE crecieron a un ritmo similar al de las importaciones totales). En el caso de Colombia la UE ganó participación como proveedor, pero en un nivel muy poco significativo (pasando del 13% al 15%) mientras que en Perú prácticamente no se alteró el porcentaje a lo largo del período de análisis.

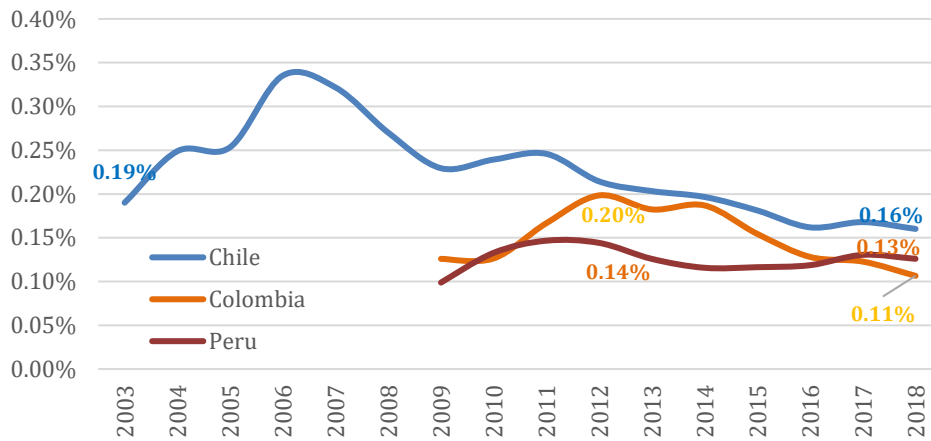
Gráfico 7.2.2: Participación de la UE como proveedor en las importaciones totales de cada país



Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

En la mirada inversa, es decir tomando como base las exportaciones e importaciones europeas totales, los porcentajes de participación de los socios de Latinoamérica son lógicamente mucho más reducidos (nótese la escala de los siguientes dos gráficos en función de los dos anteriores). No obstante, la variación en estas participaciones arroja algunas observaciones interesantes. En primer lugar, no se observa un incremento en la participación de los tres países como proveedores europeos, sino que ocurre lo contrario (ver Gráfico 7.2.3). Cabe aclarar que en el caso de Colombia la participación como proveedor europeo al año de cierre del acuerdo era particularmente alta tratándose de un período de “boom” petrolero, y en efecto a partir del 2015 cuando se redujeron los precios los porcentajes retrocedieron paulatinamente.

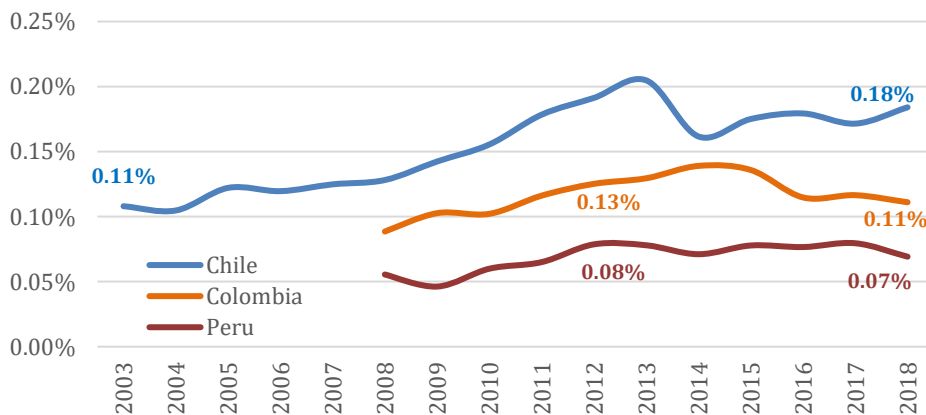
Gráfico 7.2.3: Participación de la Chile, Colombia y Perú como proveedores en las importaciones totales de la UE



Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

Por el contrario, si bien los porcentajes son muy poco significativos, hay una leve tendencia creciente en el peso que Chile, Colombia y Perú tienen en función de las exportaciones totales europeas (ver Gráfico 7.2.4). Esto es más notorio en el caso de Chile, aunque para este país el período temporal de análisis es mucho más largo.

Gráfico 7.2.4: Participación de la Chile, Colombia y Perú como destino en las exportaciones totales de la UE



Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

7.3. Análisis sectorial: ¿qué productos latinoamericanos ganaron participación en la UE?

Si bien el análisis anterior no arrojaría evidencia clara de que los países en análisis hayan conseguido aperturas significativas en el mercado europeo, una mirada sectorial permite encontrar algunos nichos o productos puntuales en los que sí se observan algunos beneficios. Para ello, se revisó la evolución en la participación de mercado de los principales 10 productos que cada país exporta actualmente a la Unión Europea (medidos a 6 dígitos del Sistema Armonizado). Dada la concentración de las ventas, esos 10 productos representan un 60% de las exportaciones de Chile y Perú hacia la UE y un 85% de los envíos de Colombia. Las tablas que resumen la información analizada se encuentran en el Anexo VII.

La primera observación, que resulta congruente con lo señalado en la cuarta sección de este trabajo, es que la gran mayoría de los productos latinoamericanos que actualmente son relevantes en las compras europeas ya se encontraban libres de aranceles previo a la aplicación del acuerdo, como ocurre con los minerales y los combustibles. Sobre este conjunto de productos el análisis de la participación de mercado resulta irrelevante a los efectos de esta sección. Sin embargo, sí se pueden señalar algunos productos para cada país en los que la desgravación podría haber tenido alguna incidencia sobre las exportaciones posteriores.

En el caso de Chile, esto podría ser así para las ventas de algunos vinos que desgravaron a cuatro años, aunque la participación total del segmento (subpartida 2204.21) está hoy prácticamente en el mismo nivel que al comienzo del acuerdo. En donde sí se observan variaciones más significativas es en la participación de la palta y del salmón chileno, que desgravaron de manera inmediata junto con la entrada en vigor del tratado. En el primer caso, los productos de Chile pasaron de representar un 2% de las importaciones europeas a un 13%; y en el segundo caso la participación se elevó de un 3% a un 16%.

De manera análoga también se pueden identificar algunos productos en donde la incidencia de Colombia haya crecido en función de las importaciones europeas. Este es el caso del aceite de palma que rebajó de manera inmediata sus aranceles de 3,8%, y en donde la participación colombiana se elevó casi 6 p.p. desde el cierre del acuerdo. En otros productos como el tamarindo y el maracuyá, en los extractos de café, la participación de Colombia apenas creció desde el cierre del acuerdo, a pesar de haber conseguido liberalización inmediata y partiendo de aranceles de entre 8% y 10%. Las bananas y plátanos, que como se mencionó anteriormente constituyen uno de los productos agrícolas de mayor importancia en los envíos a la UE perdieron participación en la UE a pesar de haber rebajado sus aranceles a la mitad.

En el caso de Perú se puede destacar el dinamismo en la participación del gas natural, paltas, uvas frescas y zinc en bruto. En el caso de los espárragos, la participación no se alteró a pesar de haber conseguido la eliminación inmediata de un arancel de 10 puntos. No obstante, el país se ubicaba y se ubica como el principal proveedor del producto dentro de la Unión Europea, con un 40% de participación en el total.

8. Reflexiones de cara al debate sobre el acuerdo MERCOSUR-UE

El análisis comparativo realizado a lo largo del trabajo entre los países de Latinoamérica y la Unión Europea podría ser en sí mismo un aporte a la literatura que repasa las características de los acuerdos regionales, en particular aquellos comandados por países desarrollados y en conjunto con socios emergentes. La principal novedad de este trabajo sería el hecho de indagar de manera mucho más detallada en los respectivos capítulos de acceso a mercado, agregando la posibilidad de dar una mirada más sectorial en los aspectos más estáticos (relativos al punto de partida y a las cláusulas “cristalizadas” en cada negociación), así como algunos elementos más dinámicos asociados a la evolución de los flujos comerciales posteriores.

El debate anterior cobra especial relevancia este año, considerando que uno de los acuerdos analizados en este trabajo (UE-MERCOSUR) tiene aún por delante una serie de instancias antes de poder entrar en vigencia, como son la revisión legal, la traducción a los respectivos idiomas de los firmantes, y la aprobación y ratificación de cuatro miembros por un lado y de veintisiete miembros por el otro (a lo que se suman una serie de instancias institucionales propias de la Unión Europea). Si bien ya es posible realizar análisis a partir de los textos y ofertas publicados todavía quedan por definir algunos detalles que son esenciales para poder comprender de manera más completa el efecto de lo que se estaría firmando.

Dentro de los detalles más técnicos, las partes aún no han acordado por ejemplo cómo será la distribución de los cupos al interior del MERCOSUR, dado que en la negociación se pactaron cupos agregados para el bloque en su conjunto. A nivel institucional, el MERCOSUR acordó de manera tácita una eventual “entrada en vigor bilateral”, es decir de la posibilidad de que el acuerdo se pueda comenzar a aplicar una vez que al menos uno de los miembros del MERCOSUR lo haya aprobado (Bertoni, 2019). Los dos puntos anteriores en conjunto abren una multiplicidad de preguntas: ¿Cuál sería el mecanismo para controlar el cumplimiento del acuerdo en el complejo escenario en el que un miembro iniciase su calendario de desgravación y que otro miembro lo hiciera años más tarde? ¿cuánta distorsión comercial (desvío de comercio) podría generar tal escenario? ¿Qué pasaría con los cupos de exportación si un solo miembro del MERCOSUR hubiera aprobado el acuerdo? ¿podría ese miembro ocupar la totalidad del cupo con productos propios? ¿Cómo sería la asignación de los cupos de exportación europeos en el mercado del MERCOSUR? ¿debería el/los miembros con el acuerdo en vigencia permitir la importación de la totalidad de dicho cupo o sólo se habilitaría un proporcional? Las anteriores son apenas algunas de las dudas que surgen en base a la información disponible, pero la lista podría extenderse significativamente si se consideran los múltiples escenarios que se pueden esbozar hacia adelante. A todo lo anterior se le suma una

complejidad para nada menor, y es que dos de los miembros del MERCOSUR (Argentina y Uruguay) han atravesado elecciones presidenciales en las que cambió el partido gobernante y por lo tanto los funcionarios que participaron en el tramo final de esta negociación no son los mismos que ahora deben continuar todas las instancias que restan hasta una eventual aprobación. En el caso de Argentina, si bien el actual presidente Alberto Fernández durante sus discursos de campaña y en los primeros meses de gobierno señaló su intención de revisar el acuerdo antes de dar cualquier paso hacia adelante, los comunicados más recientes de la Cancillería argentina darían a entender que las negociaciones ya cerradas por el gobierno anterior (UE y EFTA³¹) no serían obstaculizadas. Por el lado europeo, se suma el cambio de autoridades de la Comisión Europea a fines del 2019 (organismo en el que los países europeos tienen delegada la potestad para negociar en materia comercial) y los trascendidos de algunos gobernantes europeos, entre los que sobresale el presidente francés Emmanuel Macron, indicando que no lo aprobarían hasta tanto no hacer una revisión completa para asegurarse que el acuerdo resguarda sus intereses agrícolas y sus estándares ambientales.

Lamentablemente, debido a que el cierre del acuerdo lleva menos de un año al momento de desarrollar este trabajo, se han encontrado muy pocas publicaciones que puedan analizar en detalle los aspectos cerrados del acuerdo. Por tal motivo, se espera que el presente pueda hacer un aporte interesante al debate que se vendrá, para evaluar al menos en términos relativos frente a países vecinos las cláusulas negociadas dentro del acuerdo.

En la mayoría de las dimensiones analizadas en este trabajo se ha encontrado que el MERCOSUR se ubica en una posición relativamente más favorable –en los términos de espacio de política definidos en el trabajo, aunque considerando todas las limitaciones antes presentadas- que otros países de Latinoamérica que cerraron acuerdos de libre comercio con

³¹ Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) agrupa a Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein

Europa. Esta aseveración se realiza sobre la base de algunas cláusulas en los textos (por ejemplo lo negociado en materia de derechos de exportación y tasas consulares/estadísticas) pero sobre todo por la gran discrepancia que se presenta en la desgravación arancelaria, siendo -por amplia diferencia- el bloque de la región con mayores plazos para liberalizar sus aranceles, y con mayor porcentaje de productos excluidos de dicha desgravación. Sería difícil inferir que esto se pueda deber a una menor exigencia por parte de la Unión Europea en el acuerdo con el MEROCUSUR, teniendo en consideración la histórica resistencia por parte de los sectores agrícolas europeos a la negociación con un bloque con fuerte tradición exportadora agrícola. Si bien excede el objetivo de este trabajo, podría pensarse que esta posición relativamente más favorable se debe a la particularidad de haber negociado los cuatro países como bloque conjunto y no de manera individual como ocurrió con los países de la Comunidad Andina o con el primer acuerdo con Chile. Más importante aún, el MERCOSUR revestía para la Unión Europea el atractivo de ser un bloque altamente protegido, lo que le otorgaría una ventaja arancelaria muy grande en relación con grandes competidores comerciales como Estados Unidos y los países de Asia, y sobre un mercado mucho mayor en su conjunto (con una población de más de 250 millones de habitantes).

No obstante, es importante reafirmar que contar con condiciones *relativamente* más favorables no implica que las condiciones del acuerdo sean favorables *en sí mismas*. Es decir, lo anterior no implicaría de ninguna manera que el acuerdo no pueda tener impactos negativos para los sectores productivos locales. De hecho, y tal como se fue señalando a lo largo del trabajo, el “punto de partida” del MERCOSUR ya indicaba en sí mismo algunas sensibilidades específicas del bloque en relación a sus vecinos, tales como aranceles promedio más altos, y el uso efectivo de los derechos de exportación como medida de emergencia en situaciones de crisis fiscales agudas, entre otros. Adicionalmente, el MERCOSUR (en particular Argentina y Brasil) cuentan con un tendido industrial de mayor tamaño y más diversificado en relación con

el resto de los países analizados³², con lo cual la apertura frente a la competencia europea podría tener impacto sobre diversos sectores. Considerando el esfuerzo que implicaría para el MERCOSUR una reducción tarifaria de esa magnitud, las posibilidades de morigerar el impacto a nivel del empleo local dependerán de la habilidad de las empresas para aumentar los niveles de productividad en el plazo “de transición”, lo que a su vez dependerá una multiplicidad de factores como las capacidades de I+D, la absorción de tecnologías, habilidades empresariales, etc. (Chang, 2005). No resulta novedoso entonces, que una vez confirmada la noticia del cierre de las negociaciones, las críticas y el rechazo de algunos sectores industriales y académicos no demoraran en aparecer.

Una evaluación completa de las implicancias de aprobar el acuerdo requeriría un análisis integral de todas las temáticas que forman parte del mismo. Si bien, como fue señalado anticipadamente, el foco de este trabajo se concentró en las cuestiones tarifarias, hay elementos que son difíciles de evaluar desde esta única perspectiva al estar estrechamente relacionados. Por ejemplo, para poder evaluar apropiadamente la situación del sector de químicos y medicamentos, es necesario considerar los aspectos regulados en el capítulo de propiedad intelectual, en los que se negocian temas de especial importancia para el sector como lo son las patentes y los datos de prueba. Algo similar ocurre con el sector vitivinícola, en el que las condiciones negociadas en materia de indicaciones geográficas son fundamentales.

Alternativamente podría ocurrir que algún sector industrial haya conseguido una situación favorable desde el punto de vista de los plazos para desgravar sus aranceles, pero que haya negociado reglas de origen muy flexibles (en términos de exigir procesos productivos mínimos

³² Si bien los porcentajes de “valor agregado manufacturero en % del PBI” del Banco Mundial no reflejan esta afirmación (incluyen como manufacturas, por ejemplo, a productos mineros con muy bajo procesamiento), sí se puede ver mayor sofisticación en las exportaciones de Argentina y Brasil (según clasificación Lall 2000) en relación con el resto de los países comparados, lo que se puede tomar como *proxy* de la sofisticación de la producción. La diversificación se puede medir tomando el índice de concentración por producto de Herfindahl-Hirschman en las exportaciones, y Argentina, Brasil y Uruguay tienen los mejores indicadores dentro de la región. Ambos indicadores pueden ser consultados en WITS (World Integrated Trade Solution-).

o porcentajes de contenido originario bajos). Este aspecto resulta muy importante porque en definitiva terminaría ampliando el espectro de productos que podrían ingresar al mercado local gozando de las preferencias del acuerdo, en tanto permitiría considerar como “europeo” a productos con mayoría de insumos de otras regiones -por ejemplo asiáticos, cuyos precios resultarían especialmente “agresivos” en sectores como el de textil y calzados-. De esta manera, así como los plazos de desgravación son la herramienta que permite proteger -al menos temporalmente- a ciertos sectores de la competencia europea, las reglas de origen son la herramienta para resguardarse de la competencia de terceros socios que no forman parte del acuerdo, y estas seguirán rigiendo incluso una vez transcurrido ese plazo de transición en el que se desgravan los aranceles.

Por último, sería muy útil complementar este análisis con estudios de impacto, modelos de equilibrio, y otros trabajos que puedan incorporar las cláusulas finales del acuerdo, como en su momento se fueron realizando en otras instancias de la negociación (véase por ejemplo Castro & Rozemberg, 2013; Lopez & Orlicki, 2005).

9. Conclusiones

La primera observación que se puede derivar de este trabajo es que los acuerdos de libre comercio de la UE con los países de Latinoamérica analizados efectivamente contienen elementos que se corresponden con los tradicionales acuerdos “Norte-Sur” y en ese sentido se pueden identificar algunos elementos comunes en todos ellos. En términos de los compromisos de los países latinoamericanos, hay varios elementos en el texto de acceso a mercado que no difieren considerablemente entre cada acuerdo. En cuanto a los cronogramas, en todos los casos hay un grado de desgravación arancelaria sustantivo por parte de los países latinoamericanos y no tan disímil al que se encuentra en otros acuerdos Norte-Norte. A su vez, a nivel general, los países latinoamericanos realizaron concesiones arancelarias significativas sobre productos

industriales, mientras que el limitado margen de exclusiones resguardó las sensibilidades en algunos productos agrícolas puntuales (excepto en el caso del MERCOSUR).

Sin embargo, en los elementos en los que se encontraron discrepancias, también se identificó una suerte de patrón: Chile suele posicionarse como el socio que negoció concesiones más liberalizadoras o compromisos más exigentes que implican una mayor pérdida de espacio de política, los países andinos (Colombia, Ecuador y Perú) se ubican en un espectro intermedio, y el MERCOSUR se ubicaría como el bloque que negoció cláusulas menos exigentes -con un muy elevado porcentaje de exclusiones y de liberalización en canastas de 10 y 15 años-, dejando en términos relativos un espacio de política más amplio. Si bien identificar los motivos de tales diferencias no formaba parte de los objetivos de este trabajo, sí se puede señalar que las diferencias en los “puntos de partida” podrían tener alguna influencia, en tanto el MERCOSUR era el bloque estructuralmente más protegido (aranceles más altos), y el de mayor relevancia comercial para la Unión Europea, lo que le podría haber otorgado un mayor poder de negociación.

Desde la mirada inversa, también se encontraron algunas características llamativas en la desgravación y las concesiones efectuadas por la parte europea en los distintos acuerdos. En primer lugar, en todos los casos a excepción de Ecuador, la mayoría de los productos de interés exportador latinoamericano ya se encontraban libres de aranceles previo a la firma de los acuerdos. En este sentido la ventaja para los países latinoamericanos sería la de abrir mercados nuevos en los que no hubiera comercio, y la de consolidar ese arancel del 0% en los mercados que ya eran accesibles para tener mayor certidumbre a la hora de exportar. A su vez, esto también podría sugerir que los países tenían otros motivos para cerrar un acuerdo con el bloque europeo además de fortalecer su posición exportadora, como por ejemplo el acceso a insumos a menor precio (con alguna reciprocidad, aunque fuese acotada, a diferencia de lo que ocurre cuando se hace una rebaja unilateral de aranceles), así como factores de tipo político o

institucional. En segundo lugar, también se encontró que si se miden las concesiones arancelarias en términos del comercio que involucraban esos productos, la Unión Europea dejó una mayor cantidad de comercio “sujeto a derechos” (a través del uso de cupos o preferencias parciales) en relación a lo que sus contrapartes latinoamericanas hicieron. Esto seguiría la línea de Pal (2008), que afirma que el acceso a mercado que los países en desarrollo consiguen por la vía de acuerdos Norte-Sur es al menos “dudoso”. Por último, es importante destacar que sobre este aspecto también se encontraron diferencias, y que Chile y el MERCOSUR parecen haber recibido las concesiones menos ambiciosas por la parte europea. En trabajos posteriores sería útil hacer un análisis sobre los tamaños de los cupos otorgados por la Unión Europea, con el objetivo de analizar si los mismos se han negociado en función de la capacidad exportadora de la contraparte, o si responden mayormente a la sensibilidad europea y a la presión de sus sectores agrícolas proteccionistas.

En cuanto a la evolución comercial posterior a la firma de los acuerdos, si bien el análisis realizado se concentró sólo en algunos indicadores puntuales, no se encontró evidencia de que haya habido una apertura de mercado significativa para los países latinoamericanos. La mayor participación en los mercados europeos se concentró en unos pocos productos y en todos los casos agrícolas. Esto reforzaría lo que la literatura advierte como una característica de los acuerdos Norte-Sur, en tanto potenciarían la capacidad de explotar ventajas comparativas existentes en lugar de promover el potencial desarrollo de nuevas capacidades (Shadlen, 2005). A la inversa, sí se observa un incremento en la participación europea como proveedor de los países latinoamericanos, aunque las variaciones son muy modestas.

Finalmente, se espera que todo lo anterior pueda contribuir al debate de cara a la eventual aprobación del acuerdo MERCOSUR-UE. Así como se ha destacado la posición relativamente más favorable de las cláusulas negociadas por este bloque en relación a otros países vecinos, también se han destacado las sensibilidades propias del MERCOSUR, sobre todo el mayor

grado de protección arancelaria que los países tenían previo a cerrar el acuerdo, que sugerirían que el impacto que éste podría tener sobre las industrias y el empleo local podría ser mayor que el de otros países de la región. En la medida que se conozcan las definiciones de los aspectos pendientes, y sobre todo en la medida que se realicen mayores trabajos que traten todas las temáticas involucradas en el acuerdo, así como estudios de impacto que permitan cuantificar los resultados comerciales, se podrá tener una evaluación más integral y precisa. Ello podría enriquecer el debate sobre el tema, lo que sería útil tanto para las discusiones parlamentarias e intra-MERCOSUR sobre la aprobación de este acuerdo, así como también para la discusión en torno a futuras negociaciones comerciales del MERCOSUR con otros países.

10. Bibliografía

- Baccini, L. (2010). Explaining formation and design of EU trade agreements: The role of transparency and flexibility. *European Union Politics*, 11(2), 195–217.
- Baldwin, R. (1993). *A domino theory of regionalism*. National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, R. (2011). 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. *CEPR Policy Insight*, 56.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). Los futuros del MERCOSUR: nuevos rumbos de la integración regional. *Instituto Para La Integración de América Latina y El Caribe (INTAL)*, Nota técnica n° IDB-TN-1263.
- Bernhardt, T. (2014). North-South Imbalances in the International Trade Regime: Why the WTO Does Not Benefit Developing Countries as Much as it Could. *Consilience*, 12, 123–141.
- Bertoni, R. L. (2008). Globalización Y Regionalismo: La Encrucijada De Los Países En Desarrollo En El Contexto De La Ronda Doha. *Sociedad Global*, 2.

- Bertoni, R. L. (2019). Acuerdo UE-MERCOSUR: Nuestra posibilidad de desarrollo en juego. *Grupo de Trabajo CLACSO Integración y Unidad Latinoamericana*, 6–7.
- Bizzozero, L. (2001). El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: Dificultades y perspectivas de una asociación estratégica. *Los Rostros Del Mercosur. El Difícil Camino de Lo Comercial a Lo Social*, 373–390.
- Bouzas, R. (2005). El nuevo regionalismo" y el Área de Libre Comercio de las Américas: Un enfoque menos indulgente". *Revista de la CEPAL*.
- Castro, L., & Rozemberg, R. (2013). Una evaluación preliminar de los posibles efectos de un tratado de libre comercio Unión Europea-MERCOSUR para las provincias argentinas. *Documento de Trabajo N°*, 108.
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. Anthem Press.
- Chang, H.-J. (2005). Why developing countries need tariffs? How WTO NAMA negotiations could deny developing countries' right to a future. *Geneva: South Center*.
- Chang, H.-J. (2006). Policy Space in Historical Perspective with Special Reference to Trade and Industrial Policies. *Economic and Political Weekly*, 41.
- D'ancona, C. (1996). *Metodología cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*. Síntesis: Madrid, Capítulo 6: "El uso de fuentes documentales y estadísticas".
- De Pablos, M. I. H. (2002). Los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio. *Orden económico mundial: globalización y desarrollo, 2003, ISBN 84-9745-046-9*, 549–564.
- Dent, C. M. (2008). East Asian regionalism. *Routledge*, 1–320.
- Dür, A. (2007). EU Trade Policy as Protection for Exporters: The Agreements with Mexico and Chile*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(4), 833–855.

- Espinosa Fenwarth, A. (2013). Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea: Agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias. *CEPAL*.
- Gale, F. (1998). Cave “Cave! Hic dragones”: A neo-Gramscian deconstruction and reconstruction of international regime theory. *Review of International Political Economy*, 5(2), 252–283. <https://doi.org/10.1080/096922998347561>
- Gallagher, K. P. (2007). Understanding developing country resistance to the Doha Round. *Review of International Political Economy*, 15(1), 62–85. <https://doi.org/10.1080/09692290701751308>
- Garcia, M. (2013). From idealism to realism? EU preferential trade agreement policy. *Journal of Contemporary European Research*, 9(4).
- Ghosh, J. (2004). Regionalism, Foreign Investment and Control: The New Rules of the Game outside the WTO. *A Seminar on The Economics of New Imperialism, Jawaharlal Nehru University*.
- Gilpin, R., & Gilpin, J. M. (2001). *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton University Press.
- Grossman, G. M., & Helpman, E. (1992). *Protection for sale*. National Bureau of Economic Research.
- Heidrich, P., & Oliveira, G. (2005). Negociaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea. *Chroniques Des Amériques*, 5(30).
- Horn, H., Mavroidis, P. C., & Sapir, A. (2010). Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements. *The World Economy*, 33(11), 1565–1588. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2010.01273.x>
- Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M. J. (2012). *Economía internacional (9º)*. Pearson Education Madrid.

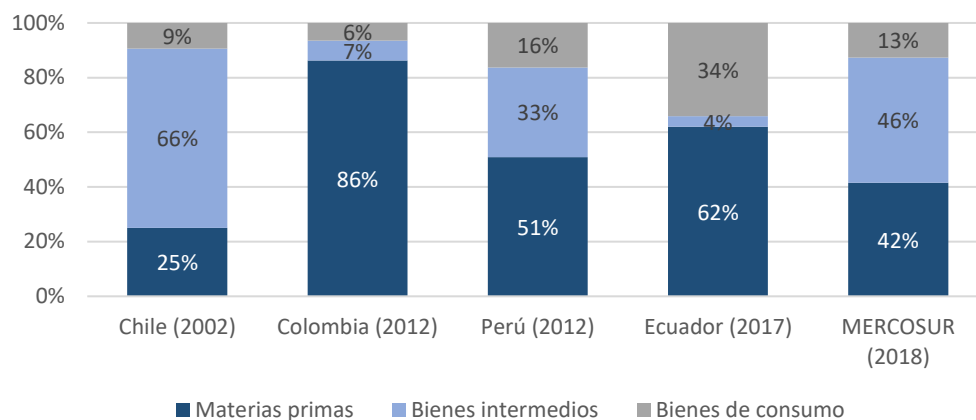
- Lopez, A., & Orlicki, E. (2005). Regional integration and foreign direct investment: The potential impact of the FTAA and the Eu-Mercosur agreement on FDI flows into Mercosur countries. *Centro de Investigaciones Para La Transformación*.
- López Noguero, F. (2009). *El análisis de contenido como método de investigación*.
<http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/1912>
- Makuc, A., Duhalde, G., & Rozemberg, R. (2015). La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo vadis? *Nota Técnica*.
- Mondino, L., & Rampinini, A. (2019). Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Inter-regionalismo del Siglo XXI. *Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (CESO)*.
- OECD, & The World Bank. (2017). *Inclusive Global Value Chains*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264249677-en>
- Pal, P. (2005). Regional Trade Agreements in a Multilateral Trade Regime: A Survey of Recent Issues. *Foreign Trade Review*, 40(1), 27–48.
<https://doi.org/10.1177/0015732515050102>
- Pal, P. (2008). Regional Trade Agreements and Improved Market Access in Developed Countries: The Evidence. *Economic and Political Weekly*, 43(48), 83–92. JSTOR.
- Robles, A. C. (2008). EU fta Negotiations with sadc and Mercosur: Integration into the world economy or market access for EU firms? *Third World Quarterly*, 29(1), 181–197.
<https://doi.org/10.1080/01436590701726608>
- Rosales V., O., & Sáez, S. (2010). *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2611>
- Sautu, R., Boniolo, Paula, Dalle, Pablo, & Elber, Rodolfo (Eds.). (2005). *Manual de metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología* (1. ed). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Shadlen, K. C. (2005). Exchanging development for market access? Deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements. *Review of International Political Economy*, 12(5), 750–775.
<https://doi.org/10.1080/09692290500339685>
- Taiana, J. (2019). Unión Europea—MERCOSUR. Un acuerdo en clave electoral que daña el interés nacional. *Grupo de Trabajo CLACSO Integración y Unidad Latinoamericana*, 6–7. <https://www.clacso.org/boletin-6-7-del-grupo-de-trabajo-integracion-y-unidad-latinoamericana/>
- Thrasher, R. D., & Gallagher, K. P. (2008). *21st Century Trade Agreements: Implications for Long-Run Development Policy*. 2, 64.
- Urrutia Huerta, A. M. (2007). *Nuevo regionalismo en América del Norte cooperación y competencia en las relaciones de México con Estados Unidos de América y la Unión Europea* [Info:eu-repo/semantics/doctoralThesis, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones]. <https://eprints.ucm.es/7535/>
- Woolcock, S. (2014). Differentiation within reciprocity: The European Union approach to preferential trade agreements. *Contemporary Politics*, 20(1), 36–48.
<https://doi.org/10.1080/13569775.2014.881603>

11. Anexos

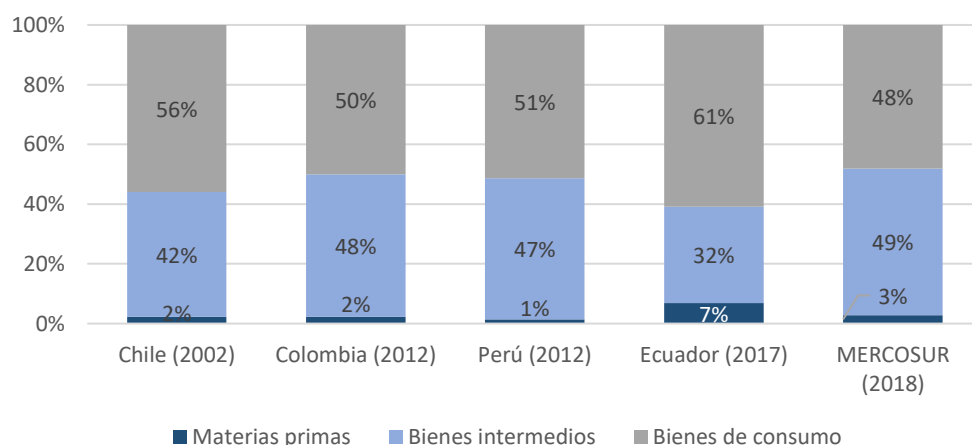
Anexo I. Composición de exportaciones según clasificación de sectores UNCTAD (SoP)

A. Composición de las exportaciones de cada país hacia la UE (al año de cierre del acuerdo)



Fuente: Elaboración propia con base en WITS

B. Composición las de exportaciones de la UE a cada país (al año de cierre del acuerdo)



Fuente: Elaboración propia con base en WITS

Anexo II. Anexo metodológico sobre la sistematización de los cronogramas de desgravación de los acuerdos seleccionados

1) Fuentes de información para la conformación de las ofertas:

- Chile-UE: Anexos I y II disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f83a503c-fa20-4b3a-9535-f1074175eaf0.0004.02/DOC_2&format=PDF
- Colombia/Perú-UE: Anexo I disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:354:FULL&from=EN>

- Ecuador-UE: Anexos 2a y 2b disponibles en <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1261>
- MERCOSUR-UE: Anexos disponibles en https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/copia_de_eu_offer_2019_10_25.pdf
https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/oferta_mercosur_25102019a.pdf
- Canadá-UE: Anexo 2 disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114(01)&from=EN)
- Corea-UE: Anexo disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN>

2) Algunas consideraciones adicionales para la sistematización de las ofertas:

- La máxima apertura considerada para la sistematización fueron 8 dígitos de la nomenclatura nacional de cada país. En los casos en los que existiese una apertura mayor, siempre se consolidó cada producto a 8 dígitos tomando la condición más restrictiva entre las que hubiere.
- De igual manera se desestimaron las notas al pie referidas a un producto a 8 dígitos (generalmente separan el tratamiento con un grado de detalle mayor a los 8 dígitos).
- Siempre que un producto tuviera un tratamiento de preferencia parcial o un cupo pero por un determinado período del tiempo, y que pasado ese tiempo se llegara a la desgravación completa del arancel, se consideró a ese tratamiento de igual manera que a una canasta de la duración de dicho período.
- No se consideraron los tamaños de los cupos ni los porcentajes de preferencias parciales (la justificación de tal decisión metodológica se encuentra explicitada en la sección 6).
- Los períodos de gracia dentro de una misma canasta fueron desestimados. Por ejemplo el MERCOSUR tiene una canasta de 15 años y una de 15 años con 7 años de gracia; ambas fueron consideradas en una única canasta.

Anexo III. Distribución de comercio según tratamiento arancelario otorgado a la UE (% en importaciones de cada país desde la UE -promedio de año de cierre del acuerdo y sus 2 años previos-)

| Tratamiento | Canadá | Corea* | Chile | Colombia | Ecuador | Perú | MERCOSUR |
|------------------|--------|--------|-------|----------|---------|-------|----------|
| Inmediato | 89,5% | 64,7% | 90,2% | 65,0% | 79,3% | 73,7% | 15,0% |
| <i>Duty-free</i> | 75,1% | 26,4% | 1,2% | 18,6% | 74,0% | 51,9% | 14,2% |
| <i>Resto</i> | 14,4% | 38,3% | 89,0% | 46,4% | 5,3% | 21,8% | 0,8% |
| 2 años | - | 0,0% | - | - | - | - | - |
| 3 años | 0,7% | 20,4% | 0,0% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,0% |
| 4 años | - | 0,0% | - | - | - | - | 11,1% |
| 5 años | 0,1% | 12,4% | 5,4% | 16,8% | 7,6% | 11,3% | 0,0% |
| 6 años | - | 0,0% | - | - | - | 0,0% | - |
| 7 años | 9,4% | 1,0% | 4,2% | 10,5% | 0,8% | 3,2% | 0,0% |
| 8 años | - | - | - | - | - | - | 6,1% |
| 10 años | 0,0% | 1,0% | 0,1% | 6,5% | 10,9% | 10,9% | 39,9% |
| Hasta 10 años | 99,7% | 99,5% | 99,8% | 99,1% | 98,7% | 99,3% | 72,2% |
| 12 años | - | 0,1% | - | 0,0% | - | 0,0% | - |
| 15 años | - | 0,2% | - | - | 0,5% | 0,0% | 17,1% |
| 16 años | - | 0,2% | - | - | - | 0,0% | - |
| 17 años | - | - | - | - | 0,3% | 0,0% | - |
| 18 años | - | 0,0% | - | - | - | - | - |
| 20 años | - | 0,0% | - | - | - | - | - |
| Total canastas | 99,7% | 100,0% | 99,8% | 99,2% | 99,5% | 99,3% | 89,3% |

| Tratamiento | Canadá | Corea* | Chile | Colombia | Ecuador | Perú | MERCOSUR |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Cuota | 0,3% | 0,0% | 0,2% | 0,4% | 0,1% | 0,4% | 0,8% |
| Preferencia parcial | - | - | - | 0,2% | 0,0% | 0,1% | - |
| Desgravación parcial | 0,3% | 0,0% | 0,2% | 0,6% | 0,1% | 0,5% | 0,8% |
| Excluidos | 0,0% | 0,0% | - | 0,2% | 0,4% | 0,2% | 9,9% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

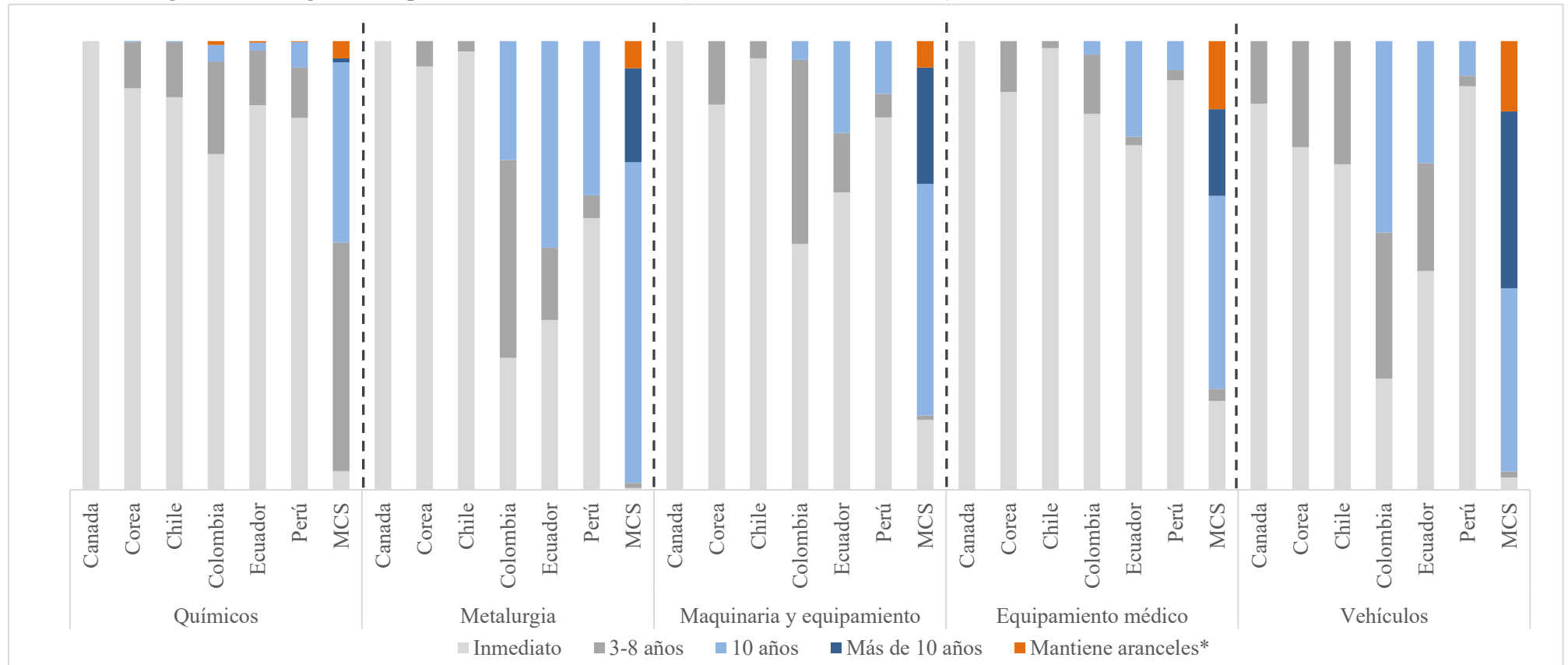
Fuente: Sistematización propia tomando importaciones desde Trademap

Anexo IV. Principales productos excluidos de la oferta del MERCOSUR a la UE (clasificación CIU a 2 dígitos, % expresado en importaciones)

| CIU 2 dígitos | Descripción | % de Importaciones totales del MCS desde UE (prom 17-19) |
|--------------------------|--------------------------------|--|
| 24 | Productos químicos | 2,7% |
| 31 | Aparatos eléctricos | 2,3% |
| 25 | Productos de caucho y plástico | 1,5% |
| 29 | Maquinaria y equipo | 0,8% |
| 33 | Instrumentos médicos | 0,5% |
| 27 | Metales comunes | 0,4% |
| 15 | Alimentos | 0,2% |
| 35 | Otros equipo de transporte | 0,2% |
| 21 | Papel | 0,2% |
| 34 | Automotores | 0,2% |
| Resto | Resto | 0,8% |
| Total exclusiones | | 9,9% |

Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

Anexo V. Cronogramas de desgravación para sectores seleccionados (en % de cantidad de líneas)



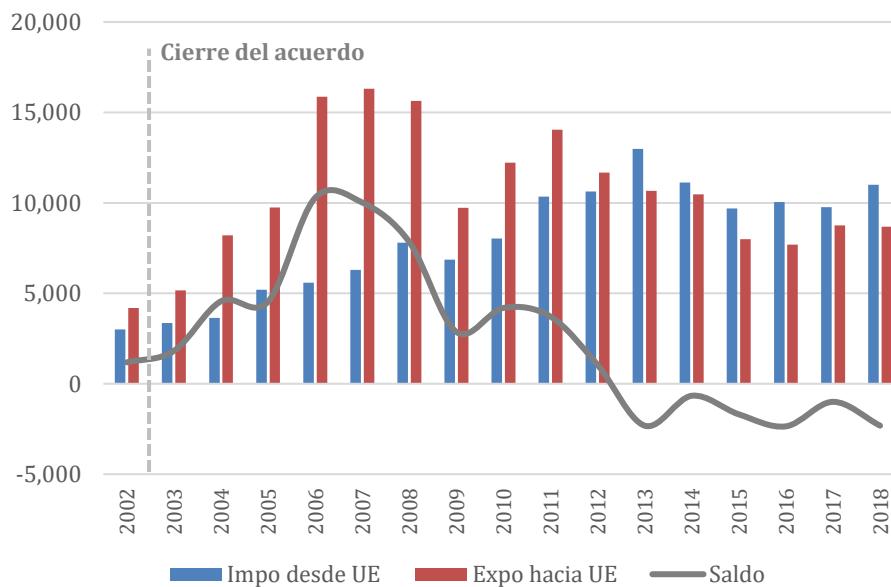
*Productos excluidos, ofrecidos en cuotas, o con preferencias parciales.

Nota: Los sectores se clasificaron en base al Código Industrial Internacional Uniforme (CIIU, revisión 3, a 2 dígitos) y los seleccionados son los códigos: 24, 28, 29, 33 y 34

Fuente: Elaboración propia

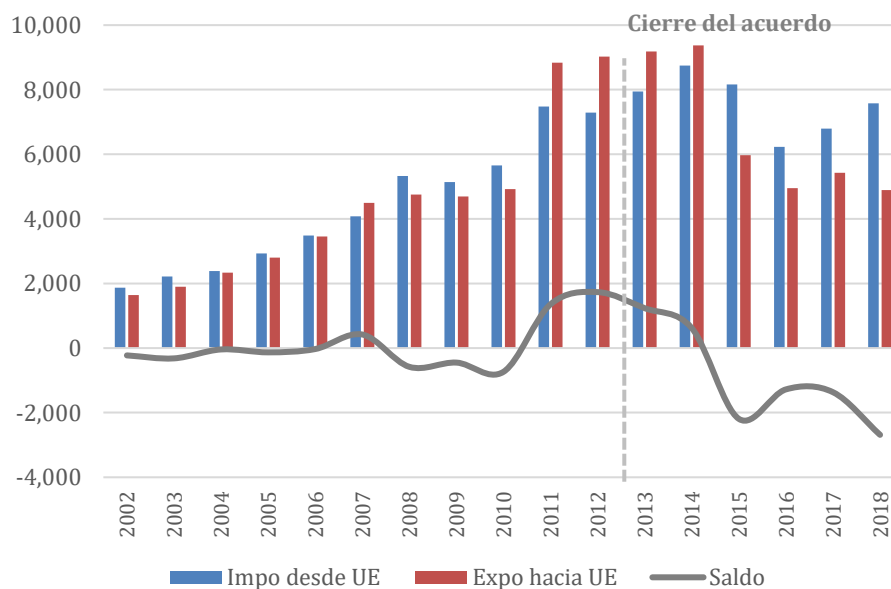
Anexo VI. Evolución del comercio bilateral con la Unión Europea en millones de dólares

A. Chile



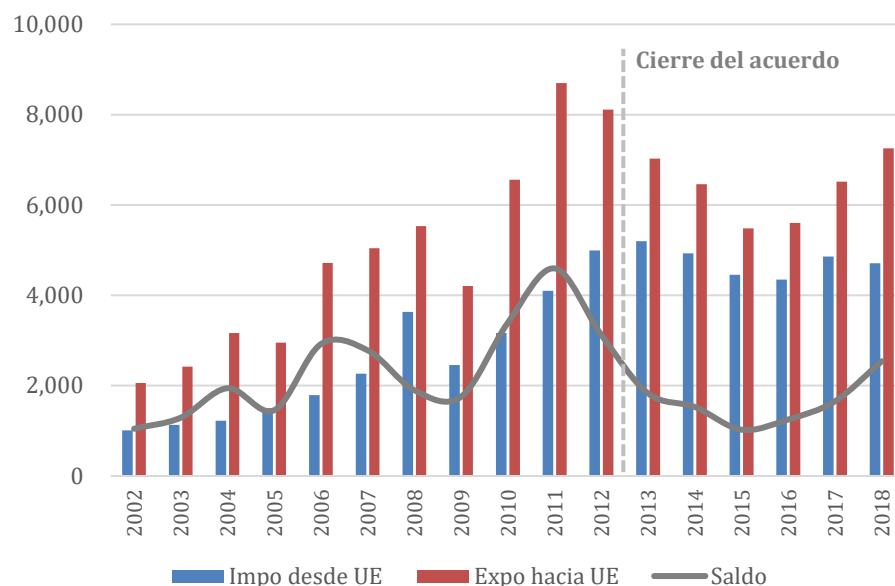
Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

B. Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

C. Perú



Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

Anexo VII. Evolución de la participación del país en las importaciones europeas para los principales 10 de productos exportados hacia la UE (productos a 6 dígitos del Sistema Armonizado)

A. Chile

| HS subpartida | Producto | Categoría de desgravación en el acuerdo | Participación de Chile en importaciones europeas | | |
|---------------|--------------------------------------|---|--|-----------|------------------|
| | | | 2002-2003 | 2015-2018 | Variación en p.p |
| '740311 | Cobre refinado en forma de cátodos | Duty-free | 47% | 17% | -29,8 |
| '260300 | Minerales de cobre | Duty-free | 25% | 21% | -4,0 |
| '220421 | Vino de uvas | 4 años (los que tienen IGs están excluidos) | 5% | 6% | 0,6 |
| '470329 | Pulpa de madera semiblanqueada | Duty-free | 4% | 5% | 0,4 |
| '080610 | Uvas frescas | Excluidas | 12% | 8% | -3,3 |
| '080440 | Paltas frescas o secas | Inmediato (arancel base 4%) | 2% | 13% | 10,9 |
| '080810 | Manzanas frescas | Excluidas | 9% | 9% | 0,2 |
| '030481 | Filetes de Salmón Pacífico congelado | Inmediato (arancel base 2%) | 3% | 16% | 13,0 |
| '283421 | Nitrato de potasio | Duty-free | 29% | 39% | 10,7 |
| '740200 | Cobre sin refinar | Duty-free | 4% | 7% | 2,6 |

Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

B. Colombia

| HS subpartida | Producto | Categoría de desgravación en el acuerdo | Participación de Colombia en importaciones europeas | | |
|---------------|--|--|---|-----------|------------------|
| | | | 2009-2011 | 2015-2018 | Variación en p.p |
| '270112 | Carbón bituminoso | Duty-free | 10% | 12% | 2,1 |
| '080390 | Bananas frescas o secas | Preferencia parcial (reducción de 50% del arancel) | 23% | 21% | -1,6 |
| '270119 | Carbón (otros) | Duty-free | 28% | 23% | -4,7 |
| '270900 | Aceite de petróleo crudo | Duty-free | 0% | 0% | 0,2 |
| '090111 | Café | Duty-free | 5% | 7% | 1,9 |
| '151110 | Aceite de palma | Inmediato (arancel base 3,8%) | 2% | 7% | 5,6 |
| '710391 | Rubíes, zafiros y esmeraldas | Duty-free | 5% | 11% | 6,4 |
| '081090 | Tamarindos, anacardos, maracuyá, otros | Inmediato (aranceles base 8-10%) | 10% | 10% | 0,2 |
| '210111 | Extractos y concentrados de café | Inmediato (arancel base 9%) | 4% | 4% | 0,1 |
| '270400 | Coque y semi-coque de hulla | Duty-free | 2% | 3% | 1,5 |

Fuente: Elaboración propia con base en Trademap

C. Perú

| HS subpartida | Producto | Categoría de desgravación en el acuerdo | Participación de Perú en importaciones europeas | | |
|---------------|------------------------------------|---|---|-----------|------------------|
| | | | 2009-2011 | 2015-2018 | Variación en p.p |
| '260300 | Minerales de cobre | Duty-free | 23% | 13% | -9,9 |
| '260800 | Minerales de zinc | Duty-free | 14% | 14% | -0,1 |
| '271111 | Gas natural licuado | Inmediato (arancel base 0,7%) | 1% | 4% | 3,2 |
| '080440 | Paltas frescas o secas | Inmediato (arancel base 5%) | 17% | 23% | 6,0 |
| '090111 | Café | Duty-free | 6% | 4% | -1,8 |
| '740311 | Cobre refinado en forma de cátodos | Duty-free | 5% | 3% | -2,2 |
| '080610 | Uvas frescas | Preferencia parcial | 2% | 7% | 4,5 |
| '080450 | Guayabas y mangos | Duty-free | 17% | 20% | 3,5 |
| '070920 | Espárragos frescos o refrigerados | Inmediato (arancel base 10%) | 40% | 40% | -0,6 |
| '790112 | Cinc en bruto | Inmediato (arancel base 2,5%) | 4% | 13% | 9,5 |

Fuente: Elaboración propia con base en Trademap