

Repensando los acuerdos de libre comercio de América Latina: ¿Una herramienta para aumentar exportaciones?

Resumen ejecutivo

Las exportaciones han ocupado un rol central en la literatura dedicada a los problemas estructurales de desarrollo de América Latina, en tanto se ha reconocido su potencial como generadoras de divisas y sus posibles derrames en la productividad local. Los acuerdos de libre comercio son una herramienta que han utilizado todos los gobiernos de la región y que ha sido promovida como una política efectiva para la apertura de nuevos mercados y, por lo tanto, consistente con el objetivo de aumentar las exportaciones. Sin embargo, ¿los acuerdos de libre comercio siempre son efectivos para aumentar exportaciones? ¿pueden estos acuerdos generar “ganadores” y “perdedores”? ¿es posible pensar en políticas de desarrollo exportador únicamente desde la agenda externa? El presente ensayo se propone recorrer algunos elementos que intervienen en este debate, y que resultan útiles para pensar la agenda comercial de la región de los próximos años. Para ello se revisa la experiencia de acuerdos ya firmados en Latinoamérica, en particular los respectivos acuerdos de cada país con la Unión Europea, así como las diferentes estrategias de inserción comercial, la estructura arancelaria presente, y las sensibilidades a la apertura comercial de cada país.

Índice

1. Introducción	3
2. Radiografía de acuerdos comerciales en Latinoamérica	5
3. Dimensiones para considerar a la hora de diseñar acuerdos comerciales con potencial exportador.....	7
3.1. Aranceles que se le cobran a los productos de mayor interés exportador local....	7
3.2. Sensibilidad de la producción local a la apertura comercial	11
3.3. Complementación entre la agenda externa y la agenda doméstica	15
4. Reflexiones finales.....	16
5. Bibliografía.....	18

1. Introducción

La búsqueda de políticas públicas que contribuyan a mejorar el desempeño exportador en los países de América Latina es un aspecto que se debate desde hace décadas. Hace más de 70 años, Raúl Prebisch advertía sobre la importancia de exportar como herramienta para garantizarse de dólares que permitan evitar crisis externas en la región (Prebisch, 1948). Siguiendo la impronta de este autor, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) puso el énfasis en la promoción de exportaciones, profundizando en la evidencia del vínculo entre exportaciones y crecimiento económico en América Latina (CEPAL, 1977). Las crisis de deuda externa y las dinámicas de “*stop&go*”¹ marcaron la historia económica latinoamericana, llevando a que todos los países le asignaran importancia a las exportaciones en sus políticas de desarrollo. A su vez, el debate no sólo se concentraba en la “cantidad” de exportaciones sino también en la “calidad” de aquello que lograba exportarse. La concentración de las canastas exportadoras latinoamericanas en bienes primarios traía aparejados otros riesgos: la mayor vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de precios, los escasos eslabonamientos con otros sectores de la economía y la menor capacidad de crear empleo, entre otros (Rosales, 2014). Las políticas públicas debían enfocarse también en agregar valor y diversificar las exportaciones.

Los tratados de libre comercio (TLC) entre países, a pesar de haber sido originalmente admitidos como una “excepción” a las normas multilaterales de comercio², se han convertido en una herramienta de política económica utilizada prácticamente por todos los países del mundo. Si bien la literatura se ha pronunciado a favor y en contra de los efectos que estos pueden producir, uno de los argumentos tradicionalmente esgrimidos en su defensa es su capacidad de abrir mercados de exportación. Esta característica sería particularmente importante para países emergentes en tanto les permitiría abrir

¹ El término, acuñado por autores afines a la CEPAL y al estructuralismo latinoamericano, se utiliza para hacer referencia a dinámicas de crecimiento económico: una primera fase expansiva de auge industrial (go) que se ve interrumpida cuando las divisas generadas por las exportaciones no son suficientes para satisfacer la demanda de importaciones asociadas a ese crecimiento (stop).

² Bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT, por sus siglas en inglés) primero y, posteriormente, los acuerdos firmados bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) los acuerdos regionales sólo pueden ser admitidos bajo ciertas condiciones, debido a que violan el principio de no discriminación.

mercados de alto poder adquisitivo, ganar escala, aumentar la productividad de las firmas, y diversificar la producción hacia nuevas actividades (Krugman et al., 2012; Mesquita Moreira, 2018). Otra ventaja que se ha señalado proviene de la economía política: dado que los TLC generan discriminación comercial, un país podría elegir formar parte de un acuerdo para ahorrarse los “costos de exclusión”, es decir, las desventajas asociadas a competir con otros socios que ya tienen preferencias en ese mercado (Baldwin, 1993; Pal, 2008).

América Latina tiene considerable experiencia en materia de negociaciones comerciales y -aunque de manera muy heterogénea al interior de la región- todos los países tienen al menos un acuerdo comercial regional firmado. A su vez, los respectivos gobiernos mantienen actualmente una agenda activa de negociaciones comerciales, ya sea con nuevos socios o profundizando y modernizando acuerdos ya existentes. Por este motivo, se considera que la temática resulta relevante en la actualidad y que invita a abrir el debate sobre las decisiones de política comercial de la región de los próximos años.

El presente ensayo se propone repasar algunos aspectos y dimensiones de economía política que pueden ser importantes a tener en cuenta en el diseño y en la priorización de la agenda de negociaciones externas de los países de la región. Para ello, toma como base la historia y experiencia de negociaciones ya concluidas así como las diferencias en la estructura de exportaciones y de aranceles vigentes que capturan la heterogeneidad productiva latinoamericana. Uno de los principales aportes del trabajo es la revisión comparada de lo negociado entre cada país de la región y la Unión Europea (UE), incorporando el reciente acuerdo con el MERCOSUR³.

A nivel temático, el ensayo se limitará al análisis de los aspectos relativos al comercio de bienes, y por lo tanto excluye el abordaje de otras temáticas que intervienen en la negociación de acuerdos comerciales como son las disposiciones sobre servicios, compras públicas, inversiones, y propiedad intelectual, entre otros. A su vez, también se limitará el análisis en términos geográficos, concentrando la discusión en los países del

³ El MERCOSUR y la Unión Europea han llegado a un principio de acuerdo en julio del 2019, y éste se encuentra actualmente en proceso de revisión legal. Si bien el acuerdo aún no se ha firmado y por consiguiente no ha entrado en vigor, sus cláusulas ya no podrán, en principio, ser modificadas.

MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay⁴), los países que forman la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), y Ecuador.

El resto del trabajo se organizará de la siguiente manera: en la segunda sección se realizará un breve repaso de la experiencia de negociaciones comerciales de Latinoamérica; en la tercera sección se discutirán tres dimensiones identificadas como importantes a la hora de diseñar y evaluar los acuerdos comerciales; y finalmente se plantearán las reflexiones derivadas de la discusión.

2. Radiografía de acuerdos comerciales en Latinoamérica

Las primeras iniciativas de acuerdos preferenciales en América Latina datan de la década de los 60s. En aquel entonces la región se encontraba en pleno auge del pensamiento desarrollista y adoptando políticas de sustitución de importaciones que promovieron la aparición de producción manufacturera local. Frente a este paradigma, los acuerdos intrarregionales eran vistos como un mecanismo para ampliar el tamaño del mercado local y con eso aumentar y diversificar las exportaciones, sobre todo de manufacturas industriales (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017; Estevadeordal, 2015). En un lapso de dos décadas se creó la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y el Acuerdo de Libre Comercio de América Latina (ALCAL, que luego derivó en la actual Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI-).

A mediados de los 80s y en el marco de un abandono al modelo de sustitución de importaciones, una crisis de deuda externa en toda la región, y el auge del Consenso de Washington, la apertura comercial empezó a ser vista como un motor importante para impulsar el crecimiento en América Latina. Si bien inicialmente esta apertura se materializó en reducciones arancelarias unilaterales, hacia mediados de los 90s comenzaron a priorizarse procesos de negociaciones comerciales recíprocas, dando

⁴ Debido a que Venezuela se encuentra suspendida como Estado Parte del MERCOSUR (de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia) el país no está incluido en los indicadores y estadísticas presentadas en adelante.

lugar a una etapa que la literatura denominó “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994). En esta etapa se creó el MERCOSUR, se iniciaron las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) -que luego se frustraría en 2005- y se firmaron los primeros acuerdos de tipo “Norte-Sur”⁵ como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los respectivos acuerdos de Chile y México con la Unión Europea.

Entrada la década de los 2000 la literatura marca otro punto de inflexión en los procesos de integración latinoamericana. Este período, conocido como el regionalismo post-liberal, estuvo caracterizado por un “retorno a la política y al Estado”, y una menor atención a la liberalización económica (Sanahuja, 2012). No obstante, es en esta etapa en la que se empezaron a desarrollar estrategias muy divergentes en materia de integración comercial por parte de los países de la región, en particular con un quiebre importante entre aquellos países del “pacífico” y del “atlántico”.

El primer grupo compartía una mayor orientación hacia los mercados externos, y procuraba mantener el modelo de regionalismo abierto en materia de negociaciones (Serbin, 2014). Con esta base en común, México, Chile, Perú y Colombia terminaron conformando en 2012 la Alianza del Pacífico. Los cuatro países han aprobado acuerdos con la UE y con Estados Unidos; Chile, Perú y México forman parte del Tratado del Transpacífico (TPP); y Chile y Perú han concluido acuerdos con China. Por el contrario, en el segundo grupo, donde se puede ubicar a los países del MERCOSUR, la estrategia de agenda comercial externa se caracterizó por una proliferación de las alianzas Sur-Sur y un rechazo a los acuerdos con países desarrollados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017). En línea con ello, se sellaron acuerdos de libre comercio con Israel, Egipto, y acuerdos preferenciales con la India y con la Unión Aduanera del África Meridional (SACU, por sus siglas en inglés). Recién en 2018, y en un particular contexto de alineamiento político de sesgo liberal entre Argentina y Brasil, se anunció el cierre de las negociaciones con la UE, más de 20 años después de su lanzamiento.

Más allá de las marcadas diferencias en la firma de TLC al interior de la región, todos los países siguen manteniendo -aunque con diferentes grados de ambición- una agenda

⁵ El término se utiliza para hacer referencia a acuerdos conformados por países desarrollados y países en vías de desarrollo

abierta para perseguir la firma o profundización de sus acuerdos comerciales. Por dar algunos ejemplos, México se propone ampliar sus acuerdos con socios regionales, en particular Brasil, Argentina y Ecuador; Chile se encuentra profundizando sus acuerdos con la UE y con Corea; Colombia mantiene negociaciones con Japón y con Turquía; y el MERCOSUR -además de revisar y eventualmente aprobar sus acuerdos con la UE y con la EFTA- inició negociaciones con Canadá, Corea, Singapur, Líbano, e India. Esta agenda permite pensar que la temática sigue cobrando importancia en la actualidad, y que por lo tanto la discusión de los aspectos asociados a la negociación de acuerdos de libre comercio es relevante a la hora de pensar en los desafíos presentes para toda la región.

3. Dimensiones para considerar a la hora de diseñar acuerdos comerciales con potencial exportador

Esta sección se propone discutir alrededor de tres dimensiones identificadas como importantes a la hora de diseñar, priorizar e implementar acuerdos comerciales. Para ello se tomarán indicadores de comercio de los países de la región (promedios arancelarios, composición de exportaciones, entre otros) y se revisará la experiencia de negociaciones concluidas, en particular tomando como ejemplo los acuerdos negociados con la Unión Europea.

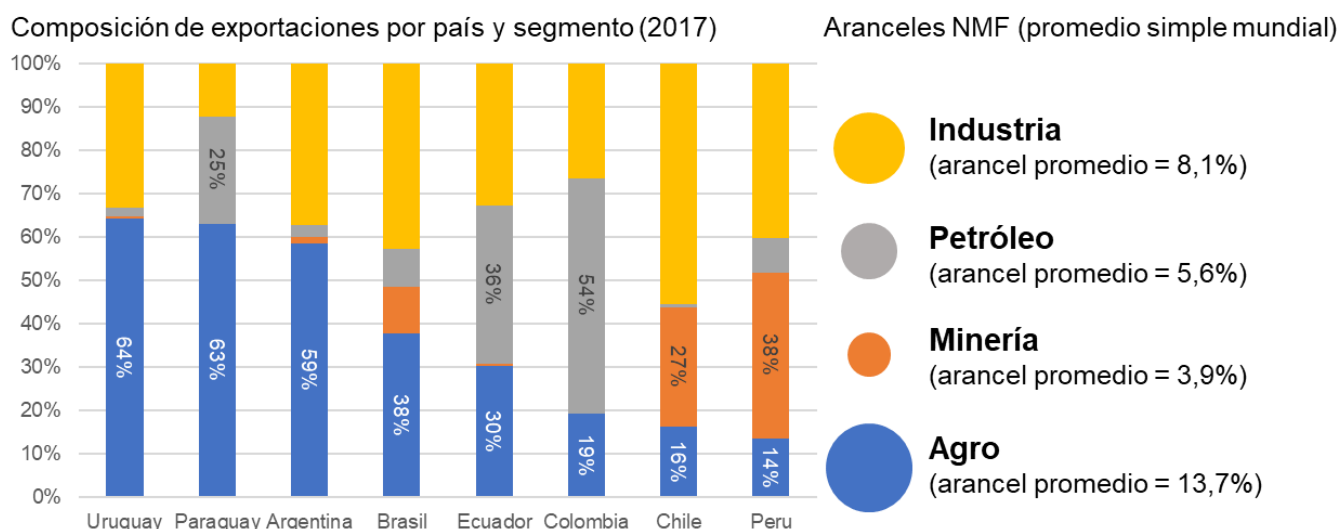
3.1. Aranceles que se le cobran a los productos de mayor interés exportador local

Una de las dimensiones más importantes con respecto al interés de sellar un TLC con otro país es el análisis de los aranceles vigentes en ese mercado (es decir, los que se enfrentan previo a cerrar el acuerdo). Lógicamente, cuanto mayores sean esos aranceles, mayor podría ser el impacto de eliminar las barreras arancelarias como consecuencia del acuerdo.

Una primera revisión a los aranceles promedios mundiales en distintos grupos de productos revela puntos de partida muy disímiles para los países de América Latina. El

gráfico 1 muestra cómo los aranceles Nación Más Favorecida⁶ (NMF) que se le cobran en promedio a la minería y al petróleo (4% y 6% respectivamente) son sustancialmente más reducidos que los correspondientes a los productos agrícolas (14%). Si esto se analiza en función del peso que estos sectores tienen en las exportaciones de cada país, se podría pensar que un país como Perú, con un tendido exportador concentrado en productos mineros, conseguiría en términos relativos menores ventajas en la reducción arancelaria de un TLC. De manera contraria, los países del MERCOSUR, que son los cuatro latinoamericanos con mayor dependencia del sector agrícola en sus exportaciones, encontrarían en términos relativos un mayor atractivo en sellar acuerdos de comercio que le permitan reducir los aranceles que enfrentan sus productos.

Gráfico 1. Distribución de exportaciones y aranceles NMF mundiales.



Fuente: Elaboración propia con base en WITS y clasificación sectorial de la OMC con ajustes propios⁷

Este argumento no sólo es aplicable a la hora de exportar a países tradicionalmente considerados proteccionistas en materia agrícola (UE, USA, Japón, Corea, etc.) sino que

⁶ El arancel nación más favorecida es aquel que un país impone a las importaciones de otros miembros de la OMC, siempre no sean parte de un acuerdo comercial (en cuyo caso se abona un arancel preferencial, que será más reducido, o directamente no se abonará ningún arancel)

⁷ Para el ejercicio se consideró que todos los productos del capítulo 27 del Sistema Armonizado forman parte del segmento "petróleo" y que todos los productos de los capítulos 25 y 26 forman parte del sector "minería".

aplica de igual manera a los intercambios intrarregionales. De hecho, si bien el 90% de los flujos de comercio al interior de Latinoamérica están libres de aranceles (Mesquita Moreira, 2018), dentro del universo que resta desgravar la mayoría son productos agrícolas. En este grupo los aranceles más significativos son los que México le cobra al MERCOSUR, los aranceles que México y Ecuador se cobran mutuamente (único “eslabón” restante para que Ecuador pueda ingresar en la Alianza del Pacífico) y los productos excluidos de la desgravación de Colombia, Ecuador y Perú por contar con el Sistema Andino de Franja de Precios.

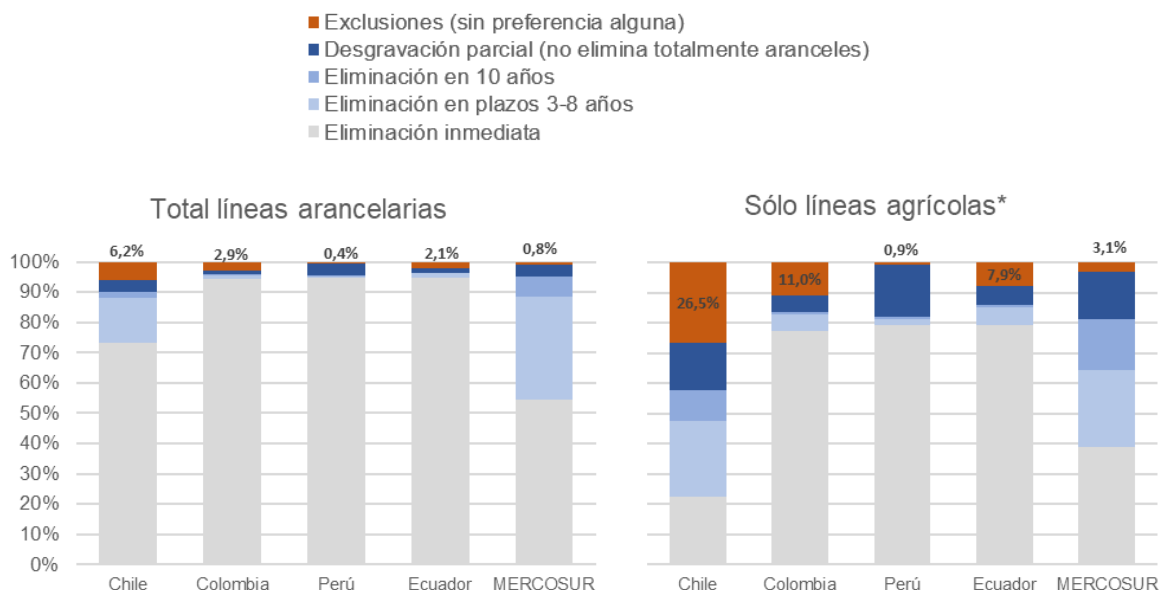
Con respecto a los aranceles industriales, si bien el promedio NMF mundial es de un 8%, los países desarrollados suelen tener promedios muy inferiores (4% promedio OCDE), mientras que en América Latina el promedio es de casi 9%. Teniendo presente que casi el 80% de las exportaciones industriales de América Latina se destinan al interior de la región, podría haber interés por parte de los gobiernos para completar la liberalización de aquellos segmentos en los que todavía se cobran aranceles. Ello incluiría sobre todo las negociaciones en sectores como el textil y el automotriz (cuya liberalización en la región está mayormente regulada por ratios de equilibrio comercial o cupos) y en particular la profundización de los acuerdos de México con Argentina y con Brasil.

Ahora bien, al margen de considerar el interés propio por abrir mercados en donde los aranceles sean considerables, no se puede desconocer una contracara evidente a la hora de negociar: cuánto mayores sean los aranceles que un país enfrenta en otro mercado probablemente también sea mayor la sensibilidad que la contraparte tenga sobre ese grupo de productos. Por consecuencia, mayor será su resistencia para ofrecer concesiones en ellos.

La revisión de los acuerdos negociados por los países latinoamericanos con la Unión Europea permite ilustrar con claridad este factor. Si se analizan las concesiones arancelarias que la UE le otorgó a los países de Latinoamérica (Gráfico 2) se puede observar que el universo de productos agrícolas en general fue aquel que recibió tratamientos menos favorables en términos relativos, ya sea porque no recibieron

preferencia arancelaria alguna, porque la desgravación se daba en plazos más extensos o porque recibieron desgravaciones parciales⁸.

Gráfico 2: Tratamiento arancelario otorgado a cada país por parte de la UE, según acuerdos negociados (% en cantidad de líneas arancelarias totales)



Fuente: Elaboración propia con base en Trademap y anexos de cronogramas de desgravación de cada acuerdo. *Se considera agrícola a los capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado.

Esto se puede ver sobre todo en los acuerdos con Chile y con el MERCOSUR, que parecen haber sido los que recibieron una desgravación menos ambiciosa en el mercado europeo. No obstante, ello sería esperable en función del tipo de productos que estos países exportan. En el caso de Chile, los vinos revestían particular sensibilidad debido a conflictos de propiedad intelectual⁹, mientras que en el MERCOSUR los productos más paradigmáticos fueron la carne bovina y el etanol, altamente sensibles para la UE.

⁸Se consideró como desgravación parcial a cualquier tratamiento que implique alguna preferencia arancelaria pero sin llegar a la eliminación total de los aranceles. En este grupo se encuentran las preferencias dentro de contingentes (cupos), 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, etc.

⁹ Se consideraron como excluidos de la negociación a todos los vinos que tuvieran conflicto de propiedad intelectual (indicaciones geográficas) a 6 dígitos del Sistema Armonizado debido a la imposibilidad de diferenciarlos en las estadísticas de comercio. En este sentido, el porcentaje sobreestima la cantidad de líneas efectivamente excluidas de la desgravación.

En resumen, un primer paso para evaluar la potencialidad de abrir mercados como producto de la negociación de un TLC es analizar la estructura arancelaria de los socios con los que se desea negociar, y revisar las desgravaciones que dichos países ya han negociado anteriormente en otros TLC, como un indicador de la probabilidad de lograr concesiones arancelarias en los segmentos de mayor interés exportador. Como se ha mostrado en esta sección, este desafío resulta muy diferente según la estructura exportadora de cada país y por lo tanto sería útil evaluarlo de manera individual para cada país y tomando en consideración los aranceles específicos para cada sector de interés.

3.2. Sensibilidad de la producción local a la apertura comercial

Hasta aquí se ha repasado uno de los aspectos quizás más virtuosos de firmar un TLC, que se refiere a evaluar las oportunidades de exportación como producto de la reducción de los aranceles. Sin embargo, la negociación de un TLC, como cualquier otra negociación, supone un *trade-off* y por tanto requiere concesiones por parte de ambos miembros o bloques. Esto quiere decir que las potenciales ganancias por abrir mercados de exportación deben ser evaluadas al menos en función de los potenciales costos de abaratar la importación de productos de la contraparte¹⁰. Y esto a su vez debe analizarse de manera sectorial, ya que incluso cuando un país pudiera afirmar que ese TLC resultase beneficioso para la economía en su conjunto, es probable que haya “ganadores” y “perdedores” según el impacto del acuerdo en cada industria (Rodrik, 2018). A pesar de que este factor pueda parecer una obviedad, es importante destacar que éste ha sido muchas veces omitido por la literatura que analiza los impactos de firmar acuerdos de este tipo.

En el caso de los TLC de tipo “Norte-Sur”, existe una rama de literatura bastante crítica que los presenta como una herramienta a partir de la cual los países en desarrollo acceden a mercados de exportación de gran tamaño y valor agregado, pero a cambio

¹⁰ Nuevamente cabe destacar que el trabajo analiza los acuerdos de libre comercio únicamente desde la perspectiva arancelaria. En un acuerdo de libre comercio se deben analizar las cláusulas a negociar en múltiples frentes que están por fuera del ámbito del comercio de bienes (ej.: servicios, inversiones, propiedad intelectual, etc.)

aceptan compromisos que reducen su espacio de política y con ello dificultan la creación de nuevas capacidades para su desarrollo económico (Ghosh, 2004; Pal, 2008; Rosales V. & Sáez, 2010; Shadlen, 2005). Si bien esa restricción de espacio de política se puede analizar en función de las cláusulas negociadas en muchos ámbitos, la política arancelaria es también uno de los espacios en los que se podrían ver los efectos. Dado que el principal objetivo detrás de la política arancelaria de los países en desarrollo es la protección de sus industrias infantiles (Chang, 2005), cuando un país se compromete a efectuar una reducción arancelaria frente a otra parte en el marco de un TLC se pierde el margen para modificar de manera unilateral esa protección en el futuro. La implicancia de ello no debe ser subestimada: si ese mismo país quisiera en el futuro desarrollar las capacidades industriales para producir localmente aquellos bienes que importa sin aranceles por la vía de un TLC, no podría contar con la política arancelaria como herramienta para promover este proceso.

Sobre este punto, nuevamente, la diferente estructura productiva entre los países de Latinoamérica se traduce en sensibilidades muy diversas para cada uno. Para evaluar este argumento se pueden considerar los promedios arancelarios (NMF) como un indicador de la sensibilidad que reviste para cada país la apertura comercial, dado que cuanto mayores sean los aranceles previos a la negociación mayor será el esfuerzo de efectuar esa rebaja en términos del impacto en la producción local. Al respecto, se podría argumentar que los países de la Alianza del Pacífico tendrían una sensibilidad más reducida que la de Ecuador y los países del MERCOSUR (Tabla 1). Lógicamente esta aseveración supone que los aranceles están fijados mayormente con el objetivo de proteger industrias nacientes hasta tanto alcancen un cierto nivel de madurez (Chang, 2005; Diamand, 1985) y que sólo en menor medida responderían a otros factores como recaudación fiscal, seguridad alimenticia, protección de productos con “identidad nacional”, etc.

Tabla 1. Arancel NMF aplicado por país (promedio simple)

País	Promedio NMF
Argentina	13,5

Brasil	13,4
Ecuador	12,3
Uruguay	10,3
Paraguay	9,8
México	7,1
Chile	6,0
Colombia	5,4
Perú	2,4

Fuente: Organización Mundial del Comercio

La brecha entre los promedios de la tabla anterior sería mayor aún si se tuvieran en consideración los aranceles efectivamente cobrados en lugar de los NMF. Esto se debe que a los países de la Alianza del Pacífico no sólo tienen aranceles NMF de por sí más reducidos sino que además cuentan con una red de acuerdos comerciales ya firmados mucho más extensa, y que por lo tanto, ya cuentan con desgravaciones arancelarias sustantivas con la mayoría de sus socios comerciales.

Lo anterior es muy importante a tener en cuenta si se piensa en una agenda prospectiva de negociaciones comerciales. Y es que para los países que ya han desgravado sus aranceles a grandes exportadores mundiales -y de características muy diferentes como la Unión Europea, Estados Unidos o China- habilitar la competencia de nuevos socios reviste menor sensibilidad, en tanto es probable que los efectos de la apertura comercial ya hayan sido “incorporados” por los productores locales. En el caso del MERCOSUR, si el acuerdo con la Unión Europea efectivamente se firma y se pone en vigencia, esto modificaría sustancialmente la sensibilidad para reducir los aranceles de aquí en adelante. Aun así, no debe omitirse el hecho de que el acuerdo ya negociado contempla plazos de desgravación arancelaria mucho más extensos que los que negociaron sus vecinos, y que casi un 9% de las líneas arancelarias estarán excluidas de la desgravación, porcentaje más de cuatro veces superior al de los productos excluidos por parte de otros países de Latinoamérica (Tabla 2). Por este motivo, incluso si se aprobara el acuerdo, las sensibilidades de la apertura comercial deberán ser reevaluadas en la negociación con cualquier otro socio, no sólo por las características propias de esos socios en particular (por ejemplo, para algunos sectores productivos del MERCOSUR

podría tener mucho mayor impacto rebajar los aranceles a productos de México o de Corea que a productos europeos) sino también porque los plazos para la desgravación y la posibilidad de excluir sectores podrían ser muy diferentes a los negociados con la UE.

Tabla 2. Tratamiento arancelario otorgado a las importaciones desde la UE en cada acuerdo (% en cantidad de líneas arancelarias totales)

Tratamiento para la reducción y/o eliminación de aranceles	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	MERCOSUR
Eliminación inmediata	92,4%	61,0%	59,7%	75,8%	10,6%
Eliminación en plazo hasta 10 años	7,2%	34,8%	37,0%	22,4%	71,0%
Eliminación en plazo superior a 10 años	0,0%	0,0%	0,1%	0,5%	9,1%
Desgravación parcial (no elimina aranceles)	0,4%	2,2%	1,8%	1,1%	0,4%
Exclusiones (productos sin preferencia arancelaria alguna)	-	1,9%	1,4%	0,2%	8,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en anexos de cronogramas de desgravación de cada acuerdo

No obstante, este análisis pretende ser un disparador de una discusión que, por su complejidad, excede los límites de este trabajo. Lo que se busca en esta sección es resaltar la importancia de matizar cualquier análisis de las ganancias potenciales de abrir nuevos mercados en función del efecto que puede tener un TLC sobre los sectores donde las contrapartes tienen mayor interés (y en donde por ende, es posible que concentren sus demandas). Un análisis de esta sensibilidad debe realizarse sector a sector, con el mayor conocimiento posible de las realidades y amenazas a nivel productivo y junto con un debido análisis de las capacidades exportadoras del socio con el que se está negociando. Dada la complejidad de esta tarea, muchos gobiernos han creado mecanismos de interacción con el sector privado, para consultar aspectos técnicos específicos, evaluar la opinión de los productores sobre el impacto, y sobre todo dotar de transparencia a los procesos negociadores. Sin embargo, otro desafío en esta

interacción público-privada es encontrar un balance que evite que las decisiones de política pública sean capturadas por la presión de lobbies e intereses específicos (Monreal Gainza, 2018; Rodrik, 2018).

3.3. Complementación entre la agenda externa y la agenda doméstica

Hasta aquí se han analizado dos factores que están altamente asociados a lo que podríamos considerar como parte de la “agenda externa” de los respectivos gobiernos. Sin embargo, reducir las barreras arancelarias para poder exportar productos no tendrá ningún efecto si éstos no pueden llegar al puerto de salida en condiciones que le permitan competir en esos nuevos mercados. En este sentido, es fundamental que las estrategias de la agenda externa estén debidamente complementadas con la agenda doméstica, particularmente con las políticas públicas que apuntan a mejorar la competitividad “puertas adentro”.

Este aspecto es especialmente importante a la hora de crear capacidades exportadoras en sectores productivos que actualmente no las tienen (y que por lo tanto vuelcan su producción mayormente al mercado local) y sobre todo en pequeñas y medianas empresas; y quizás en menor medida para aquellos segmentos con tradición exportadora fuerte, en los que mínimamente ya se cuentan con condiciones internas que permiten alcanzar precios competitivos a nivel internacional.

Por dar un ejemplo, si se consideran los productos en los que Chile, Colombia y Perú consiguieron preferencias arancelarias en el mercado europeo tras firmar sus respectivos TLC, se encuentra que entre un 50% y un 65% de esos productos siguen sin registrar flujos de exportación a casi una década (casi dos décadas en el caso de Chile) de haber entrado en vigencia¹¹. Esto refuerza el argumento de que la reducción de aranceles, si bien cumple un rol importante en el aumento de las oportunidades exportadoras, puede perder efectividad si no se complementa con políticas que acompañen la debida mejora de las capacidades internas.

¹¹ Cálculo de elaboración propia, tomando cronogramas de desgravación de cada acuerdo y flujos de exportación hacia la UE en 2019 de UN Comtrade. Se desestimaron del cálculo las líneas arancelarias que ya se encontraban libres de aranceles previo a la negociación de los TLC.

Una reducción de los costos logísticos asociados a transportar los productos a los respectivos puertos de salida, una mejora de los procesos administrativos que encarecen las operaciones de exportación, un mayor acceso al crédito para los productores que encaran proyectos de expansión hacia mercados internacionales; son sólo algunos de los aspectos más directamente asociados a mejorar las condiciones para exportar pero que no dependen de las decisiones de política externa sino de los programas de mejora de competitividad interna. Las esferas de acción son muy diversas, y por lo tanto la complementación entre las agendas también implica la coordinación de diferentes áreas de gobierno. En este sentido, es deseable que ambas agendas formen parte de un programa o estrategia productiva mucho más amplia, con objetivos comunes, directivas precisas, y roles y competencias bien definidas.

Este aspecto, apenas repasado, es no obstante un desafío inmenso para los gobiernos de toda la región latinoamericana y por lo tanto no puede ser omitido en las discusiones y en las propuestas de programas de mejora de las capacidades exportadoras.

4. Reflexiones finales

La apertura de nuevos mercados por la vía de la negociación de acuerdos de libre comercio puede tener potencial como mecanismo para aumentar las exportaciones. Sin embargo, son muchos los factores que intervienen en este vínculo, y por tal motivo el tema ha sido ampliamente debatido en la literatura.

A lo largo del ensayo se han discutido tres dimensiones importantes a la hora de analizar el potencial y los desafíos asociados a la negociación de acuerdos de este tipo. A su vez, se ha hecho énfasis en señalar las diferencias entre los países de la región, discutiendo las implicancias que eso podría tener en términos de la estrategia de negociación comercial de cada país.

En primer lugar, se resaltó la importancia de evaluar la estructura arancelaria de los socios con los que se quiere negociar, entendiendo que cuanto mayor sean los aranceles de base de la contraparte, mayores podrían ser las ganancias derivadas de remover las

tarifas en dichos sectores. De esta línea, exclusivamente derivada del análisis arancelario, se puede sugerir que los países del MERCOSUR tendrían mayores incentivos para abrir mercados, debido a que su estructura exportadora se concentra en productos que en el mundo enfrentan aranceles en promedio más elevados. Para el resto de los países de la región, si bien los aranceles son en promedio más reducidos, un análisis sectorial más detallado permitiría evaluar nichos en los que las ganancias podrían ser sustantivas.

En segundo lugar, y como contracara del punto anterior, es importante analizar la sensibilidad que los productores locales podrían tener a la reducción de aranceles producto de la reciprocidad de las negociaciones de TLC. Así, incluso cuando se pudiera esperar un importante incremento en las exportaciones, estos beneficios deberán ser evaluados en función de los efectos que podría suponer abrirse a la competencia importadora de la contraparte en cuestión. Para países que ya han encarado negociaciones con importantes jugadores comerciales (sobre todo los miembros de la Alianza del Pacífico) estos efectos estarían mucho más diluidos, mientras que la discusión se encuentra más abierta para Ecuador y los países del MERCOSUR. Este punto merece un análisis sectorial detallado en el que se evalúen las principales amenazas, en función de las ventajas comparativas que la contraparte tiene a nivel comercial. A su vez, sería útil acompañarlo con un diálogo fluido con el sector privado tanto en el análisis exploratorio así como en las sucesivas instancias de negociación en caso de avanzar con ese proceso.

Estas dos reflexiones son aplicables tanto a las negociaciones con socios de otras regiones como a los intercambios al interior de América Latina. Como se señaló en el ensayo, un 10% de los intercambios intrarregionales siguen tributando aranceles, y por lo tanto todavía hay margen para avanzar en la integración comercial latinoamericana, tanto en productos agrícolas como en manufacturas industriales. Esto cobra mayor importancia aún si se considera que la mayoría de los países latinoamericanos vuelcan sus exportaciones de mayor valor agregado en mercados vecinos.

En tercer lugar, las discusiones de la agenda externa deben estar debidamente acompañadas con un programa de política económica general, que tenga en cuenta

objetivos claros que permitan trazar un sendero lógico de inserción comercial. De nada servirá abrir mercados si no se cuentan con las condiciones internas para alentar las capacidades exportadoras; ni tampoco si ello favorece a ciertos sectores de manera concentrada y en perjuicio de la destrucción de otras capacidades productivas como producto de la apertura comercial comprometida.

Finalmente, se deja abierta la discusión acerca de una variedad de temáticas que intervienen en la negociación y en los posteriores efectos de firmar TLC, y que no se asocian directamente al comercio de bienes. Con esto se busca reconocer que la reducción de aranceles de ninguna manera puede ser el único interés que un país puede tener para perseguir el cierre de un TLC. Por el contrario, la voluntad de cerrar un acuerdo dependerá de un balance de economía política de una gran cantidad de dimensiones y temáticas. La extensión del mismo análisis hacia otras esferas resulta fundamental para hacer una evaluación más completa de los desafíos de la agenda comercial de los países de la región.

5. Bibliografía

Baldwin, R. (1993). *A Domino Theory of Regionalism*. National Bureau of Economic Research.

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*.

CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio>

CEPAL, N. (1977). *Políticas de promoción de exportaciones*.

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32333>

Chang, H.-J. (2005). Why developing countries need tariffs? How WTO NAMA negotiations could deny developing countries' right to a future. *Geneva: South Center*.

Diamand, M. (1985). El péndulo argentino: ¿hasta cuándo? *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*, 1(1).

Estevadeordal, A. (2015). El nuevo mapa de acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe: La inserción de Europa. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 884, 83-96.

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*.

Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M. J. (2012). *Economía internacional (9º)*. Pearson Education Madrid.

Mesquita Moreira, M. (2018). *Connecting the Dots: A Road Map for a Better Integration of Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.

<https://doi.org/10.18235/0001132>

Monreal Gainza, B. (2018). La influencia del sector privado en los nuevos acuerdos comerciales. *Agenda Pública*. <http://agendapublica.elpais.com/la-influencia-del-sector-privado-los-nuevos-acuerdos-comerciales/>

Pal, P. (2008). Regional Trade Agreements and Improved Market Access in Developed Countries: The Evidence. *Economic and Political Weekly*, 43(48), 83-92. JSTOR.

- Prebisch, R. (1948). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas>
- Rodrik, D. (2018). *What Do Trade Agreements Really Do?* (Working Paper N.º 24344; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w24344>
- Rosales, O. (2014). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37304>
- Rosales V., O., & Sáez, S. (2010). *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2611>
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 9.
- Serbin, A. (2014). ¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 10.
- 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>