

Del Sistema Generalizado de Preferencias al Acuerdo de Asociación.

Paraguay y la Unión Europea

Gustavo Rojas
Lucas Arce

Este proyecto está financiado por la **Unión Europea**
a través de **Democracy Reporting International** en el marco del proyecto
Promoting Human Rights and Labour Rights through GSP+



DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL



© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Impresión: QR Impresiones
Asunción, junio de 2019

ISBN: 978-99967-937-6-9 (versión impresa)
ISBN: 978-99967-937-7-6 (versión digital)

ÍNDICE

Resumen ejecutivo.....	5
1 Introducción	9
2 El Sistema Generalizado de Preferencias y Paraguay	11
3 Paraguay - UE: relaciones económicas y perspectivas sobre las negociaciones comerciales	14
Exportaciones Paraguayas en el siglo XXI.....	14
La IED europea en Paraguay.....	17
4 El SGP+ y las Exportaciones Paraguayas a la UE.....	20
Barreras para el Aprovechamiento del SGP+	29
El Régimen de Origen y las Negociaciones del Acuerdo de Asociación	29
5 Acuerdos comerciales de Perú y Ecuador con la UE en perspectiva comparada ..	32
Historia de la negociación del Acuerdo Multipartes.....	32
El camino al acuerdo entre Perú y la UE	34
El camino al acuerdo entre Ecuador y la UE.....	35
Principales Características del Trato Especial y Diferenciado Negociado por el Ecuador con la UE	37
6 Regímenes Comerciales y Desempeño Exportador de Perú y Ecuador para UE....	42
7 Perspectivas sobre un Acuerdo de Asociación entre Paraguay y la UE a la luz de las experiencias de Perú y Ecuador	50
8 Una posible alternativa de acuerdo	52
Referencias	59
Anexo	61

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución de los Mercados Externos de las Exportaciones Paraguayas	14
Gráfico 2. Comparación de las exportaciones paraguayas a la UE y a otros destinos. En USD FOB. Periodo 2008-2017	15
Gráfico 3. Flujos de IED a Paraguay, países seleccionados (miles de US\$)	18
Gráfico 4. Exportaciones ecuatorianas a la UE 2005-2017	43
Gráfico 5. Exportaciones ecuatorianas a la UE 2005-2017 (en porcentaje) (en € millones)	43
Gráfico 6. Exportaciones ecuatorianas vía SGP a la UE según sector GTAP. Año 2005 (en € millones y porcentaje)	44
Gráfico 7. Exportaciones ecuatorianas vía TLC a la UE según sector GTAP. Año 2017 (en € millones y porcentaje)	45
Gráfico 8. Exportaciones peruanas a la UE 2005-2017 (en € millones)	46
Gráfico 9. Exportaciones peruanas a la UE 2005-2017 (en porcentaje)	46
Gráfico 10. Exportaciones peruanas a la UE vía SGP según sector GTAP. Año 2005 (en € millones y porcentaje)	47
Gráfico 11. Exportaciones peruanas a la UE via TLC según sector GTAP. Año 2017 (en € millones y porcentaje)	48
Gráfico 12. IED en Ecuador (en USD millones)	49
Gráfico 13. IED en Perú (en USD millones)	49

Índice de tablas

Tabla 1. Flujos de IED a Paraguay, por Residencia del Inversionista (miles de US\$) ...	17
Tabla 2. Exportaciones Paraguayas a la UE según Régimen de Comercio. Periodo 2009-2017. Porcentaje de Participación	20
Tabla 3. Importaciones de la UE provenientes de Paraguay, vía SGP+, 2009	21
Tabla 4. Importaciones de la UE provenientes de Paraguay, vía SGP+, 2017	22
Tabla 5. Exportaciones paraguayas vía SGP+ a la UE, en euros, según sector (en orden decreciente de acuerdo a la variación porcentual)	23
Tabla 6. Tamaño de las Empresas exportadoras de los 30 principales productos paraguayos exportados vía SGP+ a la UE	24
Tabla 7. Comparación de aranceles de los 30 productos más exportados por Paraguay a la Unión Europea vía SGP+ en el 2017	25
Tabla 8. Cantidad de partidas arancelarias elegibles para SGP+ exportadas con pago de arancel NMF	27
Tabla 9. Productos paraguayos elegibles para SGP+ pero exportados a la UE vía arancel NMF	28
Tabla 10. Ecuador: Preferencias en aranceles	38

El tránsito de un país beneficiario desde un esquema de Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) hacia un tratado de libre comercio (TLC) implica cambios y consecuencias. Este trabajo está orientado a explorar los caminos posibles de la nueva relación comercial entre Paraguay y la Unión Europea (UE) a partir de la salida de Paraguay del régimen de SGP otorgado por la UE, en comparación con dos países que ya han pasado de un SGP a un TLC: Ecuador y Perú.

Para la UE, el SGP es una herramienta para el desarrollo económico de países menos avanzados, otorgándoles ventajas temporarias para impulsar a sus respectivos sectores productivos. Debido al fuerte crecimiento económico de las últimas dos décadas, a partir del 1 de enero de 2019 Paraguay ha dejado este SGP y empezado a pagar los aranceles comunes para la totalidad de los productos exportados a la Unión Europea. En el futuro, para recibir nuevos beneficios arancelarios de la UE, Paraguay deberá negociar previamente un acuerdo de preferencias comerciales con este bloque. Hasta el momento, esta negociación se realiza bajo el esquema de negociación entre los bloques comerciales Mercosur y la UE.

La histórica y vigente importancia comercial de la UE para Paraguay es el principal atractivo para la búsqueda de la firma de un TLC con este bloque comercial. No obstante, Paraguay debería aspirar a un TLC con la UE donde hubiera un reconocimiento de las particularidades paraguayas, como en el caso ecuatoriano. La importancia histórica de la UE como mercado extrarregional para los productos paraguayos es marcada, sobre todo desde principios del siglo XXI. A pesar de los vaivenes propios en precio y demanda para buena parte de la canasta exportable del Paraguay, la UE representa un mercado estable en momentos de crisis mundial, así como un mercado de rápido crecimiento en momentos de auge mundial.

No obstante, la concentración y el perfil de los productos exportados a la UE es una limitación para el aprovechamiento de oportunidades en el largo plazo, en el potencial caso de firmar un TLC. Las principales exportaciones ya poseen un arancel competitivo e incluso siguen siendo competitivas bajo la regla multilateral. Uno de los principales desafíos para las exportaciones del Paraguay con la UE consiste en la ampliación de la canasta exportable, independientemente de la existencia o no de un acuerdo comercial preferencial.

RESUMEN EJECUTIVO

El peso del SGP+ en el comercio es muy reducido dentro de la oferta exportable hacia Europa, inferior incluso cuando es comparado con los casos de Perú y Ecuador. En principio, ello indica que el costo inmediato de la pérdida del SGP+ para las exportaciones paraguayas a la UE sería relativamente pequeño. El segmento aceitero, manufacturas de cuero, y el ascendente segmento de jugos de frutas serían algunos de los sectores con mayores costos por la pérdida del SGP+.

Por otro lado, la inversión de la UE en Paraguay es ya importante y creciente en los últimos años. Un acuerdo comercial que incluya regulaciones de este orden, como los firmados por Ecuador y Perú, permitiría un mayor incentivo para que las empresas europeas inviertan en el país. No obstante, la escala económica de Paraguay y sus limitantes geográficos estructurales (un país mediterráneo sin litoral marítimo) son obstáculos para alcanzar un desarrollo similar al de Ecuador y Perú.

Las particularidades del formato de acuerdo alcanzado entre la UE y Ecuador son relevantes para pensar la estrategia negociadora del Paraguay en el marco de las negociaciones entre el Mercosur y la UE. En este informe, se observan los acuerdos comerciales en perspectiva, a través de la historia de las negociaciones y las motivaciones de los países involucrados.

El análisis de la evolución de la IED europea en Ecuador y Perú, así como de las exportaciones de estos países hacia la Unión Europea, busca mostrar cuanto de las aspiraciones de los países andinos han podido alcanzarse desde el momento del acuerdo. Mientras que la evolución de las exportaciones ha mostrado signos alentadores, continuando el crecimiento logrado a partir del SGP, la IED europea en estos países aun no da claras señales de progreso. No obstante, ambos países han ciertamente aprovechado los beneficios obtenidos por los acuerdos.

Finalmente, a partir de estas comparaciones se realizan algunas conclusiones y propuestas a futuro:

1. Las negociaciones con la UE de Ecuador, Perú y Paraguay tienen trayectorias diferentes, vinculadas al desarrollo de los bloques regionales participantes: el Mercosur, a diferencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), continúa negociando todos sus acuerdos como bloque comercial.

Por ello, Paraguay tiene posibilidades limitadas de alcanzar un acuerdo como el firmado por los países andinos, a menos que los demás países miembros de Mercosur (especialmente Brasil y Argentina) acuerden liberar las negociaciones con terceros países.

2. Por otro lado, se observa que si bien el comercio con la UE es importante para los tres países, el comercio bajo el régimen SGP es menor, especialmente en el caso paraguayo. No obstante, en todos los casos se observa que bajo el SGP se exportan algunos productos no tradicionales, de los cuales algunos pocos alcanzan cierto dinamismo. Este es el caso de los jugos de fruta en Paraguay. La continuidad de la exportación de estos productos con niveles de competitividad similares a los del SGP es una de las ventajas más importantes que podría llegar a brindar un TLC.
3. Dado que muchas de las empresas latinoamericanas requieren una inversión para ajustarse a las necesidades empresarias europeas, así como a la normativa de la UE, estas persiguen horizontes largos para invertir. El régimen de SGP, al ser unilateral y renovable cada cierta cantidad de años, no brinda ese horizonte de largo plazo que muchas empresas necesitan. El TLC brinda esta oportunidad, incentivando la inversión productiva con miras de exportación.
4. Las motivaciones basadas en la atracción de IED de los países europeos deben todavía ser analizadas con mayor detenimiento. Hasta ahora, los resultados de atracción de IED en los países andinos no se vieron fortalecidos por el TLC. Un análisis pormenorizado a realizarse en años venideros podría ser clave para entender si el TLC obtuvo beneficios en este apartado. Si bien no se pueden trasladar tantas enseñanzas para el caso paraguayo, es importante señalar que los potenciales beneficios podrían existir solo en tanto y en cuanto las aspiraciones del Paraguay sean acordes a la real capacidad del país para atraer IED, así como se entienda el TLC como solo un complemento dentro de una estrategia de atracción de inversiones mucho más amplia.
5. Dadas las reglas de origen preexistentes al acuerdo, los países andinos podían exportar a la UE productos industriales con un alto contenido

RESUMEN EJECUTIVO

regional. Esto no es el caso de Paraguay, que al exportar a la UE debe regirse por reglas de origen más estrictas que inviabilizan la acumulación de origen regional. Esto limita la exportación de muchos productos manufacturados paraguayos con alto contenido de insumos de Mercosur. En el caso de la firma de un TLC, las reglas de origen deben tenerse realmente en cuenta a la hora de analizar la real capacidad de la industria paraguaya para exportar sus productos a la UE.

6. Por último, entendemos que una posible alternativa para un acuerdo Mercosur-UE probablemente tenga que tener en cuenta las particularidades del caso paraguayo en el Mercosur, como han sido tenidas las particularidades ecuatorianas en el caso del Acuerdo Multipartes. En este sentido, ofrecemos diferentes estrategias alternativas para atender las singularidades del Paraguay

INTRODUCCIÓN

1

El tránsito de un país beneficiario desde un esquema de Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) hacia un tratado de libre comercio (TLC) con su anterior país o bloque comercial benefactor es un camino con múltiples salidas y desafíos. La transformación comercial implicada en el paso de un esquema comercial a otro lleva a cambios de sustancia en la relación comercial establecida, así como consecuencias directas en el intercambio comercial entre ambas partes. En este sendero, el país beneficiario debe prepararse para una nueva etapa en el comercio con su contraparte, donde encontrará nuevos desafíos de una nueva relación comercial entre socios, pagando costos pero también adquiriendo beneficios en un trato igualitario.

Este trabajo está orientado a explorar los caminos posibles de la nueva relación comercial de Paraguay y la Unión Europea (UE) a partir de la reciente salida de Paraguay del régimen de SGP otorgado por la UE, para lo cual se utiliza una comparación con dos países que ya han realizado la travesía del SGP a un TLC: Ecuador y Perú. Para llevar a cabo este objetivo, este reporte se basa en metodologías cuantitativas como cualitativas¹. Por una parte, se han recopilado y consolidado datos de exportaciones e importaciones de diferentes bases de datos de comercio de Perú, Ecuador y Paraguay con la UE. Esta recopilación derivó en una base histórica de datos de comercio que ha servido como plataforma para una comparación estadística entre los tres países. Además, se ha procedido a la recolección de documentación y bibliografía: documentos sobre el SGP en general, sobre la aplicación del SGP por parte de la UE, así como datos y bibliografía sobre los procesos de transición en Ecuador y Perú; y sobre Paraguay durante los años de vigencia del SGP. También, se han realizado una serie de entrevistas con especialistas y actores clave, relativas a los casos de Ecuador y Perú como ejemplos de países que han pasado por una transición desde beneficiarios del SGP a socios en un TLC con la UE.

En este informe, en primer lugar, estableceremos ciertos conceptos generales sobre el instrumento de SGP, el esquema de SGP específico que utiliza la UE y su vinculación con Paraguay. En segundo lugar, observaremos la evolución del comercio paraguayo con la UE. En tercer lugar, describiremos el comercio de Pa-

1 Para un análisis más detallado de la metodología, ver Anexo I.

raguay bajo el SGP y SGP+ europeo. En cuarto lugar, describiremos las negociaciones de Perú y de Ecuador para concretar el Acuerdo Multipartes. En quinto lugar, analizaremos la evolución de la relación comercial de Perú y Ecuador con la UE. En sexto lugar, realizaremos un análisis de Paraguay y su potencial transición a un acuerdo de libre comercio con la UE a la luz de las experiencias de Perú y Ecuador. Por último, finalizaremos con un análisis propositivo sobre el futuro de las negociaciones Paraguay-UE bajo el Mercosur.

El Sistema Generalizado de Preferencias es una facilidad comercial brindada por ciertos países donantes, usualmente países desarrollados, a países beneficiarios, usualmente países en desarrollo. Los objetivos del sistema son aumentar los ingresos de exportación de los países beneficiarios, promover su industrialización y acelerar su crecimiento económico².

Además, este sistema funciona a partir de un trato comercial no recíproco, por el cual los países en desarrollo que reciben estos beneficios no precisan brindar reciprocidad al país benefactor. A su vez, el SGP está sujeto al acuerdo del GATT y a la llamada “Clausula de Habilitación” que permite una excepción a la clausula de ‘Nación Más Favorecida’ (es decir, la igualdad de trato debe otorgarse a todos los miembros de la OMC).

Utilizando estas bases establecidas en la segunda conferencia de UNCTAD a finales de la década de 1960, desde 1971 la Unión Europea (en ese entonces la Comunidad Económica Europea) ha aplicado un SGP que ha permitido el ingreso de productos provenientes de países en desarrollo al bloque regional europeo. Para la Unión Europea, el SGP es una herramienta para el desarrollo económico de los países menos avanzados, otorgándoles ventajas temporarias con el propósito de utilizarlas para impulsar a sus respectivos sectores productivos. Si bien el SGP sólo se concentra en rebajas arancelarias a bienes, la Unión Europea otorga diferentes escalas de preferencias de acuerdo al tipo de esquema mantenido con los diferentes países beneficiarios.

Existen tres tipos diferentes de regímenes disponibles para los países beneficiarios de un acuerdo de SGP con la UE (Parlamento Europeo y Consejo, 2012):

1. El SGP general
2. El SGP+: régimen especial de estímulo para el desarrollo sostenible y la buena gobernanza. Los países beneficiarios deben ser países que cumplen con los requisitos del SGP general, y los criterios de ‘vulnerabilidad’ y de ‘desarrollo sostenible’.

2 Establecidos en la Resolución 21 (ii), adoptada en la II Conferencia de la UNCTAD en Nueva Delhi en 1968.

3. EL SGP-TMA ('todo menos armas'): régimen especial de estímulo para los países en desarrollo menos adelantados (PMA), que no violen sistemáticamente derechos humanos y/o laborales.

Estos regímenes de SGP tienen incentivos de rebajas arancelarias mejoradas respecto del SGP general para los países beneficiarios, en tanto y en cuanto estos países ratifiquen y respeten los acuerdos especiales a los cuales se han comprometido. Cada uno de los diferentes acuerdos del SGP incluye diferentes productos. Además, estos acuerdos pueden otorgar diferentes preferencias arancelarias para los mismos productos. La disponibilidad de las preferencias arancelarias, así como su extensión, dependen, por lo tanto, de la disposición que tenga el país beneficiario. Los regímenes que incluyen estos incentivos son considerados "SGP+".

Desde 2009, Paraguay ha sido parte de un régimen de preferencias arancelarias con incentivos SGP+. Además del requerimiento de la ratificación efectiva de los convenios internacionales, que en el caso de Paraguay implicaron la ratificación de 27 convenios internacionales relacionados a los derechos humanos y laborales, el medio ambiente y la buena gobernanza, las ventajas arancelarias del SGP+ también requieren que el país posea un bajo ingreso per cápita promedio. Para ello, la Unión Europea observa la categorización de los países por el Banco Mundial, que define para cada año el umbral a partir del cual un país se clasifica según su ingreso per cápita. Paraguay era el único país de Mercosur con este acceso preferencial.

El ciclo de crecimiento económico paraguayo iniciado en 2003 condujo a que, en el año 2014, Paraguay deje la clasificación de país de ingreso medio-bajo al pasar a ser considerado un país de ingreso medio-alto. Dado que esta categorización como país de ingreso medio-alto se prolongó durante los años 2015 y 2016, la Unión Europea estableció que el esquema SGP+ culminara el 31 de Diciembre de 2018. Desde el 1 de enero de 2019, Paraguay paga aranceles comunes de Nación Más Favorecida (NMF) para la totalidad de los productos exportados a la Unión Europea.

De esta manera, se abre una nueva etapa en las relaciones entre el Paraguay y la UE. Las opciones para recibir un nuevo beneficio arancelario desde la UE implica que Paraguay debe negociar, por ahora a través de Mercosur, estos nuevos beneficios. En el futuro, en caso de que las negociaciones UE-Mercosur prosperen, o que un nuevo tipo de negociación dé lugar a un acuerdo bilateral Paraguay-UE, estos nuevos acuerdos tomaran la forma de un tratado de libre comercio (TLC).

Este cambio cualitativo en la relación comercial entre Paraguay y la UE, desde un trato asimétrico entre beneficiario y benefactor hacia un trato de iguales, implica un cambio en la manera de concebir la relación entre ambas partes. El Paraguay debe analizar las posibilidades y los límites que le abrirá dicho potencial status frente a uno de los bloques comerciales más importantes del mundo.

Los avances del acuerdo entre Mercosur y la UE en los últimos años hacen pen-

sar que un posible esquema de libre comercio entre la UE y Paraguay es factible en el futuro próximo. En este contexto, se vuelven relevantes diferentes cuestiones referidas a qué tipo de acuerdo será firmado, así cómo los gobiernos manejarán el proceso de transición desde el esquema no recíproco de lista, como es el SGP, hacia un esquema permanente y recíproco sin aranceles para la mayor parte del universo arancelario, como es un TLC.

Para ello, este informe realiza una comparación entre los modelos y procesos de transición que podrían tener ciertas similitudes con la potencial transición que sufriría Paraguay si se adentrase a un TLC. Los casos de Perú y Ecuador servirán a la comparación de los costos, beneficios, posibilidades, y riesgos de la transición.

3

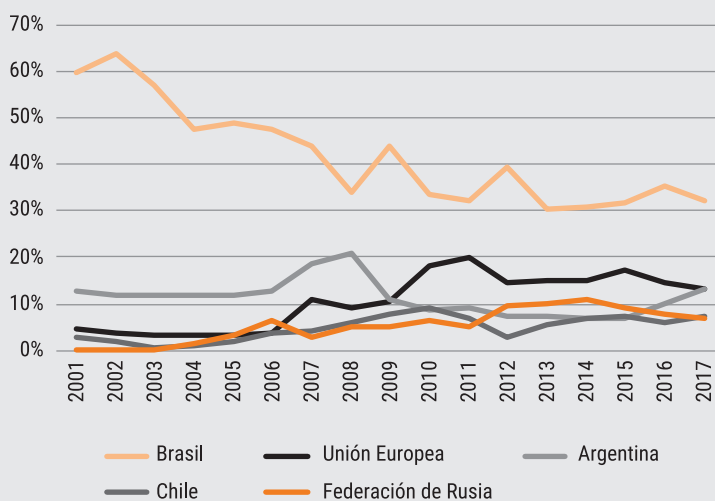
PARAGUAY - UE: RELACIONES ECONÓMICAS, Y PERSPECTIVAS SOBRE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Paraguay, al igual que Ecuador y Perú, mantiene relaciones económicas de larga data con la UE. Durante el último siglo, sin embargo, se ha visto un fortalecimiento de los vínculos de Paraguay con Europa. En este apartado hacemos mención a estas relaciones en sus aspectos comerciales y de inversión.

Exportaciones Paraguayas en el siglo XXI

Desde el inicio del siglo, las exportaciones paraguayas vienen registrando un interesante proceso de diversificación de sus mercados externos. En el pasado reciente, la concentración de las ventas externas en torno a Brasil y Argentina era la característica más notoria de las exportaciones paraguayas: ambas economías vecinas eran el destino de casi tres cuartos del total de las exportaciones. Desde los 2000s, el aumento de la demanda mundial de *commodities* agrícolas, sumado al aumento de sus cotizaciones, ha impulsado una diversificación de los mercados externos del Paraguay. Países como Federación Rusa, Chile y la UE han crecido como destinos de las exportaciones paraguayas (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de los Mercados Externos de las Exportaciones Paraguayas



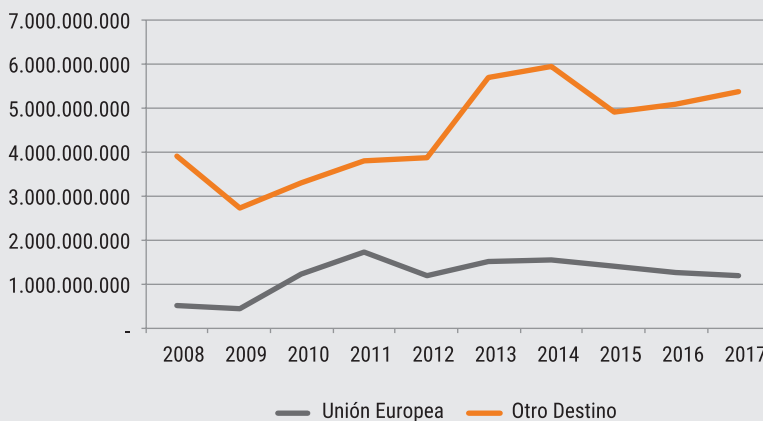
Fuente: CADEP

En ese contexto, la UE se destaca como el principal mercado extrarregional de las exportaciones paraguayas. Sin embargo, desde el inicio de la crisis internacional de 2008, las exportaciones paraguayas dirigidas hacia la UE han pasado dos claras etapas. Una primera etapa, entre 2007 y 2009, se ha caracterizado por la continuidad de los flujos de exportaciones paraguayas a ese mercado a pesar de la crisis mundial, una estabilidad que contrasta con la fuerte retracción de las exportaciones dirigidas a los demás mercados externos.

En una segunda etapa, entre 2009 y 2011, hubo un fuerte crecimiento impulsado por la recuperación del precio de las *commodities*. Durante estos años se ha registrado el período más dinámico de las exportaciones paraguayas a la UE, acumulando un aumento del 237% (ver gráfico 2). Este enorme salto se explica, en mayor medida, por el aumento de la productividad en el sector agrícola (debido al aumento de las inversiones) y el alza de los precios de los productos básicos.

El periodo 2013-2017 marca una tercera etapa en la dinámica de las exportaciones paraguayas a la UE. Durante este periodo, las exportaciones se han mantenido relativamente estancadas, con una leve tendencia a la baja. Esta tendencia ocurre en un momento en que las exportaciones paraguayas a los demás mercados externos presentaron mayores volatilidades en los flujos, aunque sostuvieron una tendencia positiva de crecimiento en el mediano plazo (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Comparación de las exportaciones paraguayas a la UE y a otros destinos. En USD FOB. Periodo 2008-2017



Fuente: Elaborado por CADEP con base en datos de INTRACEN

Además de la fuerte caída en los precios de los *commodities* entre 2013 y 2014, en el caso paraguayo es probable que otros factores externos también hayan incidido en el desempeño exportador reciente al mercado europeo. Con la reintro-

ducción de las exenciones impositivas argentinas para la importación de granos de soja de los países limítrofes, en 2011, el país vecino se viene afianzando, desde 2016, como el principal destino mundial de los granos de soja paraguaya.

Ello parece haber impactado sobre la dinámica del principal producto de exportación a la UE, las semillas de soja: entre 2012 y 2017, se han retraído en un 37%, reduciéndose a € 538 millones. La soja paraguaya ha ayudado a estabilizar las molineras argentinas, que se han visto gravemente afectadas en los últimos años ante las quiebras de la cosechas sojeras producidas por graves sequías. Es así que la soja paraguaya siguió recalando en el mercado europeo, aunque en esta etapa con un previo procesamiento en Argentina.

La combinación entre exenciones impositivas para la importación del grano y la continuidad del sistema de retenciones escalonadas a las exportaciones del complejo sojero argentino ha afianzado la integración del complejo sojero paraguayo-argentino, produciendo desvíos en los flujos de comercio Paraguay-UE. Secundariamente, puede que el reciente dinamismo adquirido por el mercado ruso también haya impactado sobre la dinámica de las exportaciones paraguayas a la UE.

Las exportaciones paraguayas a la UE se encuentran muy concentradas en *commodities*. Los principales productos de exportación de Paraguay a la UE (año 2017) son los siguientes: semillas de soja (€ 538 millones), tortas de soja y otros residuos sólidos (€ 325 millones), pieles y cueros en bruto, granos enteros (€ 55 millones), oro en bruto para uso no monetario (€ 30 millones) y carne deshuesada de bovinos, fresca o refrigerada (€ 29 millones). La suma de estos productos representa el 85% del total de las exportaciones. Además de concentradas, las exportaciones de estos cinco principales productos ya logran acceder al mercado europeo sin el pago de aranceles, no bajo el amparo de las preferencias del SGP+, sino porque la UE ya ha extendido multilateralmente esas concesiones bajo NMF.

La importancia de la UE como mercado extrarregional para los productos paraguayos es marcada. A pesar de los vaivenes propios en precio y demanda de buena parte de la canasta exportable del Paraguay, la UE representa un mercado estable en momentos de crisis mundial, así como un mercado de rápido crecimiento en momentos de auge mundial. La histórica y vigente importancia comercial de la UE para Paraguay reafirma la importancia de la búsqueda de la firma de un TLC con este bloque comercial.

No obstante, la concentración de productos exportados a la UE es una limitación para el aprovechamiento de oportunidades en el largo plazo, en el potencial caso de firmar un TLC. Muchas de las principales exportaciones ya poseen un arancel competitivo e incluso siguen siendo competitivas bajo regla multilateral. Uno de los principales desafíos para las exportaciones del Paraguay hacia la UE consiste en la ampliación de la canasta exportable, independientemente de la existencia o no de un acuerdo comercial preferencial.

La IED europea en Paraguay

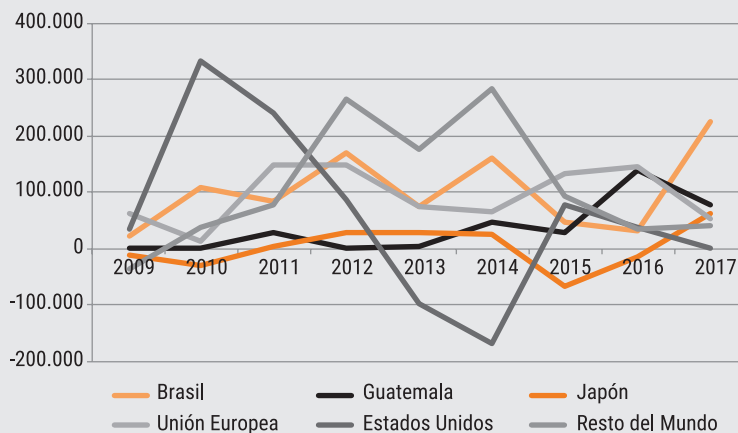
Los flujos de IED europea dirigidos al Paraguay han recobrado mayor relevancia en los últimos años. En un contexto marcado por la diversificación del origen de las inversiones atraídas y un proceso de desinversión del capital estadounidense en Paraguay, la IED europea se ha destacado por imprimir un mayor dinamismo emisor durante el período poscrisis. Como en el caso de las exportaciones paraguayas a la UE, la IED europea en Paraguay también se ha destacado por la menor volatilidad de sus flujos en relación a las inversiones de otros orígenes (ver tabla 1 y gráfico 3).

Tabla 1. Flujos de IED a Paraguay, por Residencia del Inversionista (miles de US\$)

País	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alemania	2,392	8,573	-4,858	14,169	7,354	-8,344	19,297	-2,738	-5,909
Austria	0	0	0	0	0	19,447	30,426	17,333	5,052
Bélgica	0	0	0	0	0	0	-115	286	145
España	24,300	34,851	21,788	94,178	18,582	-58,473	46,754	48,624	140,654
Francia	-1,262	1,420	6,302	1,970	9,428	7,601	7,443	3,383	-631
Irlanda	0	0	0	0	0	8,711	3,884	6,598	2,037
Italia	1,469	1,554	1,369	922	7,051	-4,334	11,655	275	-2,481
Luxemburgo	29,313	-31,727	89,501	-17,089	-8,064	26,112	-37,877	68,883	-88,406
Portugal	-175	-7,020	4,776	1,501	10,454	12,228	-4	-1,557	0
Reino Unido	3,344	6,267	29,883	52,175	28,834	63,309	46,556	2,312	1,278
Suecia	2,910	113	587	-629	64	-1,277	3,123	622	1,492
Total	62,292	14,033	149,347	147,197	73,703	64,981	131,141	144,022	53,229

Fuente: Banco Central del Paraguay

Gráfico 3. Flujos de IED a Paraguay, países seleccionados (miles de US\$)



Fuente: Banco Central del Paraguay

Entre los países de la UE que poseen IED en Paraguay, se destaca la IED española, una característica también compartida por Perú y Ecuador. Entre 2009 y 2017, los flujos de la IED española respondieron por el 44,2% del total de los flujos de inversiones europeas en Paraguay. Las inversiones españolas reproducen el perfil global de las inversiones europeas en Paraguay, concentradas en el sector de servicios: servicios financieros, inmobiliarios y de infraestructura se destacan como los principales receptores. Estos servicios están mayormente orientados al aprovechamiento de oportunidades del crecimiento del mercado interno.

Las inversiones en infraestructura están estrechamente vinculadas con la participación de empresas europeas en recientes procesos de licitaciones públicas de obras de infraestructura. Las negociaciones de compras públicas es un tema sensible para el Paraguay en la negociación del Acuerdo de Asociación. Paraguay prácticamente no ha abierto su mercado de compras públicas en el reciente protocolo regional negociado entre los países del Mercosur y sostiene una posición defensiva en las negociaciones con Europa.

Secundariamente, se destaca el dinamismo reciente mostrado por la IED del Reino Unido en Paraguay. Entre 2009 y 2017, los flujos de la IED británica respondieron por el 28% del total de los flujos de inversiones europeas en Paraguay. Sin lugar a dudas, la conducción del proceso de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea impactará sobre las perspectivas futuras de la IED británica en Paraguay.

Dentro de los incentivos principales para abrir la negociación de un TLC con la UE, la mejora en las condiciones de inversión para la atracción de IED europea es quizás el señuelo más poderoso en la consecución de un acuerdo. Las inversiones europeas en Paraguay ya poseen un peso relativo importante pero, en términos globales, el Paraguay se encuentra dando sus pasos iniciales en la atracción de IED. Un acuerdo comercial amplio que incluya regulaciones de este orden, como los firmados por Ecuador y Perú, permitiría un mayor incentivo para que las empresas europeas inviertan en el país.

4

EL SGP+ Y LAS EXPORTACIONES PARAGUAYAS A LA UE

Al analizar la evolución de las exportaciones paraguayas según el régimen de comercio cursado al mercado europeo (preferencias unilaterales del SGP+ o Trato de Nación Más Favorecida (NMF) en el marco de la OMC), se destacan dos rangos: i) el elevado nivel de la oferta exportable a Europa que ya disfruta del acceso sin aranceles bajo NMF (siempre superior al 90% del total de la oferta durante el período); ii) el bajo nivel de utilización de las preferencias unilaterales del SGP+ por parte de la oferta exportable paraguaya (oscilando entre apenas 2,2% y 6,3% del total) (ver tabla 2).

Tabla 2. Exportaciones Paraguayas a la UE según Régimen de Comercio. Período 2009-2017. Porcentaje de Participación.

Régimen de Importación	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NMF	95.6%	96.7%	97.2%	97.3%	96.2%	93.6%	95.9%	96.5%	95.8%
SGP	3.2%	2.2%	2.8%	2.6%	3.8%	6.3%	4.0%	3.4%	4.1%
Desconocido	1.2%	1.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: CADEP en base a Eurostat

Paraguay es una economía pequeña, la menor de América del Sur, con la doble condición de país de menor desarrollo relativo y sin litoral. Estas asimetrías estructurales son condicionantes que explican, en parte, las limitaciones de la oferta exportable paraguaya a la UE cuando es comparada con la oferta exportable ecuatoriana y peruana. Estos factores también inciden sobre cuán atractivo resulta el país a la Inversión Directa Extranjera (IED) europea, lo cual repercute sobre la creación de comercio entre ambas partes.

Durante el periodo de análisis (2009-2017), la UE importó un total de 2.511 partidas arancelarias (seis dígitos) de Paraguay, con un promedio anual de 602 partidas. No obstante, llama la atención el fuerte salto registrado en apenas un año, entre 2016 y 2017, cuando los productos exportados saltaron de 442 a 2.124 partidas.

Es así que el peso de las preferencias unilaterales del SGP+ es muy reducido dentro de la oferta exportable hacia Europa, muy inferior incluso cuando es comparado con los casos de Perú y Ecuador. En principio, ello indica que el costo inmediato de la pérdida del SGP+ para las exportaciones paraguayas a la UE sería relativamente pequeño.

No obstante, cuando analizamos la evolución de la composición de las exportaciones paraguayas bajo las preferencias del SGP+, se observa que las ventas se han concentrado en torno al segmento aceitero, que han sido entre un tercio y la mitad de las exportaciones durante el periodo (ver tablas 3 y 4). Es más, si al comienzo del periodo de análisis los envíos se distribuían entre aceites de soja y girasol, hacia el final del periodo se observa una concentración importante en aceite de soja. Por otra parte, las manufacturas de cuero siguieron creciendo en sus envíos, presentando también una mayor diversificación del tipo de cuero en cuanto a los procesos de tratamiento del cuero. Cabe destacar también el segmento de jugos de frutas, que amplió notoriamente sus exportaciones.

Tabla 3. Importaciones de la UE provenientes de Paraguay, vía SGP+, 2009

Sectores GTAP	Valor (€)	Participación
Grasa y aceites vegetales	4,407,720	38%
Productos del cuero	2,473,136	21%
Otros productos alimenticios	1,929,797	17%
Otros cultivos	1,233,604	11%
Productos de la Madera	994,124	9%
Productos químicos, caucho, plásticos	243,165	2%
Textiles	107,493	1%
Ropa-Indumentarias de uso	89,411	1%
Productos metálicos	24,902	0.2%
Otros productos obtenidos de los minerales	8,729	0.1%
Bebidas y tabacos	5,239	0.05%
Otras manufacturas	2,602	0.02%
Otras maquinarias y equipos	492	0.004%
Total	11,520,414	100%

Fuente: CADEP con datos de Eurostat

Tabla 4. Importaciones de la UE provenientes de Paraguay, vía SGP+, 2017

Sectores GTAP	Valor (€)	Participación
Grasa y aceites vegetales	24,140,722	51%
Productos del cuero	10,255,891	22%
Otros productos alimenticios	5,030,901	11%
Productos de la Madera	3,840,454	8%
Otros cultivos	1,944,409	4%
Productos químicos, caucho, plásticos	1,644,349	3%
Bebidas y tabacos	546,521	1%
Ropa-Indumentarias de uso	84,704	0.2%
Textiles	16,954	0.04%
Otros productos obtenidos de los minerales	12,127	0.03%
Otras manufacturas	8,211	0.02%
Productos metálicos	6,534	0.01%
Total	47,531,777	100%

Fuente: CADEP con datos de Eurostat

Cuando se analiza la dinámica de crecimiento de las exportaciones por sector, llama la atención el dinamismo reciente presentado por sectores no vinculados a los tradicionales complejos sojero-ganaderos (tabla 5). Pese a sus reducidos montos iniciales de exportaciones a la UE, los sectores de tabacos y bebidas y de productos químicos, caucho y plásticos fueron los que presentaron las tasas de crecimiento exportador más dinámicas.

**Tabla 5. Exportaciones paraguayas vía SGP+ a la UE, en euros, según sector
(en orden decreciente de acuerdo a la variación porcentual)**

Sector	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	Variación %
Bebidas y tabacos	5.239	9.428	60.205	662.592	662.592	8.580.171	2.062.708	357.697	546.521	10332%
Productos químicos, caucho, plásticos	243.165	619.449	1.648.406	893.440	893.440	730.958	803.792	1.740.413	1.644.349	576%
Grasa y aceites vegetales	4.407.720	10.736.889	17.574.152	26.268.762	26.268.762	44.505.666	24.176.816	18.207.965	24.140.722	448%
Productos del cuero	2.473.136	2.977.882	3.475.428	4.279.169	4.279.169	4.956.203	4.736.907	6.478.663	10.255.891	315%
Productos de la madera	994.124	2.605.991	2.862.464	2.919.140	2.919.140	2.686.327	2.762.865	2.695.773	3.840.454	286%
Otras manufacturas	2.602	12.232	3.993	2.078	2.078	4.746	11.195	61	8.211	216%
Otros productos alimenticios	1.929.797	1.687.630	2.869.576	5.957.287	5.981.982	6.240.200	4.668.804	5.343.815	5.030.901	161%
Otros cultivos	1.233.604	2.813.030	4.160.132	2.766.082	2.766.082	1.526.875	2.896.805	1.432.127	1.944.409	58%
Otros productos obtenidos de los minerales	8.729	8.560							12.127	39%
Ropa-Indumentarias de uso	89.411	126.207	157.933	143.606	143.606	51.829	118.347	207.275	84.704	-5%
Productos metálicos	24.902			2.308	2.308	1.456	3.868	8.325	6.534	-74%
Textiles	107.493	48.123	32.305	36.691	36.691	43.495	32.445	44.694	16.954	-84%
Otras maquinarias y equipos	492							40.910		-100%
Otros metales						6.280				N/A
Vegetales, frutas, frutos secos		9.097				15.138				N/A
Total general	11.520.414	21.654.518	32.844.594	43.931.155	43.955.850	69.349.344	42.274.552	36.557.718	47.531.777	313%

Fuente: CADEP en base a datos de Eurostat

Han sido identificadas 129 empresas paraguayas que se han beneficiado de las preferencias del SGP+ en sus exportaciones a la Unión Europea. Un 41% de la participación corresponde a empresas grandes, concentrando la mayor parte de los envíos las empresas paraguayas de micro, pequeño y mediano porte (Mipymes), demandantes de mano de obra (ver tabla 6).

Tabla 6. Tamaño de las Empresas exportadoras de los 30 principales productos paraguayos exportados vía SGP+ a la UE

Tamaño ³	%
Grandes	41
Medianas	32
Micro y pequeñas	27
Total	100

Fuente: CADEP

Considerando los 30 productos más exportados por Paraguay a la Unión Europea vía SGP en el 2017, se evidencian incrementos de aranceles para varios de ellos a partir de 1 de enero de 2019 (ver tabla 7). Al dejar de beneficiarse de las preferencias del SGP+, que les concedía un arancel cero a la mayoría de los productos, los exportadores se verán obligados a pagar aranceles más altos para seguir ingresando a la Unión Europea, ahora bajo el régimen NMF. El incremento de arancel para estos 30 principales productos será, en promedio, de 11,3%. Los productos que pasan a sufrir un mayor incremento relativo de aranceles son los derivados de tabaco y los jugos de frutas.

A lo largo del periodo 2009-2017, un número creciente de partidas arancelarias pasibles de las preferencias del SGP+ terminaron ingresando a Europa mediante el pago de aranceles no preferenciales de NMF. En 2009, eran 87 partidas arancelarias y, en 2017, 130 partidas. Ello sería una medida de las crecientes dificultades enfrentadas por las empresas exportadoras para cumplir con las exigencias vinculadas a las preferencias unilaterales (ver Tabla 8). Llama la atención que el crecimiento del número de partidas exportadas se ha concentrado en los segmentos de mayor valor agregado del sector industrial.

Entre los sectores con la mayor cantidad de partidas pasibles de las preferencias del SGP+ que ingresaron a Europa mediante el pago de aranceles no preferenciales de NMF, se encuentra maquinarias y equipos, productos metálicos, confecciones y autopartes. En 2017, en el caso de que estos productos hubieran logrado cumplir

3 Las categorías de tamaño de empresas se describen a continuación: micro y pequeñas empresas, 1 a 10 personas ocupadas; empresas medianas, 11 a 49 personas ocupadas; empresas grandes, 50 y más personas ocupadas.

con las exigencias del SGP, beneficiándose de las preferencias, el valor de las exportaciones vía SGP hubieran sido un 13,5% mayor (ver tabla 9). Este dato es un primer indicativo del potencial de diversificación sectorial y de pronto crecimiento de las exportaciones paraguayas a la UE ante un eventual TLC.

Tabla 7. Comparación de aranceles de los 30 productos más exportados por Paraguay a la Unión Europea vía SGP+ en el 2017

N°	Código	Descripción	Arancel SGP	Arancel MFN
1	150710	Aceite de soja "soya" en bruto, incl. desgomado	0	3,2
2	410719	Cueros preparados después del curtido o del secado y cueros y pieles apergaminados, enteros, de bovino, incl. el búfalo, o de equino, depilados (exc. plena flor sin dividir o divididos con la flor; cueros y pieles agamuzados, charolados y sus imitaciones de cueros o pieles chapados, así como los cueros y pieles metalizados)	0	6,5
3	420100	Artículos de talabartería o guarnicionería para todos los animales, incl. los tiros, traillas, rodilleras, bozales, sudaderos, alforjas, abrigo para perros y artículos simil., de cualquier materia (exc. arneses para niños o adultos, así como los látigos, fustas y demás artículos de la partida 6602)	0	2,7
4	441234	Las demás, que tengan, por lo menos, una hoja externa de madera distinta de la de coníferas, no especificadas en la subpartida 4412.33	0	7
5	081400	Cortezas de agrios "cítricos", de melones o sandías, frescas, congeladas, secas o presentadas en agua salada, sulfurosa o adicionada de otras sustancias para su conservación provisional	0	1,6
6	240110	Tabaco, sin desvenar o desnervar	0	4,96
7	410792	Trozos, hojas o placas de cueros preparados después del curtido o del secado y cueros y pieles apergaminados, divididos con la flor, de bovino, incl. el búfalo, o de equino, depilados (exc. cueros y pieles agamuzados, charolados y sus imitaciones de cueros o pieles chapados, así como los cueros y pieles metalizados)	0	5,5
8	200929	Jugo de toronja o de pomelo, sin fermentar y sin adición de alcohol, incl. con adición de azúcar u otro edulcorante, de valor Brix > 20 a 20°C	14,02	47,62
9	200911	Jugo de naranja, sin fermentar y sin adición de alcohol, incl. con adición de azúcar u otro edulcorante, congelado	21,76	55,36
10	330119	Aceites esenciales de agrios "cítricos", destemperados o no, incl. los "concretos" o "absolutos" (exc. de bergamota, de naranja, de limón y de lima)	0	7
11	441233	Las demás, que tengan, por lo menos, una hoja externa de madera distinta de la de coníferas, de las especies: aliso (Alnus spp.), fresno (Fraxinus spp.), haya (Fagus spp.), abedul (Betula spp.), cerezo (Prunus spp.), castaño (Castanea spp.), olmo (Ulmus spp.), eucalipto (Eucalyptus spp.), caria o pacana (Carya spp.), castaño de Indias (Aesculus spp.), tilo (Tilia spp.), arce (Acer spp.), roble (Quercus spp.), plátano (Platanus spp.), álamo (Populus spp.), algarrobo negro (Robinia spp.), árbol de tulipán (Liriodendron spp.) o nogal (Juglans spp.)	0	7

N°	Código	Descripción	Arancel SGP	Arancel MFN
12	441231	Madera contrachapada consistente de tableros de madera de <=6mm, con madera tropical en el subtítulo 1 (exc. tableros de madera comprimida, paneles celulares de madera, y tableros identificados así como componentes de muebles)	0	10
13	240120	Tabaco, total o parcialmente desvenado o desnervado pero sin elaborar de otro modo	0	4,32
14	380891	Insecticidas (exc. mercancías de subtítulo 3808.50)	0	6
15	200919	Jugo de naranja, sin fermentar y sin adición de alcohol, incl. con adición de azúcar u otro edulcorante (exc. de valor Brix <= 20 a 20°C, así como congelado)	21,66	55,26
16	410712	Cueros preparados después del curtido o del secado y cueros y pieles apergaminados, divididos con la flor, enteros, de bovino, incl. el búfalo, o de equino, depilados (exc. cueros y pieles agamuzados, charolados y sus imitaciones de cueros o pieles chapados, así como los cueros y pieles metalizados)	0	6,5
17	210120	Extractos, esencias y concentrados de té o de yerba mate y preparaciones a base de estos extractos, esencias o concentrados o a base de té o de yerba mate	0	6
18	240319	Tabaco para fumar, incluso con sucedáneos de tabaco en cualquier proporción (sin agua, tabaco de pipa que contiene el tabaco)	0	74,9
19	240220	Cigarrillos que contengan tabaco	0	10
20	441239	Madera contrachapada constituida exclusivamente por hojas de madera de espesor unitario <= 6 mm (exc. madera contrachapada de las subpartidas 4412.31 y 4412.32, tableros de madera llam. "densificada", tableros celulares, marquetería, madera taraceada y tableros reconocibles como partes de muebles)	0	7
21	420500	Artículos de piel (exc. bolsas seca, containers similares, accesorios de ropa, látigos, en cultivo y similares de la partida 6602; muebles, aplicaciones de luces, juguetes, juegos; artículos de deporte; unión vueltas brazaletes u otras imitaciones, del artículo 5608, y artículos de materiales plateados)	0	2
22	190590	Productos de panadería, pastelería o galletería, incl. con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos simil. (exc. "Knäckebröt", pan de especias, galletas dulces "con adición de edulcorante", barquillos y obleas, incl. rellenos ["gaufrettes", "wafers"] y "waffles" ["gaufres"] con un contenido de agua en peso <= 10%, pan tostado y productos simil. tostados)	6,85	10,65
23	190219	Pastas alimenticias sin cocer, rellenar ni preparar de otra forma, que no contengan huevo	22,19	29,89
24	151800	Grasas y aceites, animales o vegetales, y sus fracciones, cocidos, oxidados, deshidratados, sulfurados, sopladados, polimerizados por calor en vacío o atmósfera inerte ["estandardizados"] o modificados químicamente de otra forma (exc. de los de la partida 1516); mezclas o preparaciones no alimenticias de materias grasas o de aceites, animales o vegetales, o de fracciones de diferentes grasas o aceites del capítulo 15, n.c.o.p.	0	7,7

N°	Código	Descripción	Arancel SGP	Arancel MFN
25	392690	Artículos de plástico y manufacturas de las demás materias de las partidas 3901 a 3914, ncop (exc. productos de 9619)	0	6,5
26	330112	Aceites esenciales de naranja, desterpenados o no, incl. los "concretos" o "absolutos" (exc. esencias de azahar)	0	7
27	410441	Plena flor sin dividir o divididos con la flor, en estado seco "crust", de cueros y pieles de bovino, incl. el búfalo, o de equino, depilados (exc. preparados de otra forma)	sin pref.	0
28	291539	Acetato de ácido acético (excl. etil, vinil, n-butil y dinoseb ISO acetatos)	0	5,5
29	200939	Jugo de agríos "cítricos", sin fermentar y sin adición de alcohol, incl. con adición de azúcar u otro edulcorante, de valor Brix > 20 a 20°C (exc. de naranja, de toronja o de pomelo, así como las mezclas)	8,78	42,38
30	200899	Frutas y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol (exc. preparados o conservados en vinagre, confitados con azúcar pero no puso en almíbar, mermeladas, jaleas y mermeladas, frutas purés y pastas, obtenidos por cocción, y las nueces, el maní y otras semillas, piñas, cítricos, peras, albaricoques, cerezas, melocotones, fresas, arándanos y palmitos)	0	10

Fuente: CADEP en base a datos de Rediex y Eurostat

Tabla 8. Cantidad de partidas arancelarias elegibles para SGP+ exportadas con pago de arancel NMF

Sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Otras maquinarias y equipos	16	14	13	22	28	21	32	36	24
Productos metálicos	3	4	7	8	9	6	13	9	15
Ropa-Indumentarias de uso	16	11	3	14	9	4	9	6	13
Vehículos motorizados y partes	4	6	6	7	8	7	9	9	13
Otras manufacturas	8	8	7	8	6	9	13	11	13
Productos químicos, caucho, plásticos	10	7	9	11	9	12	10	14	12
Otros productos alimenticios	4	9	7	9	7	12	10	6	11
Productos del cuero	8	5	9	8	9	7	10	12	9
Otros productos obtenidos de los minerales	3	2	3	3	4	3	3	2	5

Sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Textiles	4	4	3	5	1	5	0	6	3
Productos de la madera	6	5	6	3	5	4	4	7	3
Otros equipos de transporte	0	1	1	0	2	1	2	3	3
Otros cultivos	3	2	2	1	1	3	2	2	2
Vegetales, frutas, frutos secos	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Otros productos animales	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Pesca	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Equipos electrónicos	1	0	2	0	0	3	1	1	1
Grasa y aceites vegetales	0	0	4	1	2	0	0	1	0
Bebidas y tabacos	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Productos de papel, publicaciones	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Otros metales	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Total general	87	78	84	101	101	98	120	125	130

* Partidas a 6 dígitos

** Se consideraron solo las partidas con valores de superiores a 1000 euros

Fuente: Cadep en base a datos de Eurostat

Tabla 9. Productos paraguayos elegibles para SGP+ pero exportados a la UE vía arancel NMF

Exportaciones 2017	SGP+	NMF elegible para SGP+
Cantidad de partidas	78	130
Valor en Euros	47.531.777	6.428.429

Fuente: CADEP

A pesar del importante aprovechamiento por parte de ciertos exportadores de productos tradicionales, y el mayor dinamismo en ciertos exportadores no tradicionales, es notorio que el SGP+ durante el periodo estudiado ha sido una oportunidad subaprovechada por los productores paraguayos.

Barreras para el Aprovechamiento del SGP+

En el diálogo con algunas empresas beneficiadas, se ha identificado una serie de barreras que inciden sobre el nivel de aprovechamiento de las preferencias europeas. Primeramente, las empresas que ya hicieron uso del sistema afirman que las preferencias unilaterales no garantizan una estabilidad de acceso preferencial al mercado europeo a largo plazo, por lo que no se generan incentivos para que las empresas amplíen sus inversiones a fin de adaptarse a las exigencias, especialmente en cuanto al modo de producción y cumplimiento de los requisitos de origen. El creciente número de normas técnicas-sanitarias privadas y las exigencias de certificaciones de calidad que implican las visitas *in situ* representan costos significativos para muchas empresas.

En segundo lugar, pese al sostenido crecimiento de la producción industrial paraguaya a lo largo de la última década, la generación de economías de escala sigue siendo un desafío de primer orden para la promoción de un acceso competitivo de los productos paraguayos a los mercados desarrollados, demandantes de volúmenes importantes. Debido a ello, el impulso de las exportaciones no tradicionales ha estado muy concentrado en el mercado regional del Mercosur. Los productos industriales paraguayos poseen una estructura de insumos con alta participación regional. Estos productos con alto contenido de insumos provenientes de países vecinos no califican como productos de exportación paraguayos dentro de las reglas del esquema SGP+, por lo cual no pueden ser exportados bajo ese régimen a Europa. La imposibilidad de beneficiarse de la acumulación regional de origen en el esquema SGP+ le resta capacidad para que el Paraguay pudiera ampliar su acceso al mercado europeo.

Vale remarcar aquí una importante distinción de trato entre el régimen de origen concedido a Paraguay y aquel recibido por Perú y Ecuador por parte de la UE: a partir de 1993, el Reglamento CEE 2454/93 estableció que las exportaciones de los entonces miembros de la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela y Perú) gozarían de la acumulación regional de origen en el régimen SGP. Estos beneficios fueron ampliados en 2003, por medio del Reglamento CEE 881/2003, cuando se pasa a contemplar la acumulación regional de la Comunidad Andina también con insumos provenientes de Panamá y Centroamérica. O sea, parte del mejor aprovechamiento de las preferencias del SGP por las pasadas exportaciones de Perú y Ecuador es explicado por las posibilidades de acumulación regional de origen, trato que no ha sido dispensado al Paraguay.

El Régimen de Origen y las Negociaciones del Acuerdo de Asociación

En 2015, fueron promovidos diversos cambios en el régimen de origen de las preferencias del SGP+, aprobados por el Reglamento 2015/2446 de la Comisión

Europea. En líneas generales, es posible afirmar que las modificaciones avanzaron hacia una mayor flexibilidad del régimen, considerando las nuevas condiciones del comercio mundial.

Ese análisis es relevante para el Mercosur, pues la UE propuso, desde el inicio de los entendimientos, el modelo adoptado por el SGP europeo como base para la negociación de las reglas de origen del futuro Acuerdo de Asociación, o sea, reglas más flexibles. El Mercosur ha aceptado la metodología europea procurando adaptarse a un nuevo lenguaje más transparente, operacional y de uso difundido entre los nuevos acuerdos de comercio. Además, se estipuló que aquellas cuestiones más delicadas pasarían por la evaluación sectorial (o sea, por capítulo del Sistema Armonizado- SA) permitiendo una negociación más próxima a las distintas realidades productivas de las partes.

La aceptación de ese preacuerdo sobre el modelo de negociación del capítulo de origen ha llevado al Mercosur a enfrentar dos desafíos simultáneos. En primer lugar, la adaptación de los negociadores y de los especialistas del sector privado a un nuevo lenguaje para la descripción de las reglas de origen específicas para capítulos (2 dígitos) o posiciones (4 dígitos), admitiendo un pequeño número de reglas para subposiciones (6 dígitos). Esto se trata de un tema no menor para el Paraguay, ya que el país ha demostrado deficiencias técnicas para acompañar debidamente el proceso negociador. En segundo lugar, la revisión de sus propias reglas a la luz de los intereses del sector productivo del Mercosur y de la necesidad de mayor integración a la economía global.

Las negociaciones del ‘Capítulo sobre Reglas de Origen’ del futuro acuerdo se encuentran avanzadas. Sin embargo, persisten partes en el texto negociado que aún no reúnen el consenso entre las partes. Entre los temas más sensibles se encuentra: i) la admisión de las operaciones de *drawback*/maquila (como es interpretado por el Mercosur) dentro del comercio preferencial; y ii) en el campo de los procedimientos de prueba de origen, la opción entre auto certificación y certificación por entidades acreditadas por los gobiernos.

Las principales divergencias en las negociaciones se concentran en los listados de “criterios específicos de origen”. Las principales dificultades residen en el campo de los requisitos/criterios que deben ser cumplidos para caracterizar bienes como “originarios”, a partir de la transformación de materiales no originarios.

Las reglas deben ser definidas por capítulo (2 dígitos), posición (4 dígitos) o, en pocos casos, subposición (6 dígitos) del Sistema Armonizado. Eso significa mayor transparencia en relación al Régimen del Mercosur y un proceso de convergencia a los patrones internacionales, haciendo más fácil su interpretación para el operador, beneficiario del Acuerdo, y la autoridad aduanera, a quien compete el control y fiscalización de las operaciones preferenciales.

A fin de maximizar los potenciales beneficios de la negociación con la UE, es necesario encararla también como una oportunidad para la revisión del propio régimen de origen del Mercosur a la luz de los cambios ocurridos en la estructura industrial de los países del bloque y de las tendencias de integración a las cadenas de valor. Es así que el resultado de esa negociación influenciará todas las demás negociaciones del bloque con terceros, sin mencionar sus beneficios operacionales para el comercio.

En una evaluación cualitativa, se observa que el enfoque sectorial, adoptado por la UE, es una mejor forma de atacar las discrepancias entre los diversos requisitos de determinación de origen establecidos por el Mercosur. Sin embargo, debido a las particularidades de la organización del sistema productivo del bloque, algunos sectores de intensa participación en el comercio intra-Mercosur siguen presentando mayor complejidad en las negociaciones de origen con la UE, tales como los sectores de químicos, siderurgia, automotriz, bienes de capitales, y bienes de informática y telecomunicaciones.



5

ACUERDOS COMERCIALES DE PERÚ Y ECUADOR CON LA UE EN PERSPECTIVA COMPARADA

Si bien la potencial transición que sufriría Paraguay si se adentrara a un TLC podría tener muchas características singulares, es posible hacer comparaciones sobre los costos, beneficios, posibilidades, y riesgos de la transición a partir de países como Perú y Ecuador. Ambos países mantienen relaciones con la UE de larga data, han tenido un crecimiento económico importante en los últimos 15 años, y son países latinoamericanos que han sido beneficiarios del SGP europeo y ahora cuentan con un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea: el TLC conocido como Acuerdo Multipartes.

El Acuerdo Multipartes es el acuerdo de libre comercio entre Colombia, Perú y Ecuador, es el marco en el que se basan las relaciones comerciales entre Perú y la UE, así como entre Ecuador y la UE. Es un acuerdo comercial de los llamados de segunda generación, los cuales se extienden más allá de temas comerciales, incluyendo, entre otros, temas de competencia, de protección de los derechos de propiedad intelectual, de cooperación aduanera, así como compromisos en materia de servicios, y con el desarrollo sostenible.

A pesar que los socios comerciales son parte de un mismo acuerdo comercial, buena parte de las negociaciones establecidas entre UE con Perú y Ecuador han sido bilaterales UE-Perú y UE-Ecuador, con sus propios desarrollos, incentivos y limitaciones. El próximo apartado toma en cuenta el desarrollo histórico del Acuerdo Multipartes, así como las negociaciones que dieron lugar al acceso de Perú y Ecuador al mismo.

Historia de la negociación del Acuerdo Multipartes

Las negociaciones empezaron en 2005, a partir de una evaluación conjunta de la UE y la Comunidad Andina (CAN, bloque comercial que agrupaba a Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú) sobre la factibilidad de un acuerdo de integración birregional que incluya temas extra comerciales. En 2006, el entonces presidente Hugo Chávez retiró a Venezuela de la Comunidad Andina, y con ello permitió la aceleración de un proceso de apertura comercial y consolidación institucional de la Comunidad (Secretaría General de la Comunidad Andina 2005; Freres y Sanahuja 2011). En abril de 2007 la CAN y la UE declararon el inicio

de las negociaciones para un acuerdo, que comenzó oficialmente el 14 de junio de dicho año. Las tres primeras rondas de negociación se llevaron a cabo entre septiembre de 2007 y abril de 2008. Durante estas negociaciones, la CAN negoció conjuntamente en base a un marco normativo para las negociaciones conjuntas entre los países miembros de la CAN, acordado previamente al comienzo de las negociaciones con la UE (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2007).

Las discrepancias entre los países de la CAN sobre cómo llevar adelante las negociaciones con la UE terminó por dividir a sus miembros en dos grupos: por un lado, Colombia y Perú, y por el otro lado Ecuador y Bolivia. Esta pugna derivó en la culminación de la negociación interbloques (Latorre Vaca, 2017). En mayo de 2008 se inició un proceso de negociación donde la UE empezó a negociar con cada país andino por separado (Secretaría General de la Comunidad Andina 2008; Delegación de la Comisión Europea en Bolivia 2009). De esta manera, se dejó atrás un Acuerdo de Asociación, bajo tres pilares de negociación (Diálogo Político, Cooperación y Comercio), para dar lugar a la negociación de un Acuerdo Comercial Multipartes, donde cada miembro negociaría en base a su propio beneficio. Además, se creó un marco de negociación flexible que permitió establecer negociaciones con la UE en diferentes velocidades y grado de profundidad, acorde a los objetivos e intereses particulares de cada país andino.

Las disciplinas que se incluyeron en estas negociaciones fueron: Acceso a Mercados; Reglas de Origen; Asuntos Aduaneros y Facilitación del Comercio; Obstáculos Técnicos al Comercio; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Defensa Comercial; Servicios, Establecimiento y Movimiento de Capitales; Compras Públicas; Propiedad Intelectual; Competencia; Solución de Diferencias, Asuntos Horizontales e Institucionales; Comercio y Desarrollo Sostenible y Asistencia Técnica y Fortalecimiento de Capacidades.

Las rondas negociadoras continuaron, pero Bolivia y Ecuador se retiraron de las negociaciones en 2008 y 2009, respectivamente. Por ello, a partir de 2009, Perú y Ecuador tomaron caminos diferentes en la negociación. Perú junto a Colombia continuaron en el proceso de negociación frente a la UE, que concluyó con acuerdo en 2012, mientras que el Ecuador frenó el proceso por unos años, retomándolo tras fracasar en la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y en sus esfuerzos por prorrogar las preferencias unilaterales del SGP europeo. Estos dos factores fueron claves para la reincorporación del Ecuador al proceso negociador, que culminó con la firma del acuerdo con la UE a finales de 2014. En las próximas subsecciones, se describen los procesos negociadores de Perú y Ecuador.

El camino al acuerdo entre Perú y la UE

Previa a la firma del TLC, la relación comercial entre Perú y la Unión Europea estaba regida por la aplicación de preferencias arancelarias concedidas unilateralmente por la UE a ciertos productos originarios del Perú, las cuales se enmarcan en el “Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza” (SGP+). Este SGP+ reemplazó, en julio de 2005, al “Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Producción y el Tráfico de Droga” (SGP - Droga) otorgado por la UE desde 1990 a los países de la Comunidad Andina.

Sin embargo, el gobierno de Perú fue uno de los principales defensores de la idea de ir hacia un acuerdo comercial más comprensivo y de largo plazo con la UE. Con esa visión, los SGP presentan limitaciones dado su carácter unilateral y transitorio. Estas limitaciones convierten al SGP+ en un mecanismo exitoso de corto plazo, pero que no genera los incentivos suficientes como para atraer más inversiones con miras a consolidar las exportaciones hacia Europa. La búsqueda de inversiones extranjeras y una mayor apertura comercial del bloque europeo fueron poderosos incentivos para que el Gobierno de Perú persiguiera una opción superadora de este esquema comercial.

El SGP+ no incluía a todo el universo arancelario en el beneficio del arancel cero. Ofrecía ingreso libre de aranceles a 7.765 líneas arancelarias (79,7% del universo arancelario y 45,5% del valor exportado por Perú a la UE), mantenía preferencias parciales para 89 sub-partidas (0,9% del universo arancelario y 1,7% de las exportaciones del Perú a la UE) y sostenía exclusiones para el 19,4% del universo arancelario y 53,1% del valor exportado por Perú a la UE, en partidas con potencial exportador para el Perú, tales como: naranjas, ajos, tomates, nueces (pecan), lana, pelos finos, plomo, zinc y cadmio, entre otros.

La suscripción previa, en 2006, de un TLC con los Estados Unidos sentaba un precedente importante para las negociaciones con la UE, diluyendo sus potenciales costos de apertura y de adaptación a modernas reglas de comercio. Como política de Estado, el acuerdo comercial con la UE formaba parte de una estrategia comercial de largo plazo que buscaba convertir al Perú en un país exportador, consolidando mayores mercados y creando mejores oportunidades de desarrollo a través de la atracción de inversión. La suscripción de un TLC con la UE era vista dentro de una estrategia nacional de inserción internacional que contemplaba una amplia apertura comercial.

En ese marco, los objetivos específicos de la negociación fueron:

- Garantizar el acceso preferencial permanente de las exportaciones peruanas a la UE haciendo vinculantes y permanentes en el tiempo las ventajas que se tenían en el SGP+, que eran preferencias unilaterales, temporales y parciales.

- Incrementar y diversificar las exportaciones, eliminando distorsiones causadas por aranceles, cuotas de importación, subsidios y barreras para-arancelarias y teniendo en cuenta el nivel de competitividad del Perú para la definición de los plazos de desgravación.
- Propiciar el desarrollo de economías de escala, un mayor grado de especialización económica y una mayor eficiencia en la asignación de los factores productivos.
- Contribuir a mejorar la calidad de vida de los peruanos a través del acceso del consumidor a productos más baratos de mayor calidad y variedad.
- Establecer reglas claras y permanentes para el comercio de bienes, servicios y para las inversiones, que fortalezcan la institucionalidad, la competitividad y las mejores prácticas empresariales en el país.
- Crear mecanismos para defender los intereses comerciales peruanos en los Estados de la UE y definir mecanismos transparentes y eficaces para resolver eventuales conflictos de carácter comercial que puedan suscitarse.
- Reforzar la estabilidad de la política económica y de las instituciones, así como mejorar la clasificación de riesgo del Perú, lo que contribuye a disminuir el costo del crédito y a consolidar la estabilidad del mercado de capitales.
- Elevar la productividad de las empresas peruanas, al facilitarse la adquisición de tecnologías más modernas a menores precios, que promuevan la exportación de manufacturas y servicios con valor agregado.

El Acuerdo Comercial Perú-Unión Europea entró en vigencia el 1° de marzo de 2013.

Con este Acuerdo Comercial Perú ha obtenido un acceso preferencial para el 99,3% de sus productos agrícolas y para el 100% de sus productos industriales. Desde la entrada en vigor del acuerdo, productos de interés para el Perú, como espárragos, paltas, café, frutos del género *capsicum*, alcachofas, entre otros, ingresan al mercado europeo libre de aranceles.

El camino al acuerdo entre Ecuador y la UE

Ecuador suspendió la negociación del Acuerdo Multipartes el 17 de julio de 2009, debido a su escaso avance, para presionar por la solución del diferendo del banano y, sobre todo, como respuesta a la necesidad de redefinir el campo de negociación (Falconí y Oleas, 2012) e incluir a más sectores ganadores en la oferta.

Poco después de la entrada en vigor del TLC UE-Perú, en abril de 2013, el entonces presidente ecuatoriano Rafael Correa y la canciller alemana Angela Merkel mantuvieron una reunión en Berlín durante la cual Ecuador ratificó su interés por retomar las negociaciones (Eldiario.es 2013). En julio de 2013, los equipos de Ecuador y UE definen la metodología de trabajo para las rondas de negociación. Entre enero y julio de 2014, se llevaron a cabo 4 rondas de negociación entre la UE y Ecuador. Finalmente, el 17 de julio de 2014 culmina el proceso de negociación y se rubrican los textos estabilizados (El Expreso 2014).

A partir de la tercera ronda de negociaciones, el Ecuador discutió con la UE el establecimiento de un mecanismo que permitiese sustituir las condiciones preferenciales que brinda el SGP+ a los productos de la oferta exportable ecuatoriana. El esquema preferencial estaba programado dejar de beneficiar al Ecuador el 31 de diciembre de 2014. Las propuestas discutidas buscaban que los sectores exportadores ecuatorianos no pierdan condiciones de competencia frente a los productos de otros países.

En diciembre de 2014, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Rivadeneira, y la Comisaria Europea, Malmström, suscriben el acta de culminación del proceso (El Expreso 2014); al mismo tiempo, el Ecuador se comprometía a solucionar algunos problemas de la relación comercial como las tasas de patentes, licencias obligatorias otorgadas, y los cupos para vehículos automotores. El periodo subsiguiente, entre enero de 2015 y diciembre de 2016, no se produjeron negociaciones formales pero la ratificación del Acuerdo pendía de la capacidad del Ecuador de solucionar temas comerciales sensibles para la UE. Esto conllevó a un proceso de negociación menos formal, más intenso y políticamente delicado (Latorre Vaca 2017). El Acuerdo fue finalmente suscrito el 11 de noviembre de 2016 (El Comercio 2016) y pasó al Parlamento Europeo. Una vez firmado el documento, el Consejo envió el texto al Parlamento junto con proyectos de Decisión, siendo votado el 15 de diciembre de 2016. Se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el 24 de diciembre, seis días antes del vencimiento de las preferencias de SGP para Ecuador. El acuerdo entró finalmente en vigor el 1 de enero de 2017, el mismo día que finalizaban las preferencias unilaterales del SGP.

Las reducciones de los aranceles ecuatorianos se pondrán en práctica de forma gradual durante diecisiete años. La UE liberalizó casi el 95% de las líneas arancelarias en el momento de su entrada en vigor, y Ecuador alrededor del 60%. Según las estimaciones de la Comisión Europea, el impacto en el PIB de Ecuador podría ser considerable. El acuerdo permitiría a Ecuador beneficiarse de un mejor acceso para sus principales exportaciones a la UE, tales como productos de la pesca, flores cortadas, café, cacao, frutas y frutos de cáscara. Los plátanos también se beneficiarán de una tarifa preferente, pero existirá un mecanismo de estabilización que permitirá a la Comisión Europea examinar y sopesar la suspensión de las preferencias

si se alcanza un umbral anual, como es el caso en la actualidad en los acuerdos comerciales de EEUU con Colombia, Perú y América Central. Además, Ecuador obtuvo acceso al mercado de Europa para todos los productos industriales, incluyendo aquellos establecidos dentro de la estrategia gubernamental de cambio de la matriz productiva, con cero de arancel desde la entrada en vigencia del Acuerdo.

Principales Características del Trato Especial y Diferenciado Negociado por el Ecuador con la UE

Ecuador es clasificado como un país de menor desarrollo relativo en América Latina. Esta condición también es compartida por Bolivia y Paraguay en América del Sur. Las asimetrías económicas y sociales que marcan a este grupo de países les habilitan recibir un trato especial y diferenciado en sus acuerdos comerciales regionales y extrarregionales. Es así que conocer las particularidades del formato de acuerdo alcanzado entre la UE y Ecuador constituye un ejercicio importante para pensar la estrategia negociadora del Paraguay en el marco de las negociaciones entre el Mercosur y la UE.

Ecuador ha alcanzado excepciones en acceso a mercados, defensa comercial, propiedad intelectual y compras públicas, que explicaremos en este sub-apartado.

Acceso a Mercados

Las listas de desgravación en los acuerdos de libre comercio varían de forma significativa, tanto en términos de cronograma como de composición de productos. Siguiendo el perfil de sus respectivas exportaciones, el Ecuador buscó concentrar sus demandas de mejoras de acceso en los bienes agrícolas, agroindustriales y pesca; las demandas de la UE se concentraron en los bienes industriales.

Ecuador ha tenido un mejor trato que Perú en su cronograma de acceso inmediato al mercado europeo. Asimismo, al Ecuador se le reservó el derecho a excluir una mayor cantidad de productos de su oferta de apertura de mercado. Todos los bienes industriales ecuatorianos y peruanos pasaron a tener una pronta mejora de acceso con la inmediata desgravación del mercado europeo.

Los productos sensibles de la oferta de apertura del mercado ecuatoriano se concentraban en los sectores automotriz, lácteos, cereales, carnes y licores. A su vez, las posturas defensivas de la UE se concentraban en el banano, principal producto exportado por el Ecuador a Europa.

El Ecuador logró el libre acceso a las exportaciones de sus principales cadenas productivas agrícolas (flores, frutas frescas y congeladas –excepto banano–, vegetales frescos y congelados, café, cacao y sus derivados, aceites y oleaginosas, confites y vegetales y frutas procesadas).

Como se ha dicho, el banano recibió un tratamiento diferenciado, apoyado en los entendimientos acordados tras la resolución en la OMC, en 2012, del diferendo sobre el tema involucrando directamente a Panamá y a la UE (OMC, 2019). No se ha alcanzado la plena liberalización del mercado europeo a este producto pero el TLC ha logrado el otorgamiento de un tratamiento mejor que el dispensado al resto del mundo en condiciones NMF. Entre 2016 y 2020, se preveía que el arancel de ingreso del banano ecuatoriano se reduzca desde €104 a €75/tonelada. Se trata de valores que garantizan cierta competitividad ante la reducción de €127 a €114/tonelada acordada en el ámbito multilateral.

Con el TLC, el banano ecuatoriano se iguala en condiciones preferenciales de acceso al mercado europeo en relación a su principal concurrente, el banano colombiano y centroamericano. Además, que el entendimiento bilateral se haya dado tras el fallo de la OMC reafirma la estabilidad de las condiciones de acceso preferencial, un punto importante para un sector tradicionalmente expuesto a las discrecionalidades de los mercados importadores.

En cuanto a los productos no agrícolas, el 100% de la oferta industrial exportable se beneficiaba del 100% de preferencia para acceder a la UE desde el primer año de vigencia del acuerdo. Varios de estos productos no solo mantuvieron las preferencias en el marco del SGP, sino que incluso mejoraron sus preferencias (ver tabla 10).

Tabla 10. Ecuador: Preferencias en aranceles

Producto	Arancel		
	NMF	SGP	TLC
Camarones	12%	3,6%	0%
Confites	24%	10%	0%
Chocolates	23%	14%	0%
Galletas	33%	24%	0%
Mermeladas	38%	3%	0%
Atún	24%	0%	0%
Flores	12%	0%	0%
Café	9%	0%	0%
Brócoli	14%	0%	0%
Plásticos	6,5%	0%	0%

Fuente: TLC Ecuador-UE

Además de mejores condiciones de acceso a sus exportaciones al mercado europeo, el Ecuador obtuvo plazos más largos para la desgravación de su mercado de

productos sensibles, destacándose los siguientes: i) quesos maduros de humedad menor al 63,5% (17 años); ii) carnes de porcino saladas ahumadas, trozos de piernas de porcino conservadas (15 años); y iii) miel, cebollas, frijoles, pimienta, té, chocolates, pasta y manteca de cacao, cacao en polvo, jugos y automóviles (7-10 años). También se establecieron varias exclusiones totales, como para los quesos frescos y la leche líquida. En otros lácteos, Ecuador estableció contingentes que limitan la exposición a las importaciones.

Así como en el caso de Ecuador, el sector lácteo es un sector agroindustrial que emplea una cantidad importante de mano de obra rural y que ha demostrado un dinamismo reciente importante en Paraguay. Seguramente, así como en los demás países del Mercosur, será un sector que demandará un nivel significativo de protección en las negociaciones del Mercosur con la UE, teniendo en cuenta los elevados niveles del Arancel Externo Común (AEC) impuestos a las importaciones extrarregionales de lácteos y derivados.

Defensa Comercial

Ecuador ha sido el único país integrante del Acuerdo Multipartes al que se le ha otorgado el derecho a la imposición de salvaguardias de industria naciente o infante. Si las importaciones desde la Unión Europea se incrementan de modo que puedan afectar no solo a la industria existente sino a las industrias nacientes, el Ecuador está autorizado a aplicar medidas para restringir estas importaciones. Se trata de una garantía importante para sostener la diversificación y el crecimiento industrial de un país que se encuentra en las primeras etapas de complejidad productiva.

Propiedad Intelectual

Como apunta Vaca (2017), Ecuador asumió los compromisos de la aplicación de la Convención para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) de 1978, en lugar de su versión modificada de 1991, a la cual se comprometieron Colombia y Perú. Esta diferencia permite al Ecuador preservar su derecho a que los agricultores intercambien libremente semillas.

En materia de datos de prueba, se aseguró la posibilidad de que, si la autoridad sanitaria no exige como condición para el otorgamiento de permiso sanitario la presentación de datos de prueba que demuestren la seguridad y eficacia del producto, estos no deban ser protegidos mediante derechos de exclusividad. En el caso de que se exija su presentación como condición de aprobación, se les otorgará una protección de 5 años para farmacéuticos y de 10 años para agroquímicos.

Compras públicas

Durante los dos mandatos de la Presidencia de Correa al frente del Ejecutivo ecuatoriano, se ha fortalecido el activismo estatal en la economía, recobrando importancia los instrumentos de política vinculados con las compras públicas. A lo largo de diez años (2008-2017) los gastos estatales en compras públicas sumaron un monto de US\$ 80 mil millones, valor correspondiente a un 77% del PIB de 2017, lo que representa un atractivo mercado para la UE. En consecuencia, Ecuador negoció varias excepciones y limitaciones en esta materia, preservando cierto espacio de política para seguir utilizando a la compra pública como herramienta de promoción del desarrollo.

En el marco del Acuerdo Multipartes, Ecuador negoció una serie de excepciones específicas en contrataciones públicas: 1) Contrataciones reservadas a medianas, pequeñas y micro empresas (MIPYMES), así como a los Actores de la Economía Popular y Solidaria (AEPYS); 2) Contrataciones dirigidas a programas de asistencia social; 3) Contrataciones de los Gobiernos Autónomos Parroquiales; 4) Construcción de unidades educativas hasta secundaria; 5) Contrataciones en el sector de defensa y seguridad pública; 6) Contratación de mercancías para programas de ayuda alimentaria; 7) Contrataciones realizadas por todas las instituciones públicas ubicadas en Galápagos; 8) Contrataciones para la preparación y realización de elecciones y de consultas populares; 9) Contrataciones financiadas mediante donaciones, préstamos u otras formas de asistencia; 10) Mercancías para la ejecución de servicios de investigación y desarrollo; 11) Servicios vinculados a la venta, redención y distribución de la deuda pública; 12) Contratos de empleo público; 13) Contratación de material didáctico y de uniformes escolares; 14) Contrataciones de alimentos, insumos agropecuarios y animales vivos, relacionadas con los programas de apoyo a la agricultura y asistencia alimentaria; y 15) Contrataciones de petróleo, gases de petróleo y derivados.

Asimismo, al contrario de los demás países latinoamericanos con los cuales la UE ha alcanzado TLCs, la negociación de compras públicas entre Ecuador y la UE se dio en base a la oferta de listas positivas por parte del Ecuador, incorporando una oferta limitada a 23 sectores. Los demás sectores quedaron excluidos del Acuerdo. Además, Ecuador negoció condiciones especiales para los Servicios de Ingeniería y Servicios de Publicidad, con una moratoria de 15 y 10 años respectivamente, durante los cuales no rigen compromisos.

El Ecuador también negoció umbrales temporales más altos que los de Perú y Colombia, que serán aplicados durante 5 años, igualándose posteriormente a los niveles establecidos por Colombia y Perú. Esta medida resulta en una reducción temporaria de la cobertura del mercado de compras públicas, permitiendo el mantenimiento temporario de criterios de desempeño, los cuales serán posteriormente limitados.

Finalmente, Ecuador ha garantizado en este acuerdo la posibilidad de exigir “desagregación tecnológica” en contratos de compras públicas. Esta posibilidad tendrá la duración de 5 años y no podrá sobrepasar el 40% del valor del contrato. Esta disposición permite descomponer la contratación en partes e identificar en cuál de ellas se puede exigir la inclusión de insumos o servicios de origen nacional, permitiendo una efectiva transferencia de tecnología.



6

REGÍMENES COMERCIALES Y DESEMPEÑO EXPORTADOR DE PERÚ Y ECUADOR PARA UE

Las negociaciones de Perú y Ecuador han llevado a acuerdos con la UE que reflejan las motivaciones y necesidades de los países andinos de mantener y aumentar las preferencias de sus SGPs, así como la motivación de aumentar la IED europea en esos países. En esta sección analizaremos si tales motivaciones han sido cumplidas una vez firmado el acuerdo. Para ello, se ha analizado la evolución de las exportaciones hacia la Unión Europea bajo el régimen de Nación Más Favorecida (NMF) de productos de Ecuador (2005-2017), y Perú (2005-2017). El régimen de NMF sirve como parámetro de comparación para el régimen SGP+.

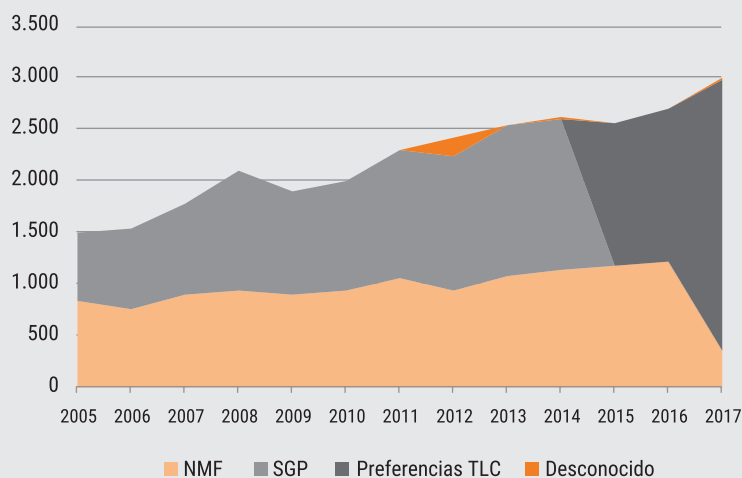
Al realizar una comparación de la lista de productos incluidos en el Tratado de Libre Comercio de Ecuador y la Unión Europea con la lista de productos que Ecuador exportó a la Unión Europea vía SGP durante el periodo 2005-2014, se encontró que la totalidad de partidas exportadas (833) por el SGP+ fueron incorporadas en el acuerdo comercial, el cual amplió la lista de productos con 4.220 partidas arancelarias adicionales. Análogamente, el Tratado de Libre Comercio entre Perú y la Unión Europea incorpora todos los productos exportados vía SGP por Perú a la Unión Europea en el periodo 2005-2014 (1.290), además de sumar otras 3.762 partidas arancelarias.

En Ecuador, las exportaciones vía SGP ocuparon un lugar importante con respecto a las exportaciones totales del país con destino a la Unión Europea, las cuales fueron mayores incluso que las exportaciones vía NMF. De hecho, sin dudas el SGP ha tenido un peso incomparable para las exportaciones ecuatorianas. Para el año 2014, hacia el final del régimen SGP, Ecuador exportó más de € 1.100 millones bajo el régimen SGP, representando alrededor del 57% del total exportaciones a la UE. Dentro de este régimen, se destaca la gran participación de los productos con arancel cero y los siguientes sectores: ‘Otros productos alimenticios’, ‘Otros cultivos’, ‘Vegetales, frutas, frutos secos’, ‘Grasa y aceites vegetales’ y ‘Productos de la madera’. En los gráficos 4 y 5 se puede observar como la tendencia ascendente de las exportaciones continúa bajo el TLC.

Los productos de Ecuador que ingresaron a la UE bajo el régimen NMF representaron, desde 2005 hasta 2016, en promedio, un 46% del total de exportaciones anuales, con una canasta de bienes compuesta, en promedio, por 750 partidas

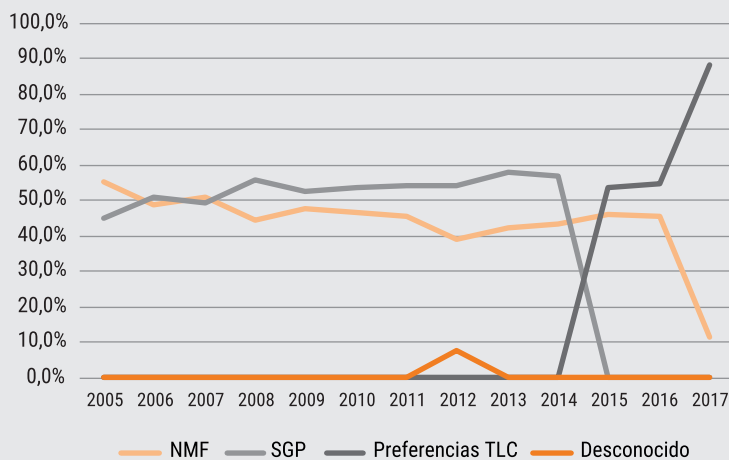
arancelarias. En 2017, la participación de las exportaciones bajo régimen NMF fue menor, 12% del total exportado pero con una mayor diversificación, ya que fueron exportadas 3.332 partidas arancelarias. Los principales productos de esta categoría son cacao, camarones y langostinos congelados. La mayor parte de estos productos ingresó a la UE sin arancel cero.

Gráfico 4. Exportaciones ecuatorianas a la UE 2005-2017
(en € millones)



Fuente: CADEP en base a Eurostat

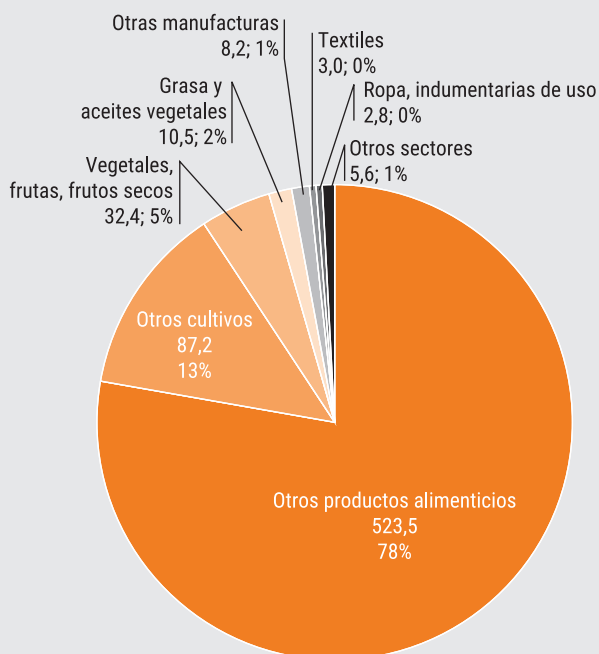
Gráfico 5. Exportaciones ecuatorianas a la UE 2005-2017
(en porcentaje)



Fuente: CADEP en base a Eurostat

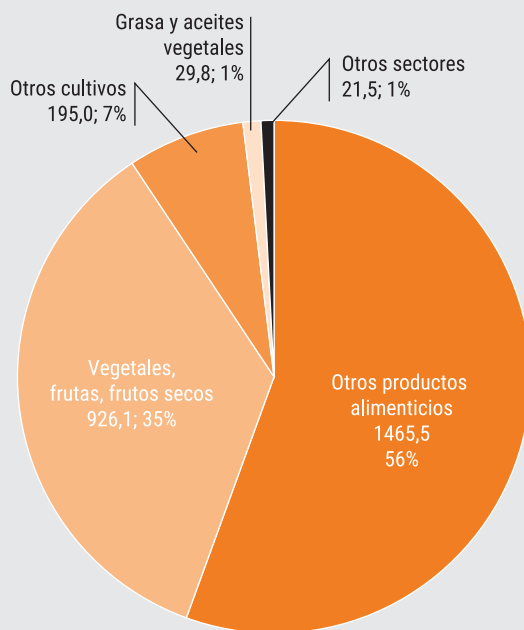
El análisis comparativo de las exportaciones ecuatorianas vía SGP y TLC a la UE según sectores de GTAP brinda la posibilidad de observar como los sectores económicos ecuatorianos utilizaron el SGP para su beneficio. El análisis muestra cambios en el tipo de productos exportados a la UE entre los dos sistemas. En 2005, los sectores que más exportaron a la UE vía SGP fueron ‘Otros productos alimenticios’ (€523 millones, 78% del total exportado vía SGP), ‘Otros cultivos’(€87 millones, 13%), y ‘Vegetales, frutas y frutos secos’(€10 millones, 5%) (ver gráfico 3). En 2017, en cambio, el 99% de las exportaciones de Ecuador de productos incluidos en el Tratado de Libre Comercio con la UE fueron productos de los sectores ‘Otros Productos Alimenticios’ (€1.466 millones, 56% del total exportado bajo TLC a UE); ‘Vegetales, Frutas y Frutos secos’ (€926 millones, 35%), y ‘Otros Cultivos’ (€195 millones, 8%). El primer sector se encuentra conformado principalmente por ‘preparaciones y conservas de atún’, seguido por ‘extractos, esencias’ y ‘concentrados de café’. En cuanto a ‘Otros Cultivos’, los principales productos son cacao, rosas y gladiolos (ver gráficos 6 y 7).

Gráfico 6. Exportaciones ecuatorianas vía SGP a la UE según sector GTAP. Año 2005 (en € millones y porcentaje)



Fuente: CADEP en base a Eurostat

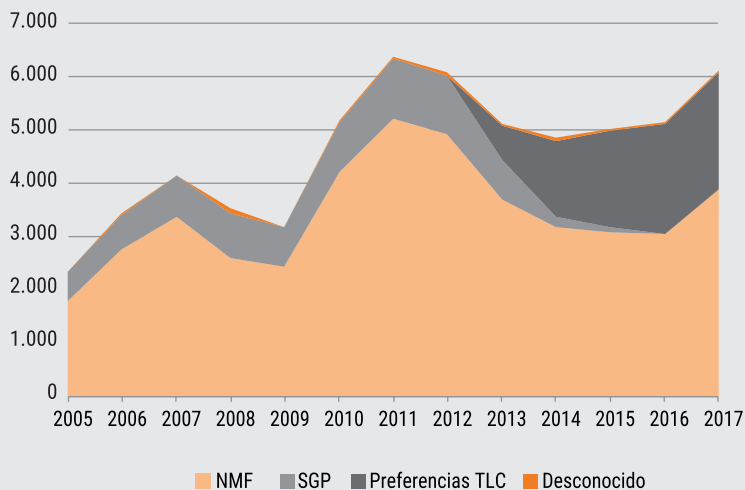
Gráfico 7. Exportaciones ecuatorianas vía TLC a la UE según sector GTAP.
Año 2017
(en € millones y porcentaje)



Fuente: CADEP en base a Eurostat

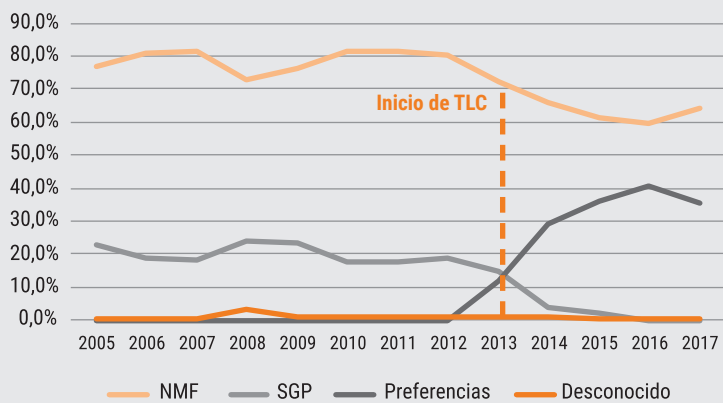
En Perú, las exportaciones vía SGP tuvieron menor relevancia en la participación con respecto al total de las exportaciones a la UE. El año en que el régimen SGP presentó la mayor participación en las importaciones de la UE provenientes de Perú fue 2008, cuando alcanzó el pico de 24%. Dentro de este régimen, existió mayor participación de productos con arancel cero. A su vez, el 64% de las importaciones de la UE desde Perú ingresaron bajo el régimen NMF en 2017, con 3.281 partidas arancelarias. Los principales productos de esta categoría son 'minerales de cobre', 'minerales de cinc' y 'gas natural'. La mayor parte de estos productos ingresó a la UE mediante el pago de aranceles. La tendencia en el caso peruano fue similar al caso ecuatoriano, donde poco a poco la participación de las exportaciones bajo el régimen SGP fue reemplazada y superada por las exportaciones bajo el régimen de TLC (ver gráficos 8 y 9).

Gráfico 8. Exportaciones peruanas a la UE 2005-2017
(en € millones)



Fuente: CADEP en base a Eurostat

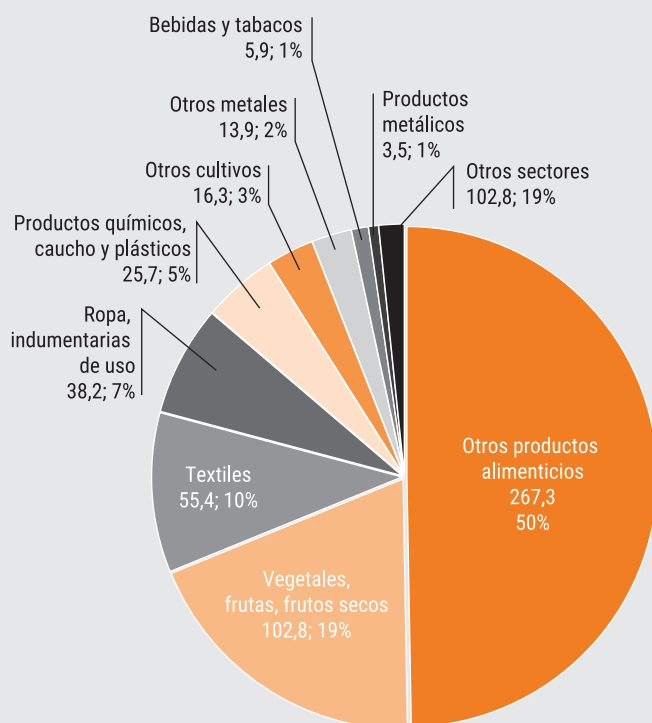
Gráfico 9. Exportaciones peruanas a la UE 2005-2017
(en porcentaje)



Fuente: CADEP en base a Eurostat

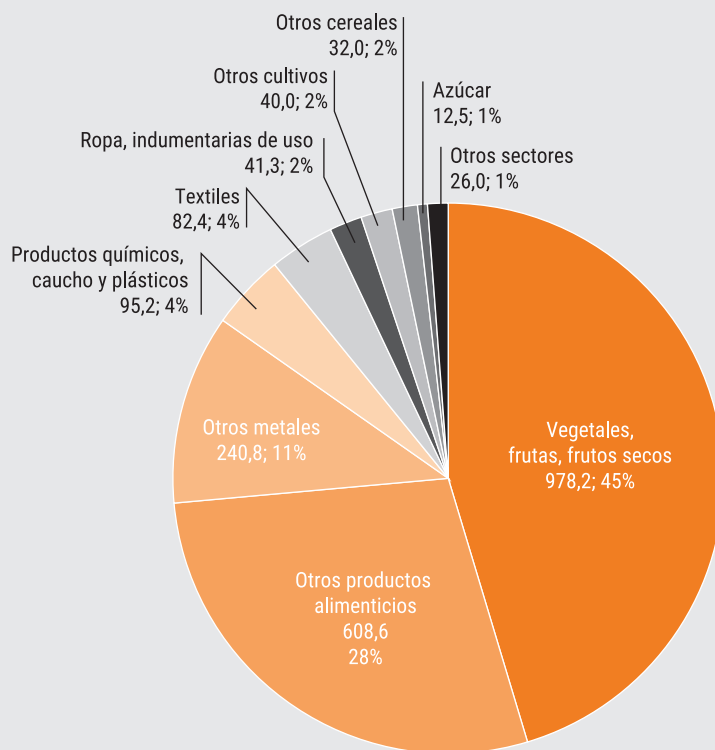
El análisis de las exportaciones peruanas vía SGP y TLC a la UE según sectores de GTAP muestra ciertas continuidades en los sectores que lograron aprovechar el arancel preferencial. En 2005, los sectores económicos peruanos que más participaron en el esquema fueron ‘Otros productos alimenticios’ (€267 millones, un 50% del total exportado bajo SGP), ‘Vegetales, frutas y frutos secos’ (€103 millones, 19%), ‘Textiles’ (€55 millones, 10%), y ‘Ropas-Indumentarias de uso’ (€38 millones, 7%), que sumados respondieron por el 86% del total de exportaciones bajo SGP a la UE en 2005 (ver gráfico 10). En cuanto a los sectores peruanos más beneficiados por el comienzo de la vigencia del TLC en 2017, observamos que los sectores de ‘Vegetales, frutas, y frutos secos’ (€978 millones, 45% del total exportado bajo TLC) ; ‘Otros productos alimenticios’ (€609 millones, 28%); y ‘Otros metales’ (€241 millones, 11%) han representado el 84% de las exportaciones de Perú de productos incluidos en el Tratado de Libre Comercio con la UE (ver gráfico 11). Dentro del sector ‘Vegetales, frutas y frutos secos’ los productos más exportados son los aguacates, arándanos y uvas.

Gráfico 10. Exportaciones peruanas a la UE vía SGP según sector GTAP. Año 2005 (en € millones y porcentaje)



Fuente: CADEP en base a Eurostat

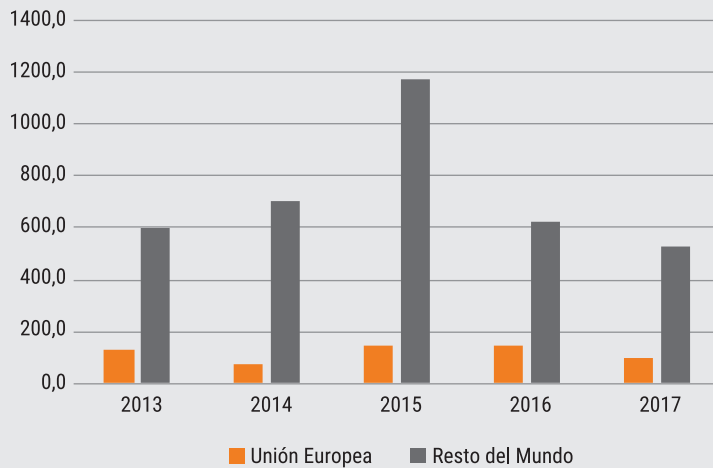
Gráfico 11. Exportaciones peruanas a la UE via TLC según sector GTAP.
Año 2017
(en € millones y porcentaje)



Fuente: CADEP en base a Eurostat

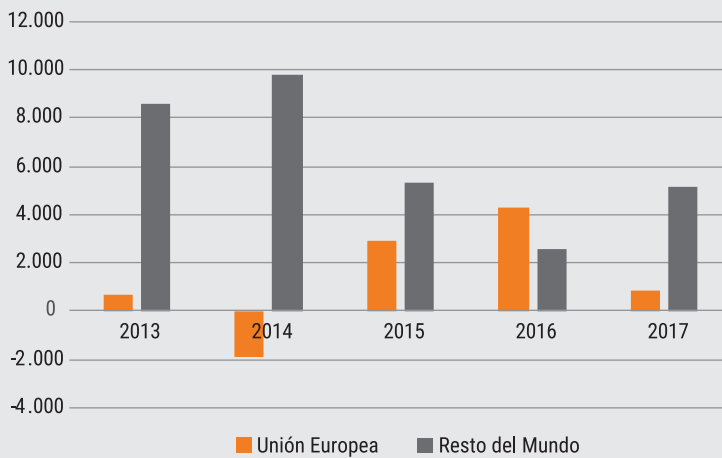
Por otra parte, la inversión externa directa ha sido una de las principales motivaciones en los procesos de negociación de los países andinos con la UE. Dado que los países miembros de la UE son una histórica fuente de IED para los países latinoamericanos, los acuerdos de libre comercio firmados han sido vistos en Ecuador y Perú como una gran oportunidad para aumentar dicha inversión. No obstante, un análisis de la IED en estos países desde 2013 a 2017 muestra que los beneficios esperados no han sido tan importantes durante los primeros años de vigencia. Tanto en Perú como en Ecuador la IED ha fluctuado mayormente siguiendo los ciclos de IED del resto del mundo en estos países, sin un incremento continuo (ver gráficos 12 y 13). No obstante, dado los pocos años pasados desde la implementación de los acuerdos, debería esperarse para tener una imagen cabal de los resultados del TLC sobre la IED.

Gráfico 12. IED en Ecuador
(en USD millones)



Fuente: CADEP en base a Banco Central del Ecuador

Gráfico 13. IED en Perú
(en USD millones)



Fuente: CADEP en base a Banco Central del Perú



7

PERSPECTIVAS SOBRE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE PARAGUAY Y LA UE A LA LUZ DE LAS EXPERIENCIAS DE PERÚ Y ECUADOR

En este informe se ha descrito la evolución económica derivada de la inclusión al SGP+ europeo para Paraguay, Ecuador y Perú, así como la evolución económica resultante de los procesos de transición hacia los acuerdos de libre comercio que estos dos últimos países han transitado una vez finalizado el SGP. Para ello se han analizado las negociaciones que dieron lugar a los acuerdos de preferencias arancelarias, se ha observado el comportamiento de las exportaciones desde estos países a la UE, así como el comportamiento de la IED europea en dichos países. Todo ello ha sido contrastado con el contexto de Paraguay, en la búsqueda de indicios que permitan entender el posible camino que pueda tomar la relación entre Paraguay y la UE fuera del SGP+. Este informe muestra como esta relación puede tener muchas más diferencias que similitudes con lo sucedido en los países andinos.

En primer lugar, las negociaciones de Ecuador, Perú y Paraguay tienen trayectorias diferentes, vinculadas al desarrollo de los bloques regionales participantes. Mientras que en el Acuerdo Multipartes, Ecuador y Perú (miembros de la CAN) tomaron estrategias divergentes que llevaron a tiempos distintos de firma del acuerdo, así como negociaciones diferenciadas, Paraguay mantiene su negociación dentro del ámbito de Mercosur. Esto se deriva de la historia de ambos bloques regionales: mientras la CAN ha permitido a los países miembros negociaciones particulares con terceros, el Mercosur continúa negociando todos sus acuerdos extrarregionales como bloque comercial. Por ende, Paraguay tiene reducidas chances de lograr un acuerdo como el firmado por los países andinos, a menos que los demás países miembros de Mercosur (especialmente Brasil y Argentina) acuerden liberar las negociaciones con terceros países.

En segundo lugar, se observa que si bien el comercio con la UE es importante para los tres países, el comercio que ocurre bajo régimen del SGP es menor. Esto es especialmente importante en el caso de Paraguay, donde el flujo de comercio y los principales productos de exportación se comercian por fuera de este régimen. No obstante, en todos los casos se observa que bajo el SGP son exportados algunos productos no tradicionales, de los cuales algunos pocos alcanzan cierto dinamismo. Este es el caso de los jugos de fruta en Paraguay. La continuidad de las exportaciones de estos productos con niveles de preferencia incluso superiores a los del SGP es una de las ventajas más importantes que podría llegar a brindar un TLC.

En tercer lugar, no se debe subestimar la importancia de entender las trabas comerciales que sufren los productos de los países estudiados a la hora de ser exportados a la UE. Por un lado, se observa como el mantenimiento de las preferencias arancelarias y la expectativa de que estas se mantengan a largo plazo es fundamental en las decisiones de inversión de las empresas. Dado que muchas de las empresas latinoamericanas requieren una inversión para ajustarse a las necesidades empresarias europeas, así como a la normativa de la UE, estas prefieren horizontes largos que les permitan invertir sabiendo que habrá grandes posibilidades de recuperar dicha inversión. El régimen de SGP, al ser unilateral y renovable periódicamente, no brinda ese horizonte de largo plazo que muchas empresas necesitan para invertir en adecuar su producción y exportar. El TLC les brinda una oportunidad para proveer a los empresarios certidumbre de un horizonte a largo plazo, y de esa manera incentivar la inversión productiva con miras al mercado externo.

En cuarto lugar, las motivaciones basadas en la atracción de IED de los países europeos deben ser analizadas con mayor detenimiento. Hasta ahora, los resultados de atracción de IED en los países andinos no se han visto fortalecidos tras la vigencia del TLC. Un análisis pormenorizado a realizarse en años venideros podría ser clave para entender si el TLC obtuvo beneficios en este apartado. Si bien no se pueden trasladar tantas enseñanzas para el caso paraguayo, es importante señalar que los potenciales beneficios podrían existir solo en tanto y en cuanto las aspiraciones del Paraguay sean acordes a la real capacidad del país para atraer IED, así como que se entienda el TLC como una herramienta dentro de una estrategia de atracción de inversiones mucho más amplia.

En quinto lugar, en un mundo industrial donde los productos cada vez tienen una mayor cantidad de contenido regional, Paraguay no está en las mismas condiciones de entrada que tuvieron Ecuador y Perú al firmar el TLC. Dadas las reglas de origen preexistentes al acuerdo, los países andinos podían exportar a la UE productos industriales con un alto contenido regional. Esto no es el caso de Paraguay, que al exportar a UE debe regirse por reglas de origen que permiten un bajo contenido de insumos de terceros países. Así, los productos industriales paraguayos, que en su mayoría utilizan una gran cantidad insumos de las industrias del Mercosur, no pudieron beneficiarse del SGP+. En el caso de la firma de un TLC, esta cuestión debe tenerse realmente en cuenta a la hora de analizar la real capacidad de la industria paraguaya para exportar sus productos a la UE.

Por último, entendemos que una posible alternativa para un acuerdo Mercosur-UE probablemente tenga que tener en cuenta las particularidades del caso paraguayo en el Mercosur, como han sido tenidas las particularidades ecuatorianas en el caso del Acuerdo Multipartes. En este sentido, para concluir ofrecemos diferentes estrategias alternativas para atender las singularidades del Paraguay.



8

UNA POSIBLE ALTERNATIVA DE ACUERDO

Una evaluación de los costos y beneficios del futuro acuerdo debe considerar tres puntos: i) el mayor grado de apertura de la economía europea; ii) la concentración de elevadas barreras de acceso al mercado agrícola y agroindustrial en la UE; y iii) la necesidad de una evaluación combinada entre recorte arancelario y nuevas reglas comerciales.

En primer lugar, la preocupación en tratar de cuantificar la oferta del socio y calibrar la propia oferta del Mercosur (conforme las expectativas sobre el impacto interno de la apertura) no puede dejar de considerar la apertura comercial ya existente en Europa, particularmente para los sectores de mayor valor agregado, como las manufacturas. De un total de 9.420 líneas arancelarias de la UE, poco menos de la mitad (4.662) registra aranceles de hasta 4%, con gran concentración de los aranceles en cero (2.245 líneas arancelarias de las cuales 1.844 son de productos industrializados). La oferta exportable paraguaya a la UE ilustra de forma clara este punto.

En segundo lugar, las mayores ganancias de acceso a mercados deben ser para los productos agrícolas y agroindustriales paraguayos, productos que afrontan los aranceles más elevados, además de derechos específicos y otras restricciones cuantitativas. Como se ha visto, jugos de frutas y tabaco son, notoriamente, los sectores productivos paraguayos más afectados por el incremento arancelario tras el fin del SGP+ y la elevación de los aranceles europeos de importación a NMF.

En tercer lugar, se debe considerar la combinación de la reducción de los aranceles con las “condicionalidades” y reglas comerciales establecidas en el acuerdo. La organización de la oferta de desgravación arancelaria paraguaya debe cumplir un cronograma más largo que el de la UE, conforme el principio del “trato diferenciado”. Por ejemplo, las ofertas de desgravación arancelarias para ciertos sectores pueden estar vinculadas a propuestas de reglas específicas de origen, un tema que, como mencionamos, debe requerir mayor atención por parte de las autoridades paraguayas. Es así que se debe tener una visión amplia y combinada de las propuestas de desgravación arancelarias, reglas comerciales y condicionalidades, de forma a construir una oferta que combine adecuadamente los intereses ofensivos y defensivos del Paraguay.

Teniendo en cuenta estos tres puntos, proponemos ciertas sugerencias a ser potencialmente incluidas en posibles capítulos de un futuro acuerdo, en los temas de desgravación arancelaria y medidas no arancelarias, normas técnicas, cooperación y construcción de capacidades y desarrollo sostenible. Las sugerencias son las siguientes.

Desgravación arancelaria y medidas no arancelarias

1. Período de desgravación (transición): Garantizar la incorporación de canastas de desgravación arancelaria con periodos superiores a 10 años (entre 12 y 15 años) como garantía de atención a las asimetrías de desarrollo entre las economías de ambos bloques, sobre todo en lo que se refiere al sector industrial.
2. Base arancelaria para la desgravación: Los aranceles de inicio del cronograma de desgravación europeo deben como mínimo partir de los niveles preferenciales del SGP+. Esto permitiría garantizar la pronta recuperación de las condiciones de competitividad que gozaban anteriormente los exportadores paraguayos, así como la reclamada garantía de estabilidad.
3. Trato diferenciado: Garantizar el principio del trato diferenciado con cronogramas más largos para las importaciones de productos europeos por el Mercosur que aquellos aplicados a las importaciones europeas de productos del Mercosur.
4. Cuotas para el sector agrícola: Ampliar y mejorar la oferta de cuotas en productos estratégicos para el Mercosur de forma a representar un efectivo avance en términos de acceso a mercados; crear reglas para una administración transparente de las cuotas, apoyada en la previsibilidad, con criterios de elegibilidad claros y no discriminatorios en el llenado de las cuotas. La atención paraguaya se centra en las cuotas de carnes y azúcar, donde se concentra una parte importante de las expectativas de ganancias de la conclusión del AA.
5. Industria infante: Prever que los países del Mercosur puedan aplicar excepcionalmente la cláusula de industria infante en situaciones de dificultades en el desarrollo de un nuevo segmento industrial o que sea sometido a un proceso de reestructuración industrial. Paraguay ha reclamado la garantía de la cláusula de industria infante a la UE, recibiendo señales positivas. No obstante, los demás países del Mercosur buscan garantizar que este concepto también sea extendido a sus sectores industriales. Cuando esta cláusula se acciona, los aranceles de importación del país reclamante se elevarían a NMF. El aumento temporario de los aranceles sectoriales debería ser aplicado en conjunto con la aprobación de un cronograma de

gradual desgravación y un plan birregional de cooperación industrial para apoyar la reconversión sectorial del país afectado.

6. Sector automotriz: Paraguay es el único país del Mercosur que aún no ha adherido a los acuerdos bilaterales que regulan el comercio automotriz regional, principal segmento del comercio intrafirma en la región. Una cantidad importante de plantas automotrices presentes en el Mercosur son de capital europeo, por lo que un entendimiento birregional que establezca reglas para el sector automotriz impactará no solo en el comercio intra-Mercosur sino también en las perspectivas del comercio intraindustrial y de las inversiones birregionales.

El entendimiento entre el Mercosur y la UE sería estructurador para la naciente industria automotriz paraguaya, estableciendo tanto un marco para sus relaciones comerciales con los demás países del Mercosur como con los europeos. En principio, una de las propuestas para garantizar el trato especial y diferenciado al sector automotriz paraguayo sería una menor exigencia de origen. Actualmente, se estaría discutiendo una diferencia de 5% de origen birregional para los autos y autopartes paraguayas. Entendemos que la medida va en la dirección correcta, pero que las asimetrías productivas sectoriales ameritan una mayor diferenciación de origen.

Normas Técnicas

1. Patrones privados: Los patrones privados están siendo crecientemente utilizados en el comercio internacional como barreras comerciales. Aunque no previstos en la normativa, muchas veces estos patrones privados funcionan, en la práctica, como exigencias para el acceso al mercado europeo. La UE viene siendo constantemente cuestionada en la OMC sobre la utilización de estos patrones de acceso a mercados de origen privado. Como se ha recabado en el diálogo con algunos empresarios, muchos de estos patrones imponen sobrecostos que terminan por inviabilizar posibilidades de negocios.

Se debe garantizar que los patrones privados desarrollen sus normativas y reglamentos técnicos dentro del estricto marco vigente y acordado por las Partes. Para ello, se debe reforzar el monitoreo de la aplicación del Código de Buenas Prácticas del Acuerdo TBT por las entidades que elaboran estos patrones privados.

2. Trato especial y diferenciado: Partiendo del ejemplo del Acuerdo Multi-partes, se debería incluir disciplinas sobre trato especial y diferenciado en normas técnicas. Las necesidades de los países del Mercosur deben ser consideradas en la elaboración e implementación de normas y reglamen-

tos técnicos, incluyendo la previsión de un período más largo de adecuación previo a la vigencia de normas y reglamentos.

3. Asistencia técnica: Prever la concesión de asistencia técnica para auxiliar los países del Mercosur a cumplir con las exigencias de los reglamentos, patrones y procedimientos de evaluación de conformidad aplicados por la UE. Se sugiere que sean negociadas no solo reglas previendo mejores esfuerzos de cooperación en asistencia técnica, sino también reglas para apoyar a los países del Mercosur en la obtención de la tecnología necesaria para la implementación de sistemas de control de calidad, incluyendo la realización de procedimientos de evaluación de conformidad y de reconocimiento mutuo.
4. Reconocimiento mutuo: Establecer reglas que contemplen el reconocimiento mutuo de patrones y reglamentos técnicos. Los recientes acuerdos de la UE han optado por una agenda de armonización de reglamentos y evaluación de conformidades según los parámetros establecidos por la legislación interna. No obstante, la negociación de reglas previendo el reconocimiento mutuo puede ser más ventajosa, pues resultaría en una importante reducción de costos y mayor previsibilidad para los exportadores, preservando la competencia regulatoria de las partes.

Como objetivo de negociación, el reconocimiento acordado debe ser abarcativo, incluyendo patrones nacionales, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de conformidad, permitiendo que estos procedimientos sean realizados en el país exportador (un punto importante remarcado en las entrevistas con las empresas). A fin de impulsar la pronta operabilidad del reconocimiento mutuo, el Paraguay debería identificar sectores exportadores que deberían recibir una atención prioritaria. Los sectores de textil-confecciones, autopartes y biocombustibles fueron identificados en las entrevistas como aquellos a ser priorizados en términos de normas técnicas.

5. Reglas sectoriales: El avance hacia la implementación de reglas técnicas de alcance sectorial debería darse solamente después de avanzado el proceso de reconocimiento mutuo entre las partes. La sectorialización debería ser el resultado de la convergencia regulatoria provocada por la evolución del reconocimiento mutuo.

Cooperación y Construcción de Capacidades

En sus acuerdos con países en desarrollo, la UE busca estimular prácticas de desarrollo económico sostenible, impulsando esfuerzos de mejoras en los niveles de cohesión social y pobreza. Para ello, propone el reconocimiento de las asi-

metrías económicas entre las partes, fomentando reglas que contribuyan con la implementación del acuerdo, que generen nuevas oportunidades de comercio e inversiones, fomentando la competitividad y la innovación, la facilitación del comercio y la transferencia de tecnologías. Por ejemplo, el Acuerdo Multipartes de la UE con Colombia, Perú y Ecuador prevé el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) por medio del comercio, así como el concepto de comercio justo, para que los beneficios del acuerdo sean mejor distribuidos sectorial y socialmente.

Dadas las marcadas asimetrías que caracterizan al sector productivo paraguayo en relación a sus socios del Mercosur y a la UE, sería importante que el acuerdo permitiera al Paraguay disponer de una diversidad de instrumentos importantes para impulsar su reconversión productiva guiada por una inserción comercial inteligente. Siguiendo el formato de los acuerdos anteriores sobre este tema, sería importante fortalecer los siguientes puntos:

1. Rol del sector privado: Reconocer que el involucramiento del sector privado es esencial en las acciones de cooperación, principalmente para fomentar una mayor participación de las mipymes en el comercio internacional.
2. Temas de cooperación: Fomentar la inclusión de los siguientes temas principales para las actividades de cooperación y creación de capacidades: integración regional; facilitación del comercio; política comercial y reglamentación; mipymes; desarrollo sostenible; agricultura familiar, industria y servicios; promoción de educación y entrenamiento de mano de obra.
3. Trato diferenciado: Reconocer las diferentes capacidades de las partes para alcanzar los objetivos de cooperación y creación de capacidades. El reconocimiento de estas asimetrías debería traducirse en la priorización de Paraguay como país beneficiario de las acciones de cooperación y construcción de capacidades.

Desarrollo Sostenible

Este capítulo establecería los nuevos parámetros para la promoción y seguimiento de los temas ambientales, laborales y parte de la agenda de derechos humanos. Como se ha visto con el SGP+, la UE viene progresivamente promoviendo la vinculación de temas ambientales y laborales con el comercio. Esa relación se ha profundizado a lo largo de las últimas décadas con la multiplicación de las negociaciones comerciales. El mandato para la inclusión de los temas ambientales y laborales en los acuerdos preferenciales tiene su origen en el Tratado de Constitución de la Unión Europea, que define al desarrollo sostenible como un objetivo de política interna y exterior. Este objetivo ha sido reforzado con la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, de 2006, que prevé la conclusión de acuerdos comerciales como mecanismo de promoción de tales objetivos.

La cobertura de estos temas era relativamente superficial hasta 2011, cuando el acuerdo comercial entre la UE y Corea del Sur introdujo un nuevo parámetro con la inclusión de un capítulo abarcativo sobre comercio y desarrollo sostenible contemplando cuestiones ambientales y laborales. Posteriormente, este modelo pasa a ser seguido en el Acuerdos Multipartes entre la UE y Colombia, Perú y Ecuador y en el acuerdo con América Central.

El mandato negociador entre el Mercosur y la UE es de fines de los años 1990, por lo que no preveía disciplinas vinculadas con la relación entre comercio y medio ambiente y trabajo. Ante el esfuerzo ya realizado de incorporación y cumplimiento de diversas convenciones internacionales vinculadas con el SGP+, las cuales han permitido impulsar importantes reformas en el Estado y en sus relaciones con la sociedad, es importante que se garantice la inclusión de un capítulo robusto en cuanto a estos temas. Sin embargo, se debe evitar que los compromisos asumidos no se transformen en barreras al comercio, procurando buscar equilibrio y complementariedad entre la apertura comercial y la protección de derechos.

Respecto a este menester, el bloque Mercosur ya ha presentado una propuesta de texto que centra sus compromisos basados en la implementación y control de la legislación doméstica por parte de cada gobierno. A su vez, la UE busca un *enforcement* en la implementación de las legislaciones domésticas por la vía de mecanismos de monitoreo, diálogo con la sociedad civil y entre gobiernos. Cabe remarcar que las diferencias existentes no afectan a los objetivos del capítulo en cuestión y tampoco cuestiona la autonomía de las partes para establecer sus propias normas y políticas en el área ambiental y laboral.

Ante ello, se proponen las siguientes consideraciones:

1. Objetivos del acuerdo: Reafirmar la relevancia de los vínculos del comercio con las cuestiones ambientales y laborales para la promoción del desarrollo sostenible.
2. Trato especial y cooperación: Fomentar el diálogo y la cooperación bilateral entre el Mercosur y la UE para la promoción del desarrollo sostenible, considerando las diferentes realidades nacionales, capacidades y niveles de desarrollo y respetando las prioridades y políticas nacionales.
3. Proteccionismo: Prever un lenguaje que garantice que los patrones laborales y ambientales no pueden ser utilizados con el propósito de elevar las barreras proteccionistas al comercio.
4. Derecho a regular y patrones internacionales: Reafirmar el derecho de los países a regular y definir sus respectivos patrones ambientales y laborales que no impliquen reducción de los patrones de protección ambiental y laboral como forma de incentivar el comercio y las inversiones, preservando

la consistencia con los compromisos internacionales asumidos por cada parte, incluyendo aquellos establecidos juntos a la OIT, la OMC y en los Acuerdos Multilaterales Ambientales, así como sus respectivas implementaciones.

5. Diálogo entre sociedad civil y gobiernos: Incorporar disposiciones de mejores esfuerzos de cada parte para mantener diálogo permanente con la sociedad civil en la implementación del acuerdo, así como diálogo y consulta entre los gobiernos. Además, se debe apuntar a que estas discusiones superen el aparente antagonismo entre protección de derechos y apertura comercial, buscando la complementariedad entre ambos objetivos. La elaboración de estudios de impacto y otros tipos de análisis pueden brindar, mediante un análisis pormenorizado de los impactos positivos y negativos, elementos objetivos para la discusión en estos diálogos.

REFERENCIAS

- Delegación de la Comisión Europea en Bolivia. 2009. La Unión Europea y las relaciones con Bolivia. Informe anual, Comisión Europea, Artes Gráficas Sagitar.
- El Comercio. Quito, 12 de septiembre de 2016. La Unión Europea dice que el país debe resolver tres temas 'pronto'. Editado por César Augusto Sosa y Carolina Enríquez.
- El Expreso. Quito, 17 de julio de 2014. Ecuador concluyó hoy las negociaciones que mantenía con la Unión Europea para firmar un acuerdo comercial, que permitirá el ingreso de casi la totalidad de sus productos sin aranceles al mercado europeo.
- El Expreso. 12 de diciembre de 2014. Ecuador y la UE sellan su acuerdo comercial.
- Eldiario.es. Berlín, 17 de abril de 2013. Merkel y Correa expresan voluntad para acuerdo libre comercio de UE-Ecuador.
- Falconí, Fander y Oleas, Julio 2012. Implicaciones del posible Acuerdo Multipartes con la Unión Europea.
- Freres Christian, y Sanahuja José Antonio. 2011. América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria. Barcelona: Icaria Editorial S.A.
- Latorre Vaca, Javier Andrés, 2017, El desarrollo de las negociaciones en el Acuerdo Comercial Multipartes de la UE con Ecuador. Tesis de Maestría. Quito
- OMC. 2019. DS27: European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas. Disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm
- Parlamento Europeo y Consejo. 2012. Reglamento (UE) n° 978/2012. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:303:0001:0082:ES:PDF>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. 1 de abril de 2005. CAN y UE inician en Lima proceso de valoración conjunta de la integración. Lima.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. 2007. Consideraciones preliminares sobre la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea en materia de Diálogo Político. Documento informativo, Lima.

- Secretaría General de la Comunidad Andina. 17 de mayo de 2008. CAN y UE llegan a “acuerdo marco flexible” para asociación, anuncia Presidente García. Lima.

Bases de datos:

- Eurostat Database
- GTAP Software
- INTRACEN Database
- REDIEX Database
- TradeMapDatabase

ANEXO I – Metodología

Para este informe se han utilizado metodologías cualitativas y cuantitativas, tales como revisión de documentos y bibliografía, realización de entrevistas semi-estructuradas, así como tratamiento de datos y creación de una base de datos para ser utilizada en la descripción estadística.

Los datos sobre exportaciones de Ecuador, Paraguay y Perú vía Sistema Generalizado de Preferencias y Nación Más Favorecida (NMF) con destino a la Unión Europea fueron estimados a partir de los datos extraídos del sitio web Eurostat⁴. De este modo, los datos de Eurostat fueron la base utilizada para construir las bases de datos de exportaciones de este informe. A continuación se detalla el procedimiento utilizado.

En primer lugar, en la extracción de datos se utilizó el conjunto de datos “Adjusted EU-EXTRA imports by tariff regime, by HS6 (DS-059043)”⁵. Este conjunto muestra las importaciones de la Unión Europea de productos con origen en países no pertenecientes a este bloque europeo, a un nivel de seis dígitos, según el régimen de importación bajo el cual ingresaron a los países miembros de la UE. Con este dato, se estimaron las exportaciones de dichos países a partir de una serie de dimensiones seleccionadas. Las dimensiones utilizadas en este conjunto de datos se observan en la tabla 1.

A partir de estas dimensiones se construyó una base de datos donde cada producto de la lista fue categorizado según sus respectivos sectores utilizados por el modelo GTAP (Global Trade Analysis Project). La transformación de los datos al GTAP permite analizarlos ejecutando simulaciones sobre modelos de equilibrio general, permitidos por el software de GTAP.

4 Para mayor información sobre Eurostat, visite <https://ec.europa.eu/eurostat>

5 Para acceder al conjunto de datos, visite <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database>

Tabla 1. Dimensiones Utilizadas para la Recolección de Datos

Declarante	Estados miembros de la UE - Evolutivo (UE15 hasta 30/04/2004, UE25 hasta 31/12/2006, UE27 hasta 30/06/2013, UE28 desde 01/07/2013)
Elegibilidad	Solo NMF; Solo SGP; Solo Preferencias; SGP y Preferencias; Desconocido
Régimen de Importación	NMF Cero; NMF No Cero; SGP Cero; SGP No Cero
Indicadores	Valores en Euros
Socio	Ecuador; Paraguay; Perú
Periodo	Enero 2009 a diciembre 2017 (Paraguay) Enero 2005 a diciembre 2017 (Ecuador y Perú)
Producto	Todos los productos del Sistema Armonizado
Régimen Estadístico	Normal

Fuente: CADEP

Para la obtención del conjunto de datos sobre la evolución de las exportaciones de productos incluidos en el Tratado de Libre Comercio de Perú y Ecuador con la Unión Europea, se cruzaron dos conjuntos de datos. En primer lugar, se utilizó la base de datos de exportaciones de ambos países con destino a la Unión Europea, la cual fue obtenida mediante la herramienta TradeMap. Los componentes utilizados provenientes de estas bases de datos se observan en la tabla 2.

Tabla 2. Componentes utilizados para la construcción de la base de datos

Producto	Todos los productos
País	Perú; Ecuador
Socio	Unión Europea (28)
Otros criterios	Exportaciones; Series de tiempo anuales; Por producto; Al mismo nivel (6 dígitos); Valores en miles de Euros
Periodo	2013 a 2017 (Perú); 2015 a 2017 (Ecuador)

Fuente: CADEP

En segundo lugar, se utilizó las listas de productos con preferencias arancelarias otorgadas por la Unión Europea para Perú y Ecuador en el Tratado de Libre Comercio. La lista de productos otorgados a Ecuador se obtuvo descargando un archivo en formato XLS desde el sitio web del Ministerio de Comercio Exterior

e Inversiones de Ecuador⁶. La lista para exportar mercancías a la Unión Europea desde Perú se obtuvo descargando un archivo en formato PDF desde el sitio web de Acuerdos Comerciales del Perú⁷ (dependiente del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú) al cual, posteriormente, se convirtió al formato XLS. El formato XLS permite su incorporación a la base de datos.

Al cruzar estos dos conjuntos de datos, se obtuvo una tabla que refleja la evolución de los productos incluidos en los mencionados acuerdos comerciales, según las cifras publicadas por TradeMap. Estos productos también fueron categorizados de acuerdo a sus respectivos sectores GTAP. Con estos datos se pudo obtener el detalle de empresas exportadoras a la UE utilizado para los análisis pormenorizados del comercio entre Paraguay y el bloque comercial europeo. Para la obtención del listado de empresas exportadoras del Paraguay se utilizó también a la herramienta TradeMap.

Para la parte cualitativa, además del trabajo de recopilación de documentos, se han realizado una serie de entrevistas. Durante el mes de diciembre de 2018 y la primera quincena de enero de 2019 se ha buscado contactar entrevistados y concertar entrevistas. Dado el periodo de fiestas de fin de año y el comienzo de las vacaciones en el hemisferio sur, muchas entrevistas están todavía en proceso de concertación. Sin embargo, durante este periodo se han realizado algunas entrevistas, con policy-makers (Ecuador y Paraguay) y académicos (Perú).

De estas entrevistas se buscó obtener los siguientes datos:

- Indicaciones sobre los intereses ofensivos y defensivos de Paraguay en la negociación Mercosur – UE
- Contexto político y grupos de interés incidentes en las negociaciones de Ecuador y Perú
- Mayores detalles sobre las singularidades del formato de acuerdo negociado por cada país

6 Para ver el conjunto de datos, visite <https://www.comercioexterior.gob.ec/productos-negociados-en-el-acuerdo/>

7 Para ver el conjunto de datos, visite http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=50&Itemid=73

ISBN: 978-99967-937-6-9



9 789996 793769

ISBN: 978-99967-937-7-6



9 789996 793776



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya



DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

