Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/SEM.5/R.2
2 de noviembre de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Seminario Técnico sobre Preferencia Arancelaria Regional en el Marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Santiago de Chile, 4 y 5 de noviembre de 1982

GUIA DE DISCUSION PARA EL SEMINARIO TECNICO SOBRE LA PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL *

* Este documento ha sido preparado por el Proyecto de Integración y Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

82-10-2344

INDICE

/PRESENTACION

PRESENTACION

Las presentes notas tienen por finalidad servir de guía en la discusión que se realice en el Seminario sobre la Preferencia Arancelaria Regional establecida en el Tratado de Montevideo de 1980, a efectuarse los días 4 y 5 de noviembre de 1982 en la Sede de la CEPAL en Santiago.

Dada la importancia que tiene la instrumentación de la Preferencia Arancelaria Regional, tanto en el plano económico como de la voluntad política de los países miembros de la ALADI, interesa analizar alternativas en cuanto a la amplitud y las modalidades de aplicación de la Preferencia, los tratamientos diferenciales por grupos de países según grados de desarrollo o los aplicables a productos sensibles, los procedimientos previsibles para las instancias futuras de profundización, etc.

Los capítulos siguientes se refieren suscintamente a estas cuestiones, señalándose en cada caso algunas de las alternativas a debatir y las reflexiones que le parecen más pertinentes a la Secretaría de la CEPAL.

/I. INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

1. La generalización e intensificación del fenómeno inflacionario en el mundo a mediados de los años sesenta impulsó políticas de estabilización restrictivas y coincidentes en los países industrializados, las que se vieron estimuladas por los desequilibrios externos generados entre otras causas por los incrementos de los precios reales del petróleo, en particular en los años 1974 y 1980. Sin embargo, esos desequilibrios externos fueron de naturaleza transitoria, tanto en los principales países desarrollados como en los países exportadores de petróleo. En efecto, estos últimos incrementaron fuertemente sus importaciones (principalmente maquinarias y equipos y armamentos) desde los países industrializados, al mismo tiempo que el precio real del petróleo tendió a disminuir después de sus dos alzas importantes. Con esto las relaciones comerciales entre los países petroleros y los países desarrollados tendieron a volver a una nueva situación de equilibrio, pero no así aquélla de los países en desarrollo no exportadores de petróleo, que ha registrado un significativo y persistente desajuste externo.

Las condiciones generales de ese período provocaron un desempleo creciente en todo el mundo desarrollado, lo que estimuló inclinaciones proteccionistas en la mayor parte de los países industrializados, mientras que en las regiones en desarrollo, hasta cierto punto paradojalmente, predominaba más bien una tendencia hacia el aperturismo comercial y financiero.

Por otra parte, la violenta recesión de los años 1981-1982 encuentra a los países en desarrollo y, entre ellos, a algunos de los latinoamericanos, en una situación especialmente vulnerable porque, en primer lugar, su mayor grado de apertura al comercio internacional y al movimiento de capitales facilita la transmisión hacia esos países de los impactos externos. En segundo término, su alto nivel de endeudamiento limita seriamente sus posibilidades de contar con financiamiento adicional para suavizar el ajuste necesario de sus economías. En tercer lugar, algunos países en desarrollo no disponen de recursos en divisas suficientes y de radio de maniobra en la capacidad de ajuste como para continuar sirviendo regularmente su deuda externa, atendiendo complementariamente al estancamiento del comercio internacional y al deterioro de su relación de precios del intercambio.

/2. Al

2. Al analizar las perspectivas para los próximos años, puede afirmarse que si la situación continúa como en la actualidad, no se vislumbran buenas posibilidades de una recuperación rápida de la economía mundial y del comercio internacional. La magnitud de la depresión, en términos de desempleo, debilidad económica general, estancamiento del comercio, acrecentado proteccionismo y tendencias inflacionarias, apunta en la dirección de una recuperación lenta del sistema económico internacional.

Contribuye a esta expectativa la actitud generalizada de los bancos que operan en el campo internacional, con su fuerte reticencia a incrementar las operaciones en el exterior debido a la debilidad de su cartera actual y el hecho de que las principales instituciones financieras multilaterales de carácter global y regional han encontrado serias dificultades para disponer de recursos adicionales que les permitan expandir significativamente sus niveles de actividad crediticia.

Dados los niveles de desempleo alcanzados en muchos países, sobre todo en los en desarrollo, una lenta recuperación de la economía mundial puede implicar consecuencias políticas y sociales de envergadura, siendo estos riesgos válidos también para las naciones industrializadas.

Puede decirse, entonces, que el auge de la postguerra que durante un cuarto de siglo fue una constante del panorama económico mundial puede considerarse como una etapa cerrada. A partir del desorden monetario de comienzos de la década de los setenta, seguido de la crisis petrolera, la de los alimentos y la aguda contracción actual de las economías industrializadas, la economía internacional más que un punto de apoyo, se ha convertido en fuente de inestabilidad de las economías de los países en desarrollo, mostrando su especial vulnerabilidad.

3. Tomando en consideración la vulnerabilidad económica de la región y el desequilibrio estructural en sus relaciones con los centros industrializados, que ha quedado nuevamente a la vista con la recesión internacional, la cooperación y la solidaridad latinoamericanas constituyen una de las pocas vías disponibles para lograr el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social. Es preciso, por tanto, un esfuerzo sostenido y consciente

/para incrementar

para incrementar vigorosamente las relaciones económicas intrarregionales, a través de formas viables y concretas de integración. Ello, por cierto, no significa de modo alguno desestimar las iniciativas para exportar más manufacturas y productos básicos a los países desarrollados.

Un mercado regional dinámico e integrado debería aumentar la competitividad de las manufacturas latinoamericanas para acceder a los mercados internacionales. Hay que tener presente, sin embargo, que los centros industrializados serán muy poco proclives a aceptar la competencia de los países en desarrollo, en tanto duren las condiciones recesivas por las que atraviesan sus economías.

4. Dentro de la ALADI, la mayor agrupación regional de integración, la Preferencia Arancelaria Regional instituida en su Tratado Constitutivo, es un mecanismo fundamental para hacer que el mercado de los países miembros funcione como una unidad para todos ellos, y su establecimiento sería una demostración fehaciente de la voluntad política real de las partes contratantes para privilegiar su propio mercado zonal.

5. Del análisis que se efectúa en las siguientes notas, queda en claro lo complejo que puede resultar la negociación de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), por el número de variables que se podrían introducir. Por ello, lo que parece aconsejable es adoptar un sistema de fácil comprensión, aplicación y administración, que traduzca la voluntad política de los gobiernos y del Tratado de Montevideo de 1980. Asimismo, podría preverse un período inicial (por ejemplo de tres años), al final del cual se apliquen mecanismos de evaluación y ajuste que propicien una distribución equilibrada de los beneficios de la PAR, a fin de reunir elementos de juicio que permitan continuar en sucesivas etapas la profundización del proceso de instrumentación del mecanismo multilateral de preferencia.

6. En esta guía para la discusión de la PAR, no se tratan dos aspectos muy significativos que deberían ser objeto de examen separado y especial: a) los instrumentos complementarios de facilitación del comercio, y que son condicionantes necesarios para el aprovechamiento real de las preferencias arancelarias, como es el financiamiento, el seguro y reaseguro de las

/exportaciones, el

exportaciones, el transporte, etc.; y b) los instrumentos para-arancelarios, que pueden tener efectos a veces más importantes sobre las corrientes de comercio que las tarifas arancelarias. Se estima que ambos aspectos deberían ser motivo de reuniones ad-hoc más adelante.

7. La ALADI en la actualidad no tiene en operación ningún mecanismo comercial multilateral y la PAR es seguramente el más importante de esos instrumentos. Por lo tanto, aun cuando el margen de la preferencia fuese inicialmente modesto, constituiría una base para la profundización posterior de la interrelación comercial entre todos los países miembros.

8. Cabe preguntarse si la coyuntura económica nacional e internacional es un factor favorable o desfavorable para el pronto establecimiento de una PAR. Los países miembros de la ALADI enfrentan, en general, una difícil situación económica, asociada al comportamiento desfavorable de los mercados internacionales. Como se ha señalado, la colocación de sus exportaciones enfrenta obstáculos crecientes en los países desarrollados y diversos mecanismos proteccionistas dificultan el acceso a esos mercados, los que asimismo se han tornado más inciertos y menos dinámicos en su evolución. Las perspectivas para los próximos años son de una economía internacional que se recuperará lentamente, pero que no alcanzará las tasas de crecimiento vigentes hasta la primera crisis de la mitad de la década del 70. Este panorama de un lento crecimiento es además complicado por ribetes de incertidumbre que en su conjunto ofrece a los países de la región una perspectiva poco alentadora, dentro de un sistema de relaciones internacionales esencialmente inestable.

En las circunstancias mencionadas, la intensificación del intercambio intrarregional constituye un factor que contribuye a reactivar las exportaciones, al ofrecer un mercado alternativo que, además, históricamente, se ha caracterizado por un desarrollo más dinámico y menos inestable que el mercado internacional. Lo anterior es especialmente cierto para las exportaciones no tradicionales donde la capacidad de absorción del mercado regional ha crecido significativamente, ofreciendo de este modo una alternativa real para la colocación de estos productos. Así pues, en la actual situación

/económica adversa

económica adversa existen argumentos sólidos para redirigir, en parte, el poder de compra de la región hacia proveedores de la misma región. En efecto, la cooperación entre los países miembros puede aportar, a corto plazo, ventajas recíprocas a todos ellos. El incremento intrarregional del comercio permite a los países aprovechar con mayor eficacia el poder de compra regional, contribuyendo así al alivio de los desequilibrios externos de los países miembros. La PAR, adecuadamente diseñada y aplicada, puede cumplir efectivamente con la función de ampliar el acceso al mercado regional, como un medio para sustentar el desarrollo de los países miembros en la actual coyuntura económica internacional y de reafirmar las bases de los procesos de industrialización.

II. AMBITO DE LA PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL

9. La Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros establece textualmente que la Preferencia Arancelaria Regional "abarcará en los posible la totalidad del universo arancelario". Existiría entonces acuerdo en principio entre los países miembros de la ALADI para que la preferencia se aplique, como norma general, a todas las posiciones arancelarias, en particular en las primeras etapas del proceso.

Luego de efectuada esa definición general, surgen varios interrogantes respecto de su aplicación específica. Ellos se relacionan con:

a) La heterogeneidad prevaleciente entre los sistemas arancelarios de los diferentes países miembros;

b) las preferencias parciales vigentes en virtud de las negociaciones desarrolladas en ALADI; y

c) las preferencias existentes entre los países andinos.

III. SITUACION ACTUAL DE LOS ARANCELES NACIONALES

A. Heterogeneidad de los aranceles

10. Los aranceles nacionales de los países miembros muestran en la actualidad un grado de heterogeneidad bastante elevado entre sí, tanto en sus niveles como en sus estructuras, que es un reflejo de diferencias igualmente grandes en los estilos de desarrollo y las políticas económicas nacionales. En el Anexo se ha recogido información estadística sobre

/los perfiles

los perfiles arancelarios de los 11 países y en los gráficos subsiguientes se encuentra una expresión visual de dichos perfiles. Como se puede observar, existen diferencias notables en dichas estructuras arancelarias. Los aranceles nacionales de los países andinos, al estar encuadrados en el marco de su Arancel Mínimo Común (AEMC), muestran un parecido relativamente grande entre sí. No obstante, Bolivia aplica aranceles con promedio aritmético bastante bajo (17.2%), lo que contrasta con el arancel relativamente elevado de Ecuador (promedio del arancel 44%). Los aranceles de Venezuela, Colombia y Perú se asemejan bastante, tanto en su perfil como en cuanto a su nivel promedio (29.4%, 32.4% y 36.6%, respectivamente).

Casos opuestos representan Brasil y Chile. Mientras que Chile aplica prácticamente un arancel único de 10%, se observa en el caso de Brasil un rango amplio de variación, con aranceles que en algunos casos llegan a órdenes de magnitud de 200% y un promedio aritmético de 97.7%. También Paraguay y Uruguay utilizan aranceles de un promedio relativamente elevado (88.2% y 61.3% respectivamente). Finalmente, Argentina y México se caracterizan por aranceles promedios de mediana altura (23.7% y 29.6%), consecuencia de una concentración de los aranceles alrededor de estos niveles, aunque en el caso de México también se da un número no desdeñable de items con aranceles altos.

11. Esta gran heterogeneidad en perfiles arancelarios complica la proyección de los posibles efectos comerciales de la aplicación de una PAR. Obviamente, la instrumentación de una preferencia porcentual no necesariamente tendrá un significado exactamente igual en todos los casos. Por un lado se presenta el problema de los extremos de la escala arancelaria: un descuento proporcional sobre aranceles muy altos o muy bajos seguramente tiene efectos muy diferentes sobre las decisiones de los importadores que ese mismo porcentaje aplicado a los niveles intermedios. Este asunto es tratado más adelante.

No resulta fácil de prever, sobre la base de los datos disponibles, cómo el establecimiento de una PAR afectará el intercambio intrarregional. Aunque habrá que dar la debida atención a los aspectos de equilibrio del intercambio, la PAR por si sola no parece el instrumento más eficaz

/para alcanzarlo

para alcanzarlo si aquél en este momento no existe. Lógicamente habrá de evitar que los desequilibrios existentes se profundicen.

B. Preferencias vigentes en ALADI y Acuerdo de Cartagena

12. Hay numerosas posiciones arancelarias negociadas en ambos procesos de integración: así ya existen 30 acuerdos bilaterales que recogen las concesiones que los países andinos y no-andinos se otorgaron mutuamente. Sin embargo, no han terminado todavía las negociaciones del patrimonio histórico de la ALALC entre los países no-andinos, ni de las listas de apertura de mercado en favor de los países de menor desarrollo relativo, miembros de la ALADI. Tampoco se ha completado el proceso de adecuación de los Acuerdos de Complementación a la modalidad de acuerdos de alcance parcial establecidos en el Tratado de Montevideo de 1980.

13. Por otro lado, entre los países andinos rige su Programa de Liberación Comercial, que abarca dos tercios del universo arancelario, y con un avanzado estado de reducción de barreras de intercambio recíproco. Se cuenta, además, con un Arancel Externo Mínimo Común (AEMC). Asimismo, se encuentran los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), que comprenden asignaciones para la producción por parte de los países designados del orden del 7 al 8% del universo arancelario, referidas a los sectores metalmecánico, petroquímico y automotor.

14. Las negociaciones realizadas en ALADI, con frecuencia se refieren a productos definidos en forma restringida. Las concesiones, al mismo tiempo tienden a ser bilaterales o mantienen el "multilateralismo parcial" vigente en ALALC en el caso del acuerdo entre los países no andinos.1/ Entre las naciones andinas, las concesiones son "multilaterales", pero obviamente se limitan a los 5 países subregionales (y a veces a tres de ellos).

15. La situación de la ALADI en cuanto al desarrollo presente de las negociaciones se puede resumir de la siguiente manera:

1/ En ALALC las concesiones eran "multilaterales" sólo para los usuarios del país que otorga la concesión según su lista nacional. En cambio, eran "bilaterales" para los productores, en el sentido de que no generan un espacio ampliado a la región para su oferta.

/a) Los

a) Los esfuerzos de los países han estado dirigidos a conservar aquellas concesiones que tienen una vinculación efectiva con las corrientes comerciales actualmente existentes. A causa de la renegociación ha disminuido notablemente el número total de concesiones en vigencia, pero el intercambio existente no parece haber sufrido mayormente a causa de dicho descenso, porque se conservaron la casi totalidad de las concesiones que tienen vinculación con dicho comercio. Sin embargo, la persistencia de dicha situación relativamente positiva está claramente condicionada por la decisión de los países no-andinos de conservar entre ellos la vigencia de las concesiones de sus listas nacionales y especiales (Acuerdo Nº 26).

b) Por el otro lado, han quedado eliminadas gran parte de las concesiones que durante la vigencia de la ALALC no habían dado lugar a comercio. Muchas de estas concesiones no tenían ningún potencial de comercio a corto y mediano plazo, pero pueden haber sido afectadas otras concesiones que sí contaban con dicho potencial.

c) Los países han adoptado una posición muy restrictiva en la negociación de los nuevos acuerdos, hecho que entre otros se refleja en el reducido número de nuevas concesiones incorporadas en los mismos y el escaso potencial de comercio que aquéllas hasta el momento han revelado.

Estas conclusiones subrayan la importancia que debe asignarse a las negociaciones que todavía se encuentran pendientes en relación con el patrimonio histórico, es decir la renegociación del Acuerdo Nº 26, de los acuerdos de complementación y las demás negociaciones que pueden significar una efectiva ampliación del número y de la cobertura de las concesiones en vigencia. Entre éstas últimas se destacan, por su importancia, la apertura de los mercados en favor de los países de menor desarrollo relativo y la Preferencia Arancelaria Regional.

16. La pregunta clave por resolver es cómo ha de aplicarse la Preferencia Regional a las posiciones ya negociadas mediante estos acuerdos. Optar por la alternativa de que se exceptúan algunas categorías de concesiones ya comprometidas significaría excluir una parte significativa del intercambio potencial de la aplicación de la PAR, desvirtuándose de esta manera el

/carácter universal

carácter universal del mecanismo. Además, como se indicó, muchas de las concesiones vigentes benefician solamente a uno o a unos pocos países. Por lo tanto, la existencia de estas negociaciones previas no justifica la exclusión generalizada de estas posiciones respecto del ámbito de la PAR, que es multilateral; pero sí puede justificar un tratamiento especial en algunos casos importantes.

17. Los siguientes criterios podrían considerarse:

a) En el caso de concesiones negociadas en ALADI, cabe distinguir dos situaciones, según la relación que exista entre la PAR y el margen de preferencia específico (MPE) que involucra la concesión. Si la PAR es menor que la preferencia específica, se le aplicaría al intercambio entre los países implicados en la concesión esta última; ésto es, el hecho de que MPE>PAR se interpretaría como manifestación de la intención de los países en referencia de promover más intensamente el intercambio de las posiciones negociadas. En cambio, si la PAR es mayor, reemplazaría a la preferencia específica, la que sería absorbida. Esta diferencia obedece a que, en caso contrario, los países con MPE, luego del establecimiento de la PAR, tendrán entre sí una preferencia menor que la vigente con los restantes países y entre éstos.

En síntesis, la norma podría ser que predominara la preferencia mayor.

b) En el caso de convenios bilaterales, como el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil (PEC), la aplicación de la PAR en su relación con los otros países de ALADI, involucraría una pérdida relativa de preferencia en el ámbito bilateral, pero una mejora en el resto de la región, ampliándose el mercado que enfrenta el país productor.

c) Una tercera situación se presenta en el caso del Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) andino. El caso más simple surge cuando el arancel nacional es mayor que el AEMC; en esta situación, hay "espacio" para que los países andinos (PA) puedan otorgar a los países no andinos (PNA) la preferencia regional (o una parte de ella) sin perforar su AEMC.

/Con frecuencia,

Con frecuencia, sin embargo, en las posiciones en las que no hay producción local, los aranceles nacionales tienden a ser bajos, y a veces de hecho son menores que el AEMC (casos de ausencia de producción subregional, por ejemplo). En consecuencia, no habría "espacio" para la aplicación de la PAR en favor de los PNA sin que involucrara una perforación del AEMC. Una situación similar surge en caso de vigencia de un Arancel Externo Común. La aplicación involucra, como es obvio, la compensación que estos países recibirían de los PNA. Por su parte, los países productores andinos, que presumiblemente aplicarían el AEMC o un arancel nacional superior verían "perforado" su margen de preferencia en la subregión. Pero, dado el avance registrado en la reducción de los aranceles internos, en la mayoría de los casos en que hay producción subregional la PAR sería menor que el margen de preferencia del que goza en el mercado andino; adicionalmente, esa producción conquistaría en compensación la posibilidad de exportar a los PNA con la ayuda de la PAR. En consecuencia, la opción de aplicar la PAR en forma generalizada parece no enfrentar problemas insalvables en este caso.

d) Una situación más compleja surge respecto de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). Aquí habría que distinguir entre los item reservados para programación y los efectivamente programados; a su vez, entre los últimos cabría distinguir entre asignaciones de item que abarcan a todos los PA y asignaciones exclusivas. El último constituye el caso más difícil.

Los productos asignados a países en virtud de los PSDI reciben un margen de preferencia no recíproco en los mercados de la subregión; el margen es determinado por el AEC, dado que la producción del artículo asignado entra liberada de arancel interno en los países miembros. Respecto del intercambio entre los PNA se aplicaría la PAR según la norma general. Sin embargo, excluir totalmente de ella a los países andinos restringiría innecesariamente el mercado con que podrían contar los propios productores

/subregionales, así

subregionales, así como el de eventuales productores del resto de la región. Alternativamente, la aplicación de la PAR en la subregión involucraría un cambio de las reglas del juego para los asignados.

Una opción intermedia, que atenúa los problemas mencionados, es que se recurriese a negociaciones, que condujesen a la aplicación de una PAR cuando la producción del país asignado fuese insuficiente para abastecer la subregión y la concesión se pudiese compensar con una PAR otorgada por PNA en otras posiciones en las que los países asignados produjesen más que la demanda subregional; la PAR podría aplicarse en ambas direcciones, o sólo en favor del país excedentario.

En numerosos casos, los países beneficarios de asignaciones no han iniciado aún la producción en rubros objeto de programación. Como se sabe, por razones de viabilidad administrativa, la programación no fue simultánea, sino que se efectuó secuencialmente, por sectores. De hecho es difícil que todas las asignaciones puedan ser llevadas a cabo, en plazos breves, por parte de los países que las recibieron. Por lo tanto, hay un terreno propicio para intercambio de asignaciones, no sólo entre países andinos, sino también con los restantes miembros de la ALADI. Ello permitiría una mayor especialización productiva, y el aprovechamiento de economías de escala al ampliar el mercado disponible. En esta área se presenta una buena oportunidad para realizar acuerdos de producción que, yendo más allá de las preferencias arancelarias, se complementen con ellas.

/IV. NATURALEZA

IV. NATURALEZA DEL MARGEN DE PREFERENCIA

18. La Resolución Nº 5 en sus artículos b) y c) contiene algunas orientaciones sobre la fórmula para la determinación de la preferencia. Al establecer que su aplicación no puede implicar consolidación de gravámenes (artículo b), excluye la fijación del arancel intrarregional en términos de niveles absolutos. El artículo c) además estipula que "se establecerán fórmulas que permiten contemplar en forma equitativa, la situación derivada en los niveles arancelarios de los países miembros". Lo prescrito en ambos artículos apunta a un arancel regional que se relaciona de un modo directo con el arancel a terceros. Se postula que la PAR sea de fácil aplicación y control; que no rompa el perfil del arancel nacional; que los países mantengan autonomía para modificar su nivel y estructura, y que la PAR sea susceptible de incrementarse a través del tiempo sin necesidad de cambios en su naturaleza. Por lo tanto, se requiere encontrar un sistema de determinación de la PAR que cumpla con este conjunto de requisitos.

En el presente capítulo se discutirán algunas fórmulas que cumplen con estos requisitos. La discusión se basa sobre los ejemplos de fórmulas y tarifas que han sido incorporados al documento "Estudio sobre puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional", ALADI/SEC/Estudio 3, 8 de septiembre de 1982.

19. La fórmula más obvia que se presenta es aquélla en la que el arancel regional se calcula directamente a partir de los aranceles nacionales, 2/ aplicando a estos últimos un descuento porcentual. Este método, conocido como la fórmula proporcional, tiene la gran ventaja de ser simple y de fácil aplicación. Ello constituye su mayor ventaja: es la más fácil de entender y aplicar. Sin embargo, no ofrece de por sí una solución para los extremos de la escala de los aranceles nacionales. Cuando los aranceles para terceros países son muy bajos, la aplicación de la fórmula da como resultado márgenes de preferencia que a todas luces son insuficientes para generar comercio. (Por ejemplo, una preferencia de 20% sobre un arancel nacional de 10% proporciona un margen de sólo dos puntos). En el caso de aranceles

---

2/ Cualquiera alternativa requiere una definición de lo que se entiende por "arancel nacional".

/nacionales muy

nacionales muy altos, el margen en puntos es proporcionalmente más grande, pero el arancel regional restante puede ser todavía tan alto que resulte prohibitivo para la oferta regional (la aplicación del mismo margen de 20% a un arancel nacional de 200% determinaría un arancel regional de 160%). La interrogante que surge aquí es si lo último constituye un problema o una ventaja.

20. Otra fórmula que se ha propuesto es la que define el porcentaje de la preferencia como una proporción del precio de la mercadería internada, es decir, del precio de importación más el arancel preferencial.3/ Al aplicar esta fórmula se obtiene un margen de preferencia que es algo más amplio para los aranceles nacionales bajos (su estricta aplicación es estos casos podría incluso llevar a un arancel regional negativo), pero el margen continúa siendo insuficiente para aranceles nacionales muy altos (aplicando una preferencia de 20% a un arancel nacional de 200% se obtiene un arancel regional de 154%).

21. Se ha presentado una tercera fórmula orientada a solucionar el problema de los extremos de la escala de aranceles. Se trata de la denominada parabólica porque lleva a porcentajes de preferencia que son significativamente más altos en los extremos de la escala que en la franja intermedia de la misma.4/ Una desventaja de esta fórmula reside en su implementación relativamente complicada.

22. La preocupación respecto de los extremos del perfil arancelario, y la forma como las fórmulas alternativas se comportan en esos extremos, involucra el objetivo de generar intercambio en rubros situados en todo el rango cubierto por los aranceles nacionales. En contraste, la actitud que

---

3/ Esta es la fórmula que el INTAL ha utilizado en sus investigaciones sobre la relación histórica entre márgenes de preferencia y crecimiento del comercio intrazonal. Su fórmula matemática es la siguiente:

Preferencia (en porcentaje) = $\frac{T-t}{1+t}$ x 100, donde: T = arancel para terceros países; t = arancel para la zona.

4/ Véase, "Estudio sobre puesta en vigencia de la Preferencia Arancelaria Regional", ALADI/SEC/Estudios 3, 8 de septiembre de 1982.

/han exhibido

han exhibido los países en el pasado, revelaría inclinaciones diferentes. Los países tienden a gravar más fuertemente las importaciones competitivas (sustituibles) con la producción local y a aplicar aranceles bajos a los que no compiten con esta producción. Los países, en general, han sido reticentes a liberar el comercio recíproco en los sectores competitivos con la producción nacional. Esta tendencia, presumiblemente sería reforzada por la situación recesiva predominante en la economía mundial y en la región.

23. Todos los países miembros están sufriendo las consecuencias de la situación recesiva de la economía mundial. Ello involucra que la actividad económica nacional enfrenta graves dificultades. En estas circunstancias, no cabe esperar que las acciones integradoras que puedan adoptarse estén orientadas a lograr un mayor grado de competencia en los respectivos mercados internos contra la producción local. Por el contrario, se requiere expandir las oportunidades de venta de esta producción. En otros términos, más que nunca, las circunstancias recomiendan priorizar la "desviación de comercio" antes que la "creación de comercio" entre los países de la región. Se trata, entonces, de aprovechar la situación coyuntural, que amenaza prolongarse por algunos años debido a los componentes estructurales que contiene, para expandir las oportunidades de exportaciones intrarregionales a todos los países participantes.

24. En otros términos, la difícil situación por la que pasa la economía internacional representa un factor que debiera alentar la cooperación entre los países de la región. Las formas que adopte esta cooperación, naturalmente, estarían influencias por la situación vigente, priorizando corrientes de comercio con las características descritas en el párrafo precedente. Sin embargo, la puesta en marcha de una primera fase de una PAR multilateral debe ser concebida de manera que sirva de base a acciones futuras más amplias y profundas. El primer paso, modesto y simple, basado en la PAR, requiere, en fases más avanzadas, contener mecanismos adicionales de cooperación que garanticen un desarrollo equilibrado del proceso y de la distribución entre países de sus efectos.

/25. El

25. El problema práctico que surgen en la primera fase es cómo distinguir entre los casos en que el mayor intercambio recíproco contribuiría a desplazar producción nacional o la de terceros, evitando entrar a la negociación producto por producto. Ello dependerá de la forma como los países estén regulando sus importaciones.

En la medida que las importaciones competitivas o conflictivas estén gravadas con aranceles altos, que involucran redundancia significativa, una PAR proporcional al arancel nacional probablemente no suprima esa redundancia. Por lo tanto, podría aplicarse a esas mercaderías sin que en la práctica surtiese efectos apreciables sobre las corrientes de comercio. Por otra parte, si las importaciones no competitivas están gravadas con aranceles bajos, una determinada PAR tendería a ser más efectiva para modificar las corrientes de intercambio. En efecto, 5 o 10 puntos de preferencia pueden ser determinantes de las condiciones de competencia de mercaderías afectas a aranceles bajos. En caso de que haya restricciones cuantitativas explícitas y definidas, aún cuando se mantengan vigentes para las importaciones que sean abastecidas desde la región, la PAR surtiría los efectos deseables: desviar compras hacia la producción regional. El problema surge cuando las restricciones para-arancelarias no son explícitas, y de hecho pueden emplearse para eludir la PAR, y cuando las importaciones desde terceros están totalmente liberadas del pago de derechos aduaneros.

26. En general, podría pensarse en aplicar la PAR a todos los productos (salvo los casos especiales), sean éstos competitivos o no con la producción nacional. La selectividad o diferenciación entre ambas categorías se haría a través del criterio que se establezca para la determinación de la PAR. La norma que se use podría ser un determinado porcentaje constante del arancel nacional. No obstante, la discusión anterior sugiere que ello debería ocurrir sólo dentro de cierto rango. Luego de cierto nivel superior, la PAR podría consistir en una proporción decreciente o un número fijo de puntos. Así la PAR no desvirtuaría el propósito del país respectivo de proteger fuertemente su producción nacional. En contraste, la norma de proporcionalidad a <u>todo</u> nivel, implica que el país que desea incrementar la protección de cierta producción incrementaría simultáneamente la incidencia de la PAR en favor de la competencia de origen regional (véase Cuadro 1,

/columna 2)

columna 2). Por ello, resultaría conveniente para viabilizar el establecimiento de una PAR, que esta tuviese un tope superior. En los tramos inferiores de la estructura arancelaria, a su vez, el porcentaje fijo del arancel representa pocos puntos, por lo cual podría establecerse un tope inferior. A vía de ejemplo, la PAR podría consistir en una tasa de 20%, medida respecto del arancel nacional, expresada en su equivalente ad-valorem, con un mínimo de 7 puntos y un máximo de 20.

27. Los Cuadros 1 y 2 sintetizan las diversas opciones comentadas aquí. La columna (1) muestra nueve niveles hipotéticos del arancel nacional, comprendidos entre 10% y 200%. Las columnas 2 a 4, presentan la PAR en puntos de arancel, como porcentaje del arancel y como porcentaje del precio ex-aduana, respectivamente. La visión que provee cada una es distinta. La columna (3) es un indicador del sacrificio proporcional del ingreso arancelario que, por unidad de intercambio intrarregional, efectúa el país importador. La colomna (4) muestra el impacto potencial sobre el precio máximo que podría pagar el país importador y recibir el proveedor regional, en relación al precio que cobra el proveedor extrarregional.

Se puede apreciar que las opciones de PAR proporcional al arancel y al precio ex-aduana son relativamente similares en la medida que la primera cuente con topes mínimo y máximo. En ambos casos, la PAR equivaldría a un porcentaje rápidamente decreciente del arancel nacional, pero a un porcentaje relativamente constante del precio ex-aduana, como se aprecia en los Cuadros 1 (columnas 6 y 7) y 2 (columnas 6 y 7).

En el Cuadro 2 además se presenta ejercicios con tasas de 10% y 30%, con mínimo de 5 y 8 puntos y máximos de 15 y 23 puntos, respectivamente, este último porcentaje, a título ilustrativo del comportamiento ante un incremento, en una segunda fase, de la PAR.

/Cuadro 1

Cuadro 1

PAR PROPORCIONAL AL ARANCEL NACIONAL Y PROPORCIONAL AL PRECIO EX-ADUANA

ARANCEL NACIONAL	PROPORCIONAL (20%) AL ARANCEL			PROPORCIONAL (10%) AL PRECIO		
	PAR (puntos)	PAR como % de Arancel	PAR como % de Precio ex-aduana	PAR (puntos)	PAR como % de Arancel	PAR como % de Precio ex-aduana
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
10	2	20	1.8	11.0	110.0	10.0
20	4	20	3.3	12.0	60.0	10.0
30	6	20	4.6	13.0	43.3	10.0
40	8	20	5.7	14.0	35.0	10.0
50	10	20	6.6	15.0	30.0	10.0
75	15	20	8.6	17.5	23.3	10.0
100	20	20	10.0	20.0	20.0	10.0
150	30	20	12.0	25.0	16.7	10.0
200	40	20	13.3	30.0	15.0	10.0

a/ Para los efectos del cálculo de la PAR como % del precio ex-aduana se usó la fórmula $PP = \frac{T - t}{1 + T} \times 100$, donde T = Arancel para terceros; t = Arancel para la zona.

/Cuadro 2

Cuadro 2

PAR PROPORCIONAL AL ARANCEL NACIONAL, CON TOPES MAXIMO Y MINIMO

ARANCEL NACIONAL	PAR BASICA DE 10%			PAR BASICA DE 20%			PAR BASICA DE 30%		
	PAR (puntos)	PAR como % de		PAR (puntos)	PAR como % de		PAR (puntos)	PAR como % de	
		Arancel	Precio ex-aduana		Arancel	Precio ex-aduana		Arancel	Precio ex-aduana
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	((9)	(10)
10	5	50.0	4.5	7	70.0	6.4	8	80.0	7.3
20	5	25.0	4.2	7	35.0	5.8	8	40.0	6.7
30	5	16.7	3.8	7	23.3	5.4	9	30.0	6.9
40	5	12.5	3.6	8	20.0	5.7	12	30.0	8.6
50	5	10.0	3.3	10	20.0	6.7	15	30.0	10.0
75	7.5	10.0	4.3	15	20.0	8.6	22.5	30.0	12.9
100	10	10.0	5.0	20	20.0	10.0	23	23.0	11.5
150	15	10.0	6.0	20	13.3	8.0	23	15.3	9.2
200	15	7.5	5.0	20	10.0	6.7	23	11.5	7.7

a/ Para los efectos del cálculo de la PAR como % del precio ex-aduana se usó la fórmula $PP = \frac{T - t}{1 + T} \times 100$, donde T = Arancel para terceros; t = Arancel para la zona.

/V. ASPECTOS

V. ASPECTOS DISTRIBUTIVOS

Es difícil encontrar un sistema de preferencia arancelaria que garantice por sí solo una distribución equitativa entre los países participantes y que resuelva los problemas que plantean los casos especiales. Ello se aborda en este capítulo y en el siguiente.

A. Diferenciación según países

28. La Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros establece en su artículo f), que "se aplicarán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países, en la magnitud de la preferencia arancelaria regional. Adicionalmente se podrá aplicar, en forma selectiva, el criterio de gradualidad en el tiempo, de acuerdo con las categorías antes mencionadas". Vale poner énfasis en el hecho que este artículo, en su primera parte, tiene un carácter imperativo, determinando una modalidad de diferenciación para las tres categorías de países miembros de la ALADI (países de menor desarrollo relativo, países de desarrollo intermedio y demás países miembros).

Sin lugar a duda, la diferenciación se basa en la experiencia recogida durante la aplicación de los programas de desgravación en el marco de la ALALC. Así, se ha podido constatar que los países de menor desarrollo relativo, a pesar de haber recibido un número relativamente alto de concesiones, no pudieron aprovecharlas en forma satisfactoria. Por el contrario, los países de mayor grado de desarrollo relativo demostraron tener una capacidad de exportación más efectiva y fueron capaces de incrementar significativamente sus exportaciones, especialmente de productos manufacturados.

29. Esta experiencia ha llevado a los países miembros a la conclusión que los menos desarrollados y de menor potencial económico actual requieren de mecanismos dirigidos a mejorar la distribución de los beneficios de la expansión del intercambio. Un mecanismo destacado es la nómina de productos de apertura inmediata de mercados en favor de los países de menor desarrollo relativo. Otro mecanismo podría ser la diferenciación de los márgenes de la PAR según los tres niveles de desarrollo de los países miembros ya definidos. Antes de examinar este mecanismo, cabe reiterar

/que para

que para no obstaculizar e introducir ineficiencias, es preciso evitar buscar una distribución equilibrada en cada uno de los instrumentos de promoción del intercambio. Lo que corresponde es que el conjunto de mecanismos entregue un resultado equitativo.

30. La diferenciación en términos de magnitud de la PAR se puede dar, sea exclusivamente por el país beneficiario, o por el país otorgante, o mediante la combinación de ambos criterios. En el primer caso, el país importador establece márgenes distintos de acuerdo con las tres categorías de países beneficiarios; la segunda opción corresponde a una diferenciación del margen conforme a las tres categorías de países importadores. La Resolución antes citada no ofrece mayores orientaciones sobre la instrumentación precisa de este tratamiento diferencial. Obviamente, la diferenciación que combina ambos criterios ofrece las posibilidades más numerosas para ajustar el tratamiento arancelario a las diferentes combinaciones de países. Al distinguir tres categorías de países esta opción lleva a 9 posibilidades de diferenciación de la preferencia.

31. Aunque en principio esta opción supone la modalidad más completa de diferenciación, en la práctica puede acarrear dificultades para su negociación y aplicación. Cada una de las 9 posiciones de esta matriz de 3 x 3 se presta a un proceso complicado de negociaciones, al no existir una metodología generalmente aceptada que permita traducir las diferencias entre países en una graduación equivalente de la preferencia. Además, su aplicación en aduana resulta más compleja. Por otra parte, es probable que en la práctica no se requiera de una diferenciación tan elaborada, y que una mucho más simple permita alcanzar los mismos objetivos.

32. Si la preocupación de los países miembros reside en su deseo de colocar a los relativamente menos desarrollados en condiciones competitivas más equilibradas con los más desarrollados de la Asociación, puede plantearse otra variante más simple, que consulta efectivamente dichas distinciones en cuanto a sus capacidades competitivas. El Cuadro 3 ofrece, a modo de ejemplo, una expresión de la misma, referida a la primera fase.

/Cuadro 3

Cuadro 3

País otorgante \ País que recibe	Argentina, Brasil y México	Intermedios	Menor desarrollo
Argentina, Brasil y México	x	1.2x	1.5x
Intermedio	x	1.2x	1.5x
Menor desarrollo	x	x	x

En esta matriz, la x refleja el tratamiento básico que se otorgan los países, es decir, el valor de la preferencia regional en su expresión simple (por ejemplo 20% de la tarifa a terceros). Los países de menor desarrollo sólo otorgan el margen establecido pero reciben uno más elevado de Argentina, Brasil y México, y otro algo menor, pero todavía sustancial de los países intermedios, estimándose que los países mayores son capaces de exportar a todos los países con el margen básico definido. Finalmente, los países intermedios reciben márgenes de tamaño intermedio de los países mayores y de los otros países ubicados en su misma categoría. Esta variante tiene la ventaja de reducir la negociación a tres parámetros (a modo de ejemplo, en el Cuadro 3, x, 1.2 y 1.5). Su aplicación es también más sencilla porque los países de menor desarrollo relativo otorgarían únicamente el margen acordado y los países mayores recibirían también dicho margen.

33. El factor de multiplicación podría aplicarse a la tasa básica y a los topes inferior y superior, sólo a la primera, o a diversas combinaciones. El Cuadro 4 muestra algunos factores de multiplicación de 1.2 a 1.5, a vía de ejemplo, con una tasa básica de 20% en que los países de menor desarrollo son los receptores.

/Cuadro 4

Cuadro 4

TRATAMIENTO PREFERENCIAL PARA PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

ARANCEL NACIONAL % (1)	OTORGANTES INTERMEDIOS (1.2x) PAR (puntos) (2)	PAR como % de Arancel (3)	PAR como % de Precio ex-aduana (4)	OTORGANTES A, B, M (1.5x) PAR (puntos) (5)	PAR como % de Arancel (6)	PAR como % de Precio ex-aduana (7)
10	8.4	84.0	7.6	10	100.0	9.1
20	8.4	42.0	7.0	10.5	52.5	8.8
30	8.4	28.0	6.4	10.5	35.0	8.1
40	9.6	24.0	6.9	12	30.0	8.6
50	12.0	24.0	8.0	15	30.0	10.0
75	18.0	24.0	10.3	22.5	30.0	12.9
100	24.0	24.0	12.0	30.0	30.0	15.0
150	24.0	16.0	9.6	30.0	20.0	12.0
200	24.0	12.0	8.0	30.0	15.0	10.0

/34. Cabe

34. Cabe reiterar que es preciso evaluar en su conjunto los efectos de los diversos instrumentos de cooperación. En particular, en lo que se refiere a los países de menor desarrollo, las nóminas de apertura de mercado y la diferenciación de la PAR no pueden evaluarse en forma aislada entre sí. A medida que avance el proceso de integración, considerando las limitaciones y complejidades que ofrecen las diferenciaciones arancelarias excesivas entre países, parece conveniente reducir su significación y reemplazarlas por mecanismos más efectivos para lograr un desarrollo equilibrado.

B. Tratamientos diferenciales por sectores o productos

35. La Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros establece en su artículo e) que la preferencia "podrá ser distinta de acuerdo con el sector económico de que se trata". Además, el artículo f) de la misma resolución estipula que "al determinar su magnitud (de la preferencia) se tendrá en cuenta la situación de sectores sensibles de la economía, pudiendo preverse, para dichos sectores, modalidades y condiciones especiales para la aplicación de la preferencia arancelaria regional". Nótese que ambos artículos sólo se refieren a la posibilidad de aplicar estos tratamientos diferenciales por sectores y que es muy limitada la orientación que ofrecen sobre esta eventual diferenciación.

Es difícil encontrar sectores en los cuales los países requieran excluir la totalidad de las posiciones arancelarias respecto de una PAR del orden de 20% para la producción de origen regional. Dentro de estas magnitudes, es previsible que, por una parte, se trataría de casos problemas más bien puntuales y, por otra, de temores frente a eventuales casos de competencia excesiva. Recuérdese, en primer lugar, que la PAR estaría asociada a la estructura del arancel nacional y que podría tener un tope superior máximo. Segundo, que los países conservarían su autonomía para modificar los aranceles nacionales.5/ Tercero, que los países, si lo

5/ Debe tenerse presente que los países que tengan en vigencia aranceles externos comunes, derivados del Acuerdo de Cartagena, no tendrían abierta esta opción en forma individual.

/acuerdan, podrían

acuerdan, podrían aplicar restricciones cuantitativas. Estas tres condiciones permiten una defensa relativamente expedita de la producción nacional. Por lo tanto, sólo los casos especiales serían los que subsistirían como problemas que requieren un tratamiento específico.

36. La Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros previó en su artículo h) la posibilidad de establecer listas de excepciones cuya extensión varíe conforme a la categorización de los países. Vale decir que se trata de una prescripción facultativa, en previsión de situaciones especiales que podrían darse en un número limitado de casos y de excepciones que se deriven de la existencia de acuerdos previos entre países.

Pueden existir diversas motivaciones que generen la inseguridad a que pudiera dar lugar la aplicación de una preferencia regional que abarque en principio todo el universo arancelario. La implementación de la preferencia procura superar la negociación producto por producto que, hasta el momento, ha sido la modalidad empleada en la mayoría de los mecanismos de la ALALC y de la ALADI. Es comprensible entonces que en ciertos casos se piense en recurrir a excepciones en la aplicación del margen de preferencia arancelario. Sin embargo, cabe señalar que Cláusulas de Salvaguardia debidamente instrumentadas pueden cumplir una función precautelar suficiente frente a contingencias que crearen dificultades económicas a las partes.

37. Existen además consideraciones de orden práctico. Es probable que el proceso de negociación de la preferencia en sus etapas más avanzadas resulte más expedito y que permita establecer un margen preferencial de mayor magnitud si los países cuentan con la posibilidad de recurrir a algunas excepciones mediante las cuales se resguarden los mercados nacionales de productos que estimaren particularmente expuestos a la competencia intrazonal.

38. De todos modos, existe una obvia conveniencia de limitar la extensión de las excepciones, ya que de otra manera su uso podría significar la aniquilación de gran parte de los efectos comerciales que se buscan con el establecimiento de la PAR. Para comprobar lo anterior basta recordar que hay una fuerte concentración del comercio intrazonal, es decir, un número relativamente reducido de productos constituye una parte predominante del intercambio. Como se puede observar en el Anexo, para el conjunto de los

/países miembros

países miembros de la ALADI se trata, en promedio, de 42 productos 6/ que suman 80% de las exportaciones intrazonales y 69 productos que alcanzan el mismo porcentaje por el lado de las importaciones intrazonales.7/ No cabe duda entonces que el intercambio existente está fuertemente concentrado en un reducido número de productos, y que es importante limitar las excepciones, en caso de que se juzgue necesario establecerlas, para evitar que su uso indiscriminado neutralice en gran medida el potencial de la preferencia regional.

39. La cantidad de excepciones puede ser limitada fijando un número máximo de productos para cada categoría de países, o determinando este número de manera indirecta al fijar un límite porcentual al valor del comercio afectado por dichas excepciones. Una tercera posibilidad la ofrece la combinación de ambos criterios, o sea que el total posible se determine mediante la aplicación simultánea de ambos criterios. Esta última alternativa parece ofrecer las mayores ventajas. La imposición de un límite máximo en términos de un porcentaje del valor del comercio existente permite evitar que gran parte del mismo quede marginado de los beneficios que pueda significar la aplicación de la preferencia regional. Por otra parte, limitando también en forma directa el número de productos que puede figurar en dichas listas se evita la exclusión de un gran número de ellos de escasa gravitación en el intercambio actual, pero que podrían tener un significativo potencial de comercio.

40. Un criterio práctico para la aplicación simultánea de ambas normas sería, por ejemplo, fijar para todos los países miembros un determinado porcentaje de las importaciones como límite máximo de las excepciones mientras que el número de excepciones admisibles sería variable por categorías de países. Con lo cual se resguardaría en cierta medida el potencial de crecimiento del comercio existente, y al mismo tiempo los países relativamente menos desarrollados podrían proteger sus actividades productivas incipientes o particularmente sensibles.

6/ Los productos han sido definidos a 6 dígitos de la NABALALC.

7/ Sólo en dos casos la muestra de productos que cubre el 80% del intercambio supera el número de 100 (114 para las exportaciones de Brasil y 109 para las importaciones de México).

/En síntesis,

En síntesis, respecto de los productos sensibles, en las etapas de profundización de la PAR, parece apropiado un sistema mixto, que incluya excepciones limitadas en su número y valor, y cláusulas expeditas de salvaguardia. La posibilidad de recurrir a las últimas, torna más viable el operar con excepciones limitadas en su significado y extensión, acotándolas a los casos más claramente conflictivos, y evitando las excepciones por excesiva precaución.8/

VI. MECANISMOS DE EVALUACION Y CORRECCION

41. La equidad en la distribución de los beneficios y costos de la cooperación económica entre países constituye uno de los requisitos fundamentales para su permanencia y su progresiva profundización. Una evaluación periódica de los resultados surge entonces como un requisito. La definición desde el comienzo de los mecanismos de evaluación, la periodicidad de su aplicación y la naturaleza de los instrumentos de ajuste, y la organización y procesamiento de la información pertinente constituyen factores que, en vez de entrabar, debieran facilitar el avance de los procesos de integración.

El tratamiento distinto a los países miembros según su nivel de desarrollo procura, desde un inicio, buscar una distribución equitativa de los beneficios y costos del proceso de expansión del intercambio recíproco.

42. Es claro que la diferenciación de las preferencias arancelarias en favor de los países de menor desarrollo involucra una potencial mejoría de sus términos de intercambio recíproco. Sin embargo, es dudoso que las concesiones arancelarias basten por sí solas para generar oportunidades de intercambio equitativas para países con muy diversos grados de desarrollo y dimensión de mercados. Por consiguiente, en la medida que el principal mecanismo utilizado inicialmente sea el arancelario, parece especialmente conveniente realizar en forma periódica evaluaciones de los resultados obtenidos. Ello permitiría efectuar, oportunamente, correcciones en la distribución entre países, sobre la base de los resultados arrojados por el

---

8/ Cabe anotar que en lo que respecta a los productos asignados en PSDI, ninguno de los dos mecanismos sirve al país asignado para proteger su mercado subregional. Por ejemplo, las cláusulas de salvaguardia, además de aplicarse en el país productor, tendrían que serlo en el de los importadores intrasubregionales.

conjunto de los mecanismos utilizados. La oportunidad de las correcciones haría más probable correcciones positivas; esto es, las que faciliten el incremento de las exportaciones intrazonales de los países que aparezcan en posición desmedrada, en vez de las negativas, orientadas a restringir las importaciones desde la ALADI de esos países.

43. En la evaluación, por lo menos, podrían considerarse el comportamiento de los términos del intercambio recíproco, los volúmenes del intercambio y su composición.

Es indudable que es difícil medir los términos del intercambio de cada país; una mayor dificultad ofrece la cuantificación de los términos del intercambio recíproco. Una forma de aproximación es a través del cálculo directo de las preferencias arancelarias sobre la base de los márgenes negociados. Sin embargo, el margen utilizado efectivamente puede ser mayor o menor que la PAR acordada. Lo primero acontece cuando el país importador aplica restricciones cuantitativas a las importaciones procedentes desde terceros países. Lo segundo sucede cuando las condiciones del mercado hacen que el margen de preferencia sea total o parcialmente redundante; esto es, cuando las condiciones de competencia dentro de la región obligan al exportador a cobrar un precio que es inferior al internacional más el arancel externo.

El efecto de la constitución de un mercado ampliado sobre los términos del intercambio recíproco de un determinado país refleja sólo parcialmente la transferencia de ingresos resultante. El efecto distributivo depende, además, del volumen del intercambio que se realice. La combinación, por una parte, de las corrientes de comercio recíproco que se generan y, por la otra, de la evolución de las relaciones de precios que se les aplican, determinará el saldo neto de los "subsidios implícitos" recibidos y otorgados por cada una de las naciones participantes.

Es frecuente que se haya considerado sólo uno de estos aspectos al intentar evaluar la distribución de beneficios. En particular, dentro de lo que ha solido llamarse "principio de reciprocidad", hubo una tendencia a privilegiar el equilibrio de los saldos comerciales recíprocos.

/44. Hay

44. Hay diversas razones para distinguir entre los diferentes componentes del comercio recíproco, que los agruparemos en tres grandes categorías. Por una parte, los puntos que representan los márgenes de preferencia que se aplican a cada ítem de exportación e importación pueden ser muy heterogéneos. Por otra parte, no todos los productores tienen la misma significación para el desarrollo económico nacional; en efecto, generan impactos disímiles sobre variables tales como el aprovechamiento de economías de escala, la generación de empleo, la difusión de conocimiento tecnológico, y la creación de una infraestructura industrial. Por último, hay productos que son de fácil colocación en los mercados externos; en cambio, otros no lo son, por lo que la obtención de acceso a los mercados de los países asociados puede representar una variable importante. Revisten importancia entonces no sólo el volumen, sino también las características de la producción y comercialización de las mercaderías que cada país logre colocar en la región.

En síntesis, ni la evolución de los términos del intercambio recíproco ni el saldo de la balanza comercial con la región indican por sí solos la posición relativa de un país. El hecho de que ambas variables deban ser consideradas en forma conjunta implica que para lograr una distribución equitativa de los resultados no se requiere imponer un equilibrio forzado en las corrientes de intercambio, ya que es posible compensar un determinado saldo en éstas con cambios en la composición del comercio y/o de sus márgenes de preferencia. Por otra parte, estos indicadores miden únicamente las transferencias de ingresos que se realizan entre países. Tanta o mayor significación para el desarrollo nacional tiene la calidad de las corrientes de intercambio que se generen y su repercusión sobre la economía interna. Se requiere, entonces, de una evaluación periódica cuidadosa de estos elementos, y de la adopción de medidas correctivas. Ello sería una forma práctica de incentivar la permanencia y la profundización de la preferencia arancelaria regional.

/ANEXO

ANEXO

Cuadro 1

PAISES DE LA ALADI: DISTRIBUCION DE LOS ARANCELES POR CLASES, SUS FRECUENCIAS EN PORCENTAJES Y ARANCEL PROMEDIO POR CLASES Y POR PAISES

Aranceles por clases (porcentaje ad valorem)	Argentina		Bolivia		Brasil		Colombia		Chile		Ecuador	
	Frecuencia	Promedio	Frecuencia	Promedio	Frecuencia	Promedio	Frecuencia	Promedio	Frecuencia	Promedio	Frecuencia	Promedio
0	9.3	0	0.1	0	0.7	0	-	-	0.4	0	-	-
0.01 - 9.99	-	-	52.3	7.2	0.2	7.9	5.1	7.7	-	-	28.2	4.6
10 - 19.99	31.4	10.6	20.8	16.6	0.2	13.5	12.5	13.8	99.1	10.0	14.3	14.0
20 - 29.99	9.8	23.7	12.6	27.9	7.6	24.9	37.3	24.3	0.1	25.0	11.4	22.6
30 - 39.99	49.2	36.4	7.3	38.0	1.9	32.6	19.5	33.9	-	-	4.5	31.5
40 - 49.99	0.2	45.0	4.6	48.0	4.2	42.5	10.9	43.5	-	-	2.4	41.5
50 - 59.99	0.1	55.0	1.7	58.0	23.8	54.9	5.4	52.5	-	-	3.2	51.9
60 - 69.99	-	-	-	-	1.8	62.2	4.2	62.3	0.4	60.0	5.6	61.6
70 - 79.99	-	-	0.6	78.0	16.7	70.4	1.3	72.4	-	-	7.2	71.1
80 - 89.99	-	-	-	-	8.6	81.8	1.6	81.8	-	-	4.1	81.0
90 - 99.99	-	-	-	-	1.8	93.6	1.1	91.5	-	-	5.2	91.0
100 y más	-	-	-	-	32.5	180.9	1.1	109.6	-	-	14.0	124.5
Total porcentaje	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	
Total número items	10 337		2 564		11 516		4 992		2 498		4 382	
Arancel promedio	23.7		17.2		97.7		32.4		10.2		44.0	

/(Cont. cuadro 1)

(Cont. cuadro 1)

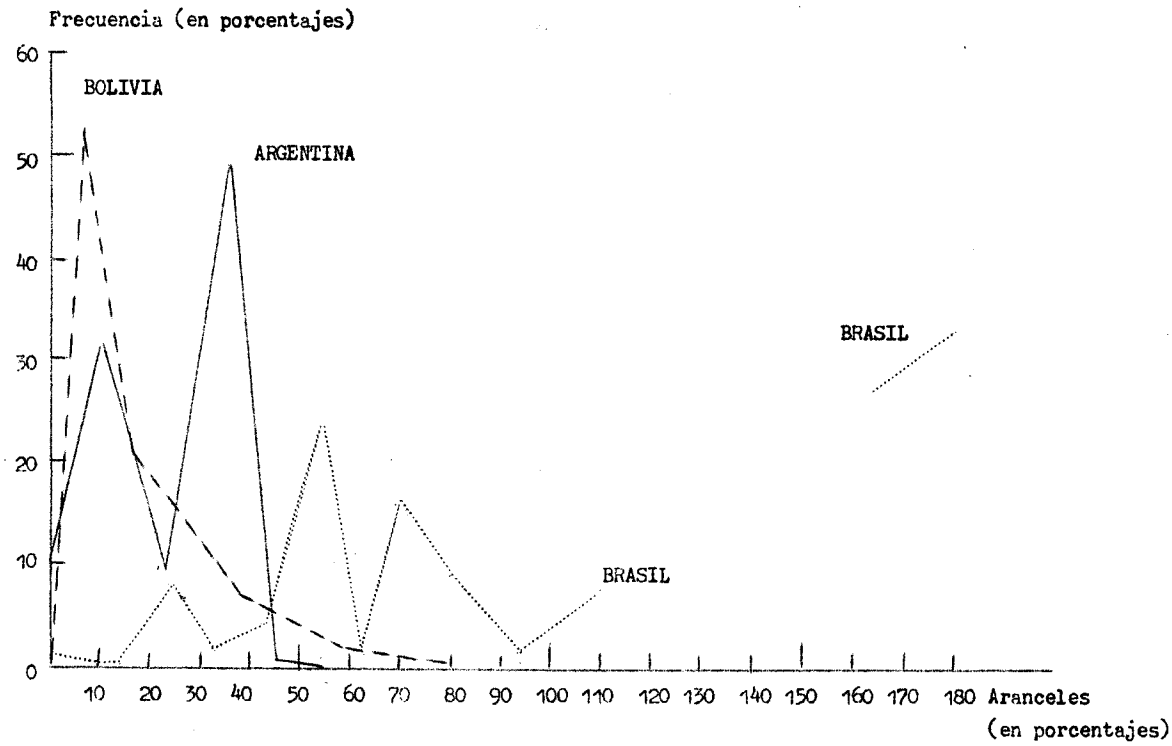
Aranceles por clases (porcentaje ad valorem)	México		Paraguay		Perú		Uruguay		Venezuela	
	Frecuencia	Promedio	Frecuencia	Promedio	Frecuencia	Promedio	Frecuencia	Promedio	Frecuencia	Promedio
0	2.8	0	-	-	0.7	0	-	-	1.4	0
0.01 -- 9.99	6.9	6.3	-	-	4.6	4.6	-	-	33.0	2.5
10 - 19.99	42.8	15.5	0.1	18.4	15.2	13.6	1.4	10.0	12.8	12.2
20 - 29.99	12.3	23.9	1.4	27.2	30.2	23.2	8.4	23.5	14.4	21.0
30 - 39.99	7.5	34.4	1.0	35.0	16.3	32.7	11.7	37.5	9.1	33.3
40 - 49.99	5.7	43.2	4.3	46.4	7.4	42.1	35.5	48.5	4.4	42.0
50 - 59.99	9.5	53.5	15.6	55.6	6.4	51.4	2.2	59.4	4.7	50.2
60 - 69.99	4.4	63.8	8.2	65.2	5.3	61.0	0.3	66.1	5.2	60.2
70 - 79.99	2.7	78.7	3.5	75.0	3.8	71.5	2.6	72.2	2.0	71.4
80 - 89.99	1.5	84.4	16.5	87.1	[illegible]	81.3	7.9	81.5	4.6	80.0
90 - 99.99	-	-	15.8	96.0	1.8	91.4	30.0	92.5	0.5	90.0
100 y más	3.9	105.1	35.6	119.0	5.0	107.0	-	-	7.9	101.0
Total porcentaje	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	
Total número items	7 831		3 517		5 059		6 887		5 262.0	
Arancel promedio	29.6		88.2		36.6		61.3		29.4	

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones proporcionadas por la Secretaría de la ALADI.

/Gráfico 1

Gráfico 1

PERFILES ARANCELARIOS : BOLIVIA, ARGENTINA Y BRASIL

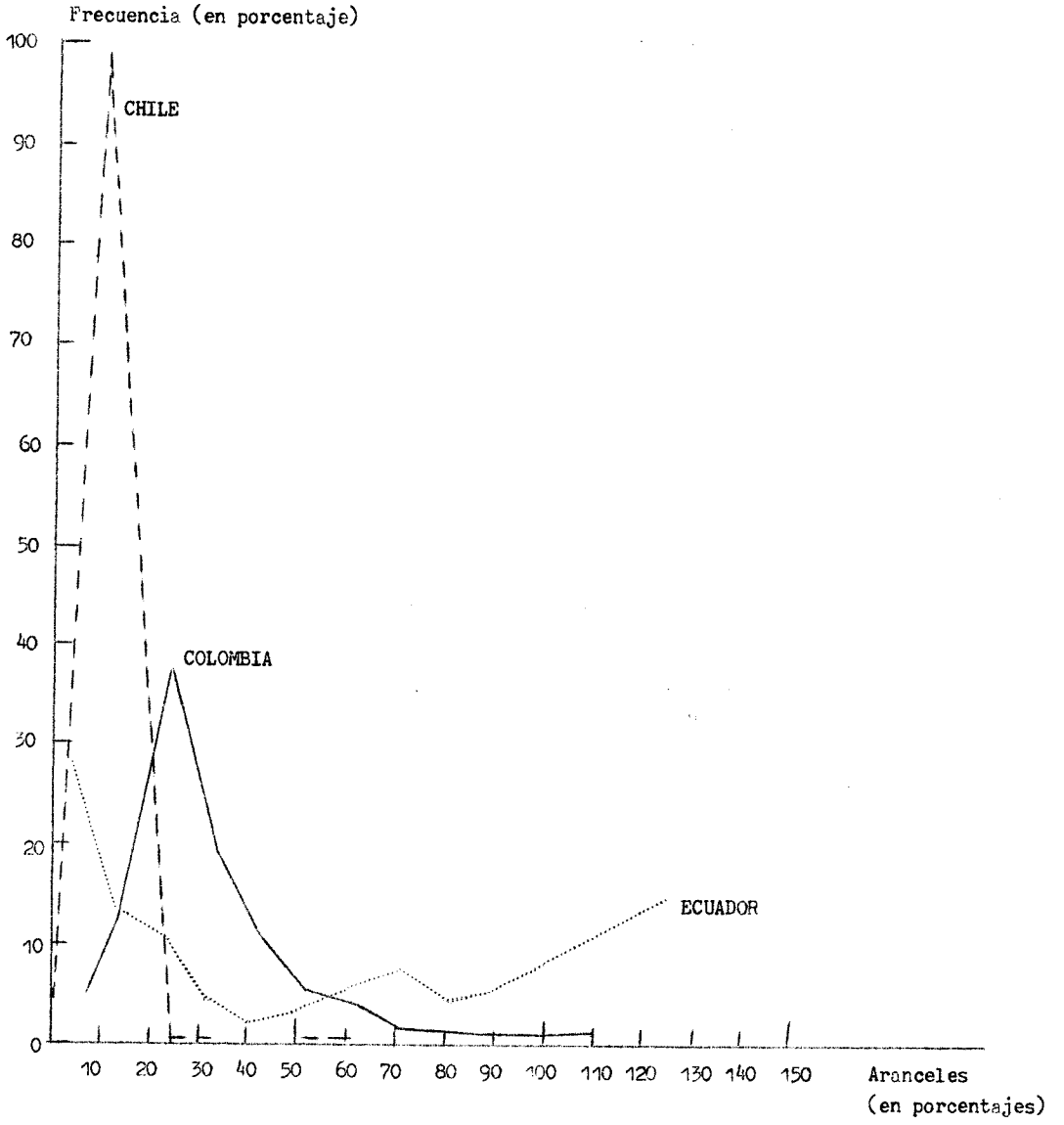


Fuente: Véase Cuadro 1 de este mismo anexo.

/Gráfico 2

Gráfico 2

PERFILES ARANCELARIOS ; CHILE, COLOMBIA Y ECUADOR

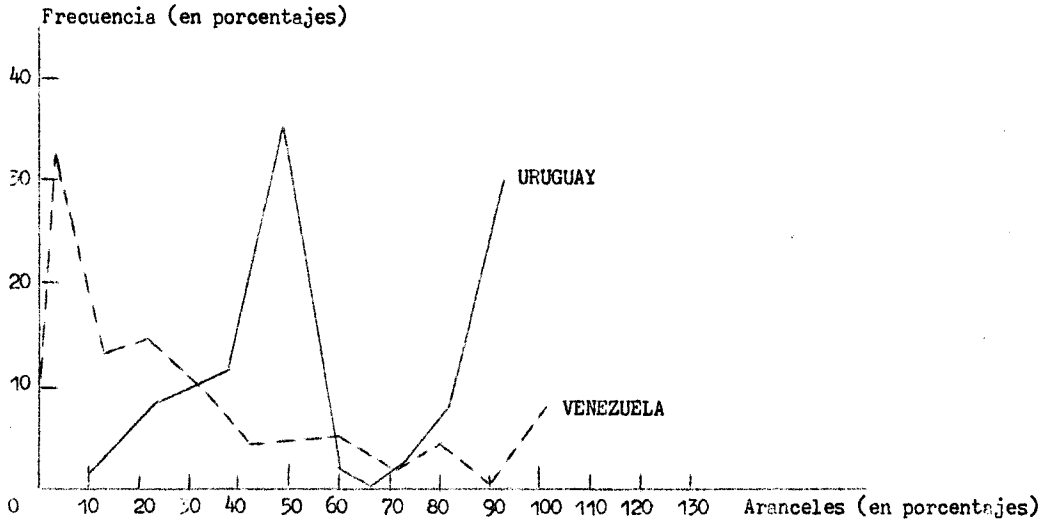


Fuente: Véase Cuadro 1 de este mismo anexo.

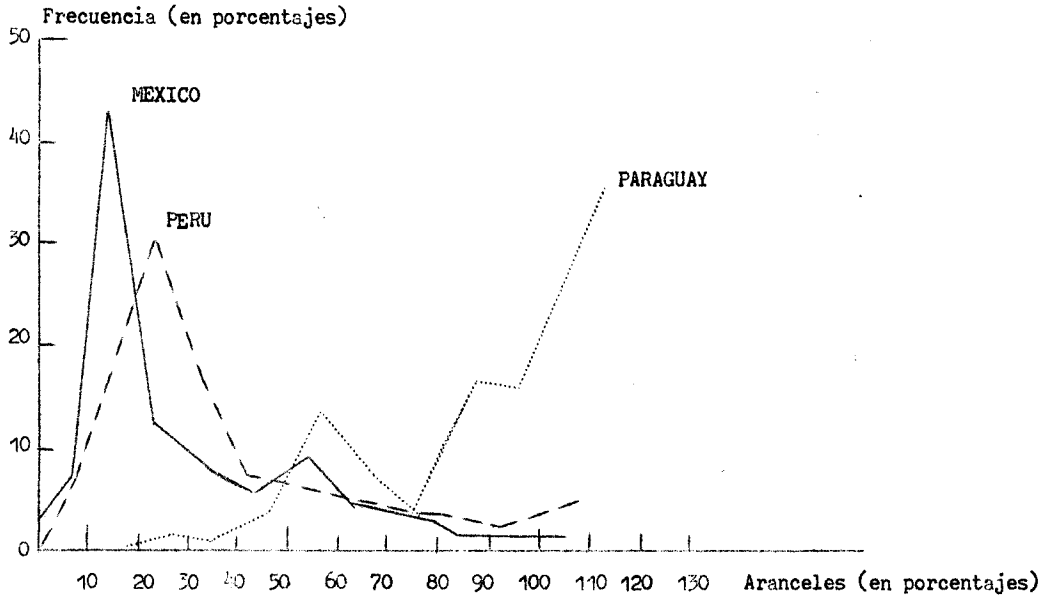
/Gráfico 3

Gráfico 3

PERFILES ARANCELARIOS : VENEZUELA Y URUGUAY



PERFILES ARANCELARIOS : MEXICO, PERU Y PARAGUAY



Fuente: Véase Cuadro 1 de este mismo anexo.

/Cuadro 2

Cuadro 2

PAISES DE LA ALADI: NUMERO DE PRODUCTOS a/ QUE REPRESENTAN APROXIMADAMENTE EL OCHENTA POR CIENTO DEL COMERCIO INTRAZONAL, AÑO 1978

Países	Exportaciones	Importaciones
Argentina	95	40
Bolivia b/	3	82
Brasil	114	62
Colombia	71	66
Chile	21	91
Ecuador	7	77
México	77	109
Paraguay	11	53
Perú b/	20	21
Uruguay	42	76
Venezuela c/	1	90
Promedio 11 países	42	69

Fuente: Elaborado por la CEPAL sobre la base de datos suministrados por la ALADI.

a/ Los productos fueron definidos a seis dígitos de la NABALALC y ordenados de mayor a menor valor de comercio.
b/ Año 1977.
c/ Sólo el petróleo representa el 89% de las exportaciones intrazonales.