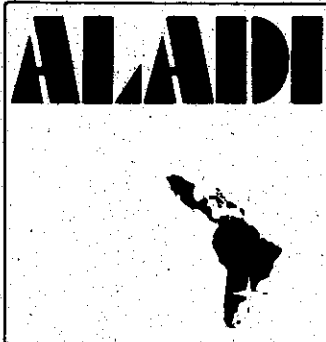


# Secretaría General



Asociación Latinoamericana  
de Integración  
Associação Latino-Americana  
de Integração

135

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

ALADI/SEC/di 73.1  
4 de abril de 1983

RESTRINGIDO

La Secretaría reproduce, por considerarlo de interés para el tratamiento del tema de la puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional, el documento elaborado por la CEPAL "NOTAS SOBRE EL SEMINARIO TECNICO ACERCA DE LA PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL EN EL MARCO DE LA ALADI", que se celebrara en Santiago de Chile en los días 4 y 5 de noviembre de 1982.

Faint, illegible text located in the lower-left quadrant of the page.

Faint, illegible text located in the lower-right quadrant of the page.

Distr. 137 -  
RESTRINGIDA  
E/CEPAL/SEM.5/R.3  
20 de diciembre 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

NOTAS SOBRE EL SEMINARIO TECNICO ACERCA DE LA PREFERENCIA  
ARANCELARIA REGIONAL 1/

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



## INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION .....	1
I. CONSIDERACIONES SOBRE LA CRISIS ECONOMICA INTERNACIONAL Y LA NECESIDAD DE REFORZAR LA INTEGRACION .....	2
II. AMBITO DE LA PREFERENCIA, SITUACION DE LOS ARANCELES NACIONALES Y LOS COMPROMISOS EXISTENTES EN EL MARCO DE LA ALADI Y DEL GRUPO ANDINO .....	4
III. NATURALEZA DEL MARGEN DE PREFERENCIA .....	6
IV. ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA PREFERENCIA, DIFERENCIACION SEGUN PAISES Y POR SECTORES .....	9
V. MECANISMOS DE EVALUACION, AJUSTE Y PROFUNDIZACION .....	10

1914

1. ...  
 2. ...  
 3. ...  
 4. ...  
 5. ...  
 6. ...

## PRESENTACION

Las presentes Notas intentan resumir lo esencial de los argumentos y posiciones planteadas por los participantes que concurrieron, a título personal, al Seminario Técnico sobre la Preferencia Arancelaria Regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Sin duda, en el esfuerzo por presentar una síntesis comprensiva, se ha perdido mucho la profundidad y matices de los razonamientos, dado que, siguiendo el espíritu informal de la reunión, sólo se pretende tener un recordatorio de las opiniones y enfoques más destacados acerca de cada uno de los temas propuestos en la Guía de Discusión del Seminario.

No hay, por ello, transcripciones literales ni referencias específicas que puedan atribuirse a algún participante en particular.

/I. CONSIDERACIONES

## I. CONSIDERACIONES SOBRE LA CRISIS ECONOMICA INTERNACIONAL Y LA NECESIDAD DE REFORZAR LA INTEGRACION

El Seminario fue inaugurado por el Secretario Ejecutivo Adjunto de Desarrollo Económico y Social de la CEPAL, quien destacó el carácter técnico del mismo, expresando asimismo su esperanza de que el foro no negociador que se abría en esta reunión contribuyera de algún modo al proceso de definición que se iría llevando a cabo en las próximas reuniones previstas en la ALADI sobre la Preferencia Arancelaria Regional (PAR). Al hacer la introducción al primer tema de la agenda, correspondiente a la situación económica internacional y zonal en relación a la puesta en vigencia de la PAR, señaló que la crisis actual está relacionada con problemas estructurales de los países desarrollados, lo que hace prever una duración relativamente prolongada de ella. El carácter estructural de la crisis se refleja, entre otros, en una pérdida de competitividad en diversos sectores de los países industrializados y en una falta de inversión e innovación en estos. Simultáneamente, se presencia el surgimiento de nuevos protagonistas, como son los países en desarrollo que se están industrializando, y que empiezan a competir en el mercado mundial de manufacturas.

El proceso de ajuste de la economía internacional es complejo y está acompañado por la poca acostumbrada combinación de inflación y desempleo. Todo ello ha contribuido a exacerbar el proteccionismo en los países desarrollados. Por su parte, en los países en desarrollo se han intensificado los requerimientos de financiamiento internacional a causa de su desequilibrio externo.

En 1981 se registraron las tasas más bajas de crecimiento económico para América Latina desde la postguerra, y se preve para 1982 una situación aún más desfavorable. Dentro de este contexto tan poco promisorio, la cooperación regional aparece como una vía factible para contribuir a aliviar dichos desequilibrios estructurales, aunque no sea sustituto para la vinculación con el resto del mundo, sino más bien un complemento importante de dicho relacionamiento. Esta capacidad para ayudar a resolver el desequilibrio externo se muestra, entre varios aspectos, en el hecho de que las exportaciones hacia la región crecen más rápidamente que las

/extrarregionales.



extrarregionales, situación que se hace más evidente cuando el comercio petrolero es excluido. Además, el intercambio intrarregional se caracteriza por una mayor estabilidad en comparación con lo que sucede con el comercio extrarregional. Otro hecho importante es que muchos de los bienes manufacturados complejos comenzaron a exportarse primero a la región, para luego ser colocados en forma creciente en el mercado de terceros países.

Por otra parte, han surgido nuevas modalidades de cooperación entre países latinoamericanos, por ejemplo, entre empresas públicas y entre entidades privadas, lo cual debería reforzar los esfuerzos de integración. Finalmente, se recordó que frente a las medidas restrictivas a las importaciones, que han debido emplear algunos países latinoamericanos a causa de severas dificultades en sus balanzas de pagos, éstas no han sido aplicadas en todos los casos con el mismo rigor a las importaciones provenientes desde la región.

En la discusión inicial, se destacó que en las negociaciones internacionales América Latina no ha podido mantener una posición común frente al mundo desarrollado, principalmente por falta de vínculos sólidos de cooperación que permitan presentar un frente unido. Se indicó que el tránsito de la ALALC a la ALADI ha implicado la proliferación de un gran número de "minitratados", lo cual resalta la falta de mecanismos multilaterales. Asimismo, se insistió en que las actitudes restrictivas de los países, con respecto al comercio, se están generalizando a causa del deterioro de la situación económica y que los acuerdos parciales, hasta ahora negociados en el marco de la ALADI, se han mostrado bastante limitados en su alcance marcando más bien un retroceso frente a la situación anterior de la ALALC.

La coyuntura económica y los problemas estructurales de estrangulamiento del comercio exterior de América Latina imponen ahora la necesidad de mecanismos globales que, como la PAR, trasciendan el simbolismo político y efectivamente dinamicen el intercambio regional.

/II. AMBITO

## II. AMBITO DE LA PREFERENCIA, SITUACION DE LOS ARANCELES NACIONALES Y LOS COMPROMISOS EXISTENTES EN EL MARCO DE LA ALADI Y DEL GRUPO ANDINO

Se concordó sobre la conveniencia de que la aplicación de la PAR cubriera, en principio, todo el universo arancelario. Se sugirió que en los casos en que esta modalidad afectara a compromisos anteriormente adquiridos, se procediera a la negociación individual. Una experiencia de este tipo se presentó durante la renegociación del acuerdo 26 de la ALADI, donde algunos países consideraron por primera vez la posibilidad de convenir un determinado nivel de preferencia para los productos comprendidos en dicho acuerdo, con unas pocas excepciones. En aquella ocasión se barajaron márgenes de preferencia entre 30 y 60%, o alternativamente 10% si no se pudiesen eliminar las restricciones no-arancelarias. Se indicó que semejantes problemas de negociación solamente serían solucionables por decisión política de las partes, más que a través de un análisis teórico del tema.

Varios de los participantes aclararon que aceptaban que la PAR, como principio general, debería aplicarse al universo arancelario, pero que también debería operarse con un criterio flexible, ya que se trata de una materia compleja y de efectos difícilmente previsibles. Igualmente se señaló la preocupación sobre su compatibilidad con los compromisos ya adquiridos. Al respecto, se sugirió que la PAR podría sumarse al margen específico comprendido en los acuerdos parciales celebrados con anterioridad. De este modo, la acumulación de los márgenes de preferencia evitaría que el país beneficiario de la preferencia específica pierda esta ventaja original. Diversos participantes expresaron su acuerdo con esta proposición.

Por otra parte, se indicó que en el Grupo Andino el 65-70% del universo arancelario ya está incluido en el programa subregional de desgravación. Sin embargo, Bolivia y Ecuador no han empezado todavía sus respectivos programas de desgravación, razón por la cual la aplicación de la PAR en estos países redundará en un margen de preferencia que es igual para los países andinos y los no-andinos. El retraso de Bolivia y Ecuador con respecto al programa original de liberación se ha basado en el artículo 101

/del Acuerdo

del Acuerdo de Cartagena, que se refiere a la facultad de la Comisión de revisar este plazo a propuesta de la Junta.

No se preven problemas en la aplicación de la PAR en los países andinos, en la medida que los aranceles nacionales de estos países se encuentren todavía por encima de su Arancel Mínimo Común (AEMC), o sea, mientras exista todavía espacio para la PAR. Perforaciones al AEMC a causa de la PAR tampoco deberían constituir un problema insalvable. Aparentemente, el problema de falta de "espacio" no se produciría porque el programa de desgravación del Grupo Andino considera un proceso continuo que tiene que llevar a una total desaparición de los aranceles internos a fines de 1983, en tanto los aranceles nacionales se sitúan en torno o sobre el AEMC.

Con respecto a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) del Grupo Andino, se informó que éstos comprenden unos 1 700 ítems, lo que equivale a un 30% del universo arancelario andino. Efectivamente programados se encuentra un 13% de dicho universo (5% para el programa metalmeccánico, 5% para el programa automotor y 3% para el petroquímico). El 17% restante podría pasar al programa de desgravación automática. De hecho, está operando solamente el programa metalmeccánico, el petroquímico se encuentra en proceso de revisión y el automotor no se llegó a implementar plenamente. Se estima que una cuarta parte de los ítems asignados en el programa metalmeccánico cuenta con producción efectiva. Por ello, se sugirió que se podría considerar la reserva de un número reducido de estas producciones asignadas, mediante su inclusión en una nómina de excepciones.

Asimismo, se hizo referencia a los ítems no producidos dentro del Grupo Andino, pero que sí tienen un AEMC. Se sugirió considerar, en este caso, el uso de aranceles bajos en tanto esos artículos no se producen en la subregión.

También se tocó el tema de los productos que actualmente figuran en las listas de excepciones de los países andinos. Al respecto, se propuso que podría operar la Cláusula de la Nación más Favorecida, en el sentido que la PAR debería aplicarse en este caso, tanto en favor de los países no andinos como de los andinos entre ellos.

Finalmente, se analizó el tratamiento que podría darse a los acuerdos bilaterales ya existentes, como son el CAUCE y el PEC (acuerdo Uruguay-

/Argentina y

Argentina y Uruguay-Brasil respectivamente). Un participante sostuvo que la PAR solamente sería aplicable en la medida que no perjudique a los países interesados, por lo que en principio, deberían respetarse los márgenes negociados entre las partes en los productos incluidos en cada convenio. Lo obstante, otros participantes opinaron que no sería prudente aceptar este tipo de excepciones, ya que afectaría la eficacia de la PAR. Se estimó que las salvaguardias y las revisiones que prevé la Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros ofrece suficiente flexibilidad para tratar adecuadamente los compromisos específicos ya adquiridos, sin que éstos sean excluidos de antemano.

### III. NATURALEZA DEL MARGEN DE PREFERENCIA

Se destacó que la Resolución Nº 5 establece explícitamente que la fórmula de aplicación de la PAR no debe implicar consolidación de gravámenes, es decir, los países deben mantener la libertad de variar su arancel nacional. Sin embargo, algunos participantes sugirieron que podría acordarse una consolidación "en los términos del GATT", lo que equivaldría a fijar un techo (límite superior) a los aranceles a partir del cual los países empezarían a aplicar la PAR y sus sucesivas profundizaciones. O sea, cada país fijaría una especie de punto inicial de desgravación que sería a la vez el límite máximo para el arancel aplicado a la Zona. Según esta propuesta, los países quedan libres de incrementar su arancel a terceros, pero se auto-imponen un límite máximo para el arancel interno. Fundamentaron su proposición en la constatación que todos los países en principio desean liberar más sus importaciones, aunque la situación reinante en la práctica puede obligarlos a incrementar sus aranceles, por lo que habría que evitar que el intercambio intrazonal sufra las consecuencias negativas de este aumento de aranceles.

Otros participantes expresaron que los países desean mantener su plena autonomía con respecto a la fijación de los aranceles, reiterándose que la Resolución Nº 5 excluye la consolidación de gravámenes. Uno de los participantes mencionó la posibilidad que el margen de preferencia puede ser ampliado mediante el aumento del arancel a terceros, como complemento de la rebaja del arancel interno.

/Pareció existir

Pareció existir consenso entre los participantes que en las actuales circunstancias le interesa más a los países "la desviación de comercio" que la "creación de comercio", que causaría competencia a la industria nacional. Se desarrolló una amplia discusión sobre este último aspecto y su relación con los niveles arancelarios. Se indicó que es probable que un nivel bajo de arancel signifique poco interés de proteger la producción nacional correspondiente y, por lo tanto, se podría permitir, en estos casos, un margen de preferencia que sea porcentualmente más alto que en el caso de los aranceles medios y altos. Al contrario, los aranceles muy altos mostrarían el deseo de las autoridades nacionales de tratar de evitar competencia foránea en estos rubros. Algunos participantes argumentaron que habría que respetar este deseo, lo que implicaría fijar un tope en puntos a la PAR en los aranceles altos. No obstante, otros participantes expresaron su desacuerdo con esta fórmula, inclinándose la mayoría de ellos en favor de un margen de preferencia que se relacione en una proporción constante con la tarifa a terceros países, con lo cual se mantendría seguramente la redundancia original de las tarifas altas. También se expresó la idea de un margen de preferencia en proporción creciente, de modo que se genere comercio en los rubros de tarifas altas. Por otra parte, se recordó que el arancel funciona como herramienta de recaudación de ingresos fiscales.

Se explicó que la fórmula que considera topes en términos de puntos para los aranceles altos y bajos, tal como fue presentada en la Guía de Discusión del Seminario, tiende a dar resultados muy parecidos a los de la fórmula que expresa el margen de preferencia como un porcentaje del precio ex-aduana. No se preveían mayores problemas en el cálculo de los aranceles a partir de los precios ex-aduana, ya que la aduana podría aplicar tablas que contuvieran los porcentajes finales a aplicar a los valores CIF. Un participante reiteró la conveniencia que presenta trabajar con el valor ex-aduana, la que fue ya detectada en los estudios efectuados para el Plan de Acción de la ALALC de 1973 y en los estudios del INTAL sobre márgenes de preferencia.

Junto con el carácter de la fórmula, se discutió la amplitud que podría tener el nivel de la PAR. En relación a la naturaleza de la PAR,

/como se

como se indicó, la mayoría de los participantes se pronunciaron en favor de la fórmula lineal, es decir, en una relación proporcional fija y directa con el valor CIF de las mercaderías a internar. Con respecto al nivel de la PAR, los participantes coincidieron que esta no puede quedar en un valor simbólico sino que debería causar un efecto tangible, aunque fuera mínimo, sobre el intercambio. Se concordó, en general, que un porcentaje sobre el valor CIF, de un 10% a un 20% del arancel a terceros podría ser viable para la aplicación de la PAR. Por otro lado, se destacó que investigaciones empíricas habrían demostrado que márgenes inferiores al 10% (del valor ex- aduana) tienen una efectividad bastante reducida. Asimismo, se informó que en reuniones de empresarios ya se habrían propuesto márgenes de preferencia entre 10% y 30%.

Durante la reunión se tocó en diversas ocasiones, la situación de los aranceles altos y bajos. Se argumentó que la protección efectiva puede ser desorbitante en el caso de los aranceles muy altos, lo que impediría que la aplicación de una Preferencia Arancelaria surtiera efecto. Se sostuvo que la aplicación de una preferencia proporcional resultaría en un sacrificio comparativamente mucho mayor en los países que tienen aranceles bajos, entre otras razones porque en este último caso muchas veces también han sido eliminadas las medidas para-arancelarias. Se sugirió que el establecimiento de la PAR puede ser completado con negociaciones bilaterales que busquen profundizar determinados márgenes que interesan a las partes, por ejemplo, en los casos de rubros no producidos.

Los participantes hicieron referencia a otras condicionantes de la aplicación de la PAR, como la necesidad de eliminar las medidas para-arancelarias. Se informó que la ALADI en cooperación con el INTAL están preparando un relevamiento de dichas restricciones. Se destacó que la experiencia ha demostrado que la simple desgravación arancelaria es insuficiente para generar comercio y para equilibrar las estructuras productivas de los países. Asimismo, se mencionó la incidencia de los problemas de transportes y comunicaciones que obstaculizan el comercio intrarregional. Se sostuvo que los países no deben detenerse en la aplicación de una fórmula matemática y fija de la Preferencia, sino que además deben estar dispuestos a efectuar ajustes, considerando los aspectos cualitativos de

/cada sector

cada sector industrial y las necesidades de los países y, permitiendo el uso de la Cláusula de Salvaguardia. En general, hubo consenso en que la PAR debería ser de fácil aplicación y control.

#### IV. ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA PREFERENCIA, DIFERENCIACION SEGUN PAISES Y POR SECTORES

Existió coincidencia entre los participantes que el tema de la diferenciación por países y por sectores tiene que ser tratado con el debido cuidado, puesto que por un lado condiciona las posibilidades de aprovechamiento de la PAR, y por el otro, complica el manejo de su aplicación. En relación con este último aspecto, se destacó nuevamente la necesidad de llegar a un mecanismo lo más sencillo posible. Hubo escasas referencias a la necesidad de una diferenciación por sectores, por cuanto ésta generalmente ya está dada por la estructura de las tarifas nacionales, la que ofrece distintos grados de protección a los diversos sectores según la necesidad percibida por los países de defender su producción nacional.

Con respecto a la diferenciación por países según su grado de desarrollo, se discutieron varias alternativas. Como antecedente se mencionó que durante la reciente renegociación del Acuerdo Nº 26, ninguno de los países solicitó un tratamiento especial, confiándose en que la negociación bilateral y las listas de apertura de mercado en favor de los países de menor desarrollo pudieran dar la diferenciación deseada. Por otra parte, se recordó que la solución bilateral a esta problemática está en conflicto con la intención de la Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros.

Se argumentó que la alternativa que se presenta en la Guía de Discusión considera tres parámetros de diferenciación a negociar, contra los 5 parámetros que implica la alternativa incorporada en un documento anterior de la ALADI.<sup>1/</sup> No obstante, se sostuvo que aun las fórmulas más complicadas no tomarían suficientemente en consideración la condición de los países de menor desarrollo relativo.

---

<sup>1/</sup> Véase ALADI, Estudio sobre la puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional, ALADI/SEC/Estudio 3, 8 de septiembre de 1982.

Varios participantes se refirieron al serio problema que presentan los obstáculos para-arancelarios al comercio, los que pueden neutralizar las concesiones otorgadas y limitar el acceso a los mercados de los países mayores de la ALADI.

Se adelantó que la CEPAL está organizando para el mes de marzo del próximo año, una reunión de autoridades de comercio exterior de los países miembros de la ALADI, a fin de discutir los obstáculos de diversa índole que afectan al comercio intrarregional y las medidas de cooperación que se puedan tomar en conjunto para superarlos.

Por otro lado, se expresó el interés que tienen los países de menor desarrollo relativo en contar con un mecanismo efectivo de diferenciación, que además de resolver su propio problema de lugar a la eventual incorporación de otros países de menor desarrollo de la región latinoamericana y del Caribe en el área de aplicación de la PAR.

El tema de las listas de excepciones fue poco analizado en esta ocasión. Se coincidió, sin embargo, en que listas demasiado amplias podrían afectar gravemente la PAR en su efectividad. Se hizo hincapié en el hecho de que la Resolución Nº 5 no es imperativa en cuanto al establecimiento de listas de excepciones y que, de todos modos éstas deberían tener un carácter transitorio. Una alternativa importante frente a las excepciones es el empleo de cláusulas de salvaguardia.

Se hizo un llamado a superar las diferencias entre las naciones miembros de la ALADI, con el objeto de poder aprobar prontamente la PAR, por ser éste el único mecanismo que permite a los países mantener una posición unida frente al resto del mundo.

#### V. MECANISMOS DE EVALUACION, AJUSTE Y PROFUNDIZACION

En la introducción a estos temas, se destacó la necesidad de contar con periódicas evaluaciones del funcionamiento de la PAR, a fin de poder avanzar con la profundización del proceso de desgravación. Se sugirió que dichas evaluaciones puedan ser efectuadas durante las Conferencias de Convergencia y Evaluación, indicándose además la conveniencia de aprobar disposiciones complementarias, como son, por ejemplo, las normas sobre

/origen y



origen y las cláusulas de salvaguardia. Algunos participantes expresaron que igualmente se requiere de mecanismos de corrección y de una aplicación pragmática de la PAR, esto para evitar las frustraciones entre los países participantes. Se señaló, asimismo, la inquietud sobre cómo proceder si las evaluaciones revelan que los beneficios se concentran en favor de los países mayores. Sobre este punto se sugirió que la PAR debería ser evaluada conjuntamente con el Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Relativo.

Dado que en la Guía de Discusión se propone una evaluación que se basa en tres criterios: los términos de intercambio, los saldos de las balanzas comerciales y la calidad del intercambio, se propuso que habría que considerar, además, las transferencias implícitas en los sobreprecios, siendo esta una metodología que se ha seguido en el Grupo Andino. Se señaló, adicionalmente, que los criterios de evaluación deberían ser acordados de antemano, es decir, antes de iniciar el proceso de evaluación. Se destacó la importancia de contar con el diseño de una metodología uniforme de evaluación, a fin de garantizar que dicho ejercicio no se convierta en un obstáculo para futuras profundizaciones y eventuales correcciones, mencionándose el papel que corresponde a la Secretaría de la ALADI y otros organismos regionales en aquel proceso de evaluación.

Finalmente, varios participantes expresaron su confianza que prontamente habrá una PAR que considere márgenes razonables de preferencia. Se informó de los siguientes pasos en el proceso de instauración de la PAR, que consideran varias reuniones a organizarse por la Secretaría de la ALADI.

