



ALADI/SEC/Estudio 109/Corr. 1
17 de abril de 1998

CORRIGENDUM

ANALISIS SOBRE LAS POSIBILIDADES DE ARTICULACION Y CONVERGENCIA DE LOS ACUERDOS EN EL MARCO DE ALADI (*)

Marzo de 1998

(*) Se ruega sustituir en el documento ALADI/SEC/Estudio 109, de 1º de abril de 1998, las páginas que se adjuntan.

INTRODUCCIÓN

Los acuerdos de complementación económica firmados en la década del noventa entre países miembros de ALADI marcan un cambio sustantivo en la estrategia tendiente a conformar una zona de libre comercio en la región. Las disposiciones de estos acuerdos, junto con la culminación del proceso de desgravación entre los signatarios del Acuerdo de Cartagena, modifican radicalmente las perspectivas de alcanzar en un plazo relativamente breve la efectiva liberación del comercio regional.

En este trabajo se analizan los flujos comerciales correspondientes al año 1995 entre los países participantes en los acuerdos alcanzados en lo que va de la década. Desde esa perspectiva se evalúa la importancia de las preferencias otorgadas, la extensión del universo arancelario liberado y los sectores que presentan mayores dificultades para alcanzar la desgravación total.

En el primer capítulo se presenta un panorama general de la evolución y estructura del comercio en la región, así como las características de las estructuras arancelarias de los distintos países. En el capítulo segundo se señala el alcance de los acuerdos de "tercera generación" y se plantea una forma de ordenarlos para su análisis, dado que existen múltiples superposiciones entre los países intervinientes en los diversos acuerdos. Los capítulos tercero a quinto toman como ejes respectivamente, a México, Chile y el MERCOSUR, para analizar el comercio entre estos países y los demás signatarios de los acuerdos, dejando para el capítulo sexto el análisis de los acuerdos existentes entre estos tres ejes ordenadores. Por último, en el capítulo séptimo se extraen conclusiones a partir del análisis efectuado.

La información utilizada en el análisis fue proporcionada por la División de Estudios y Estadísticas con la colaboración permanente del Departamento de Información que realizó múltiples procesamientos de los datos disponibles. Dado que no se disponía de la información acerca de los instrumentos a través de los cuales la mayoría de los países canaliza su intercambio, no fue posible determinar la proporción del comercio que se realiza en el marco de los acuerdos y se optó por obviar esta distinción en todos los casos.

SINTESIS Y CONCLUSIONES

* Desde comienzos de la década del noventa el comercio de los países de ALADI entre sí y con el resto del mundo ha mostrado una expansión interesante, constatándose que el comercio intrarregional ha sido mucho más dinámico que el que los países miembros han mantenido con el resto del mundo.

Dejando atrás una larga tradición de barreras arancelarias elevadas, los países miembros de ALADI han avanzado significativamente en la apertura de sus economías. Este proceso se refleja en el arancel promedio, que es relativamente bajo en todos los países, variando en 1997 entre un mínimo de 8.93% en Brasil y un máximo de 15.32% en México.

A pesar de esta convergencia entre los aranceles promedio, persisten diferencias importantes en las estructuras arancelarias vigentes: hay una gran dispersión del nivel máximo -que varía entre 10% en Bolivia y más de 200% en México- y la distribución de los niveles arancelarios a lo largo de la Nomenclatura es muy diferente. Esto ciertamente genera niveles de protección efectiva muy diferentes para las actividades productivas de los distintos países.

Asimismo, las disparidades señaladas muestran que existe un número muy reducido de ítem relativamente protegidos en casi todos los países. La variedad de situaciones existente sugiere que la conformación de un área de libre comercio a nivel de toda la región traerá implícito un arduo trabajo de negociación sobre normas de origen. En la medida en que sea posible avanzar hacia una mayor armonización de las estructuras arancelarias vigentes en los distintos países, los acuerdos tendientes a la desgravación del comercio resultarán menos engorrosos. La tarea debería comenzar por reducir lo más posible el número de niveles en aquellos países con una gran dispersión de gravámenes, así como también por la reducción de los gravámenes máximos cuando éstos superen determinado nivel.

* En la década de los noventa surge un nuevo tipo de acuerdos entre los países de ALADI que cambian cualitativamente las negociaciones intrarregionales. Estos buscan establecer zonas de libre comercio mediante cronogramas más o menos extensos de desgravación para distintos grupos de productos. La reformulación del acuerdo de la Comunidad Andina también se inscribe en esta nueva estrategia de desgravación.

Aunque el Acuerdo de Cartagena y su reformulación no son abordados en este documento, debe tenerse en cuenta que el comercio entre cuatro de los países miembros

de la Comunidad Andina quedó totalmente liberado a partir de 1993. Por otra parte, Perú -que había quedado al margen de ese compromiso-, estableció un programa de desgravación con los demás socios de Cartagena que libera la mayor parte de los ítem hacia el año 2000.

En el marco de estos acuerdos de "tercera generación", el porcentaje de ítem liberados ya era muy elevado en 1996 entre Chile y México, entre los países del MERCOSUR y entre México y Bolivia. El proceso de desgravación avanza con rapidez en la mayoría de los acuerdos. Hacia el año 2006, más del 90% del universo arancelario queda liberado en todos los acuerdos, excepto entre México y Venezuela. Como consecuencia de este proceso, los gravámenes residuales promedio caen en forma muy acentuada, llegándose al año 2006 con niveles promedio inferiores al 1% en la mayoría de los casos.

La importancia de este proceso se refuerza porque los flujos comerciales involucrados constituyen una parte muy sustancial del comercio de ALADI. Los participantes en los acuerdos de "tercera generación" más los países signatarios del Acuerdo de Cartagena que conforman la Comunidad Andina dan cuenta de casi un 80% de las importaciones intrarregionales de 1995.

* Los avances logrados hasta el momento en la liberación del comercio regional sugieren que están dadas las condiciones para intentar una profundización y aceleración del proceso. Para ello sería necesario, por un lado, renegociar las excepciones de los distintos acuerdos, incorporándolas al programa de desgravación. Por otro lado, cabría la posibilidad de acelerar aquellos cronogramas de desgravación que más se extienden en el tiempo, acortando los plazos para la liberación total de los ítem respectivos.

* A efectos de analizar ambas posibilidades, se optó por considerar los acuerdos tomando como ejes a Chile, México y el MERCOSUR. Los acuerdos realizados por Chile tienen como rasgo distintivo el reducido número de excepciones planteadas, así como también la relativa rapidez con que se llega al máximo de desgravaciones previstas. Los acuerdos realizados por México avanzan más lentamente y mantienen hasta el final un número sensiblemente mayor de excepciones. Por último, el MERCOSUR es, en sí mismo, un acuerdo entre países que negocian bajo la modalidad de 4+1 (excepto con la Comunidad Andina que se plantea en forma de 4+4). Se analizan los acuerdos agrupados en torno a esos tres ejes y luego, los que involucran a dichos ejes entre sí.

* Los acuerdos del grupo México (México con Bolivia, Colombia y Venezuela) sumaron en 1995 un total de U\$S 1.194 millones. En el acuerdo de México con Bolivia se avanza muy rápidamente, quedando liberadas en 1996 más de un 50% de las posiciones de la NALADISA. En cambio, en el acuerdo con Colombia y Venezuela (G3) hay un período extenso en el cual los gravámenes disminuyen, alcanzándose una desgravación amplia recién en el año 2004.

Tomando en conjunto los acuerdos que conforman el grupo México, y dado que Bolivia, Colombia y Venezuela pertenecen a la Comunidad Andina, se puede afirmar que en el año 2005 más del 70% del universo arancelario estará totalmente liberado en el ámbito que conforman los cuatro países signatarios. El avance hacia una zona de libre comercio completa entre estos cuatro países requeriría una renegociación de la lista de excepciones, incluyéndolas en nuevos cronogramas de desgravación.

En muchos ítem, cada uno de los cuatro países otorgó preferencias a alguno de los otros tres, mientras los exceptuaba con los demás. Este conjunto sería, por lo tanto, una primera lista a renegociar bajo la hipótesis de que las preferencias otorgadas a algún país puedan ser extensibles a los demás.

Desde el punto de vista mexicano, las mayores resistencias se plantearían en el caso de los ítem incluidos en la lista de excepciones con los *tres* países (Bolivia, Colombia y Venezuela). Estos productos "sensibles" son, en su mayor parte, productos primarios, alimentos, bebidas y tabaco. El arancel promedio para estos rubros es de 29,5% pero hay varias posiciones con gravámenes superiores al 200%. En muchos de estos ítem México ha otorgado preferencias a otros países de ALADI, pero de todos modos en estos rubros las importaciones mexicanas desde la región son nulas o escasas.

México tampoco es exportador de estos rubros, lo que sugiere que la mayor parte de las posiciones incluidas en este listado corresponden a productos protegidos, orientados fundamentalmente al mercado interno. Sin embargo, se observan cifras muy significativas de importaciones mexicanas desde el resto del mundo, lo que probablemente se explique por el acuerdo de libre comercio que este país tiene con EE.UU. y Canadá.

Por el lado de las contrapartes de los acuerdos del grupo (es decir, Bolivia, Colombia y Venezuela), las exportaciones tampoco son elevadas, lo que sugiere que en términos generales y a juzgar por los flujos comerciales de 1995, la eliminación de las excepciones comunes a los tres acuerdos de este grupo no plantearía una amenaza fuerte a ninguna de las partes, dado que no se observan magnitudes relevantes de importación ni de exportación de estos rubros en ninguno de los países involucrados.

En la medida en que abundan las excepciones en productos provenientes de actividades agropecuarias o agroindustriales que tienen gran relevancia en términos sociales, la desgravación de estos ítem debería procesarse con un cronograma relativamente extenso para permitir la eventual reconversión de sectores no competitivos con los menores costos sociales posibles. También sería importante analizar la incidencia de empresas transnacionales en la producción de esos rubros, dado que una vez liberado el comercio, pueden alterar en forma radical su estrategia de localización.

* En 1995 los tres acuerdos incluidos en el grupo Chile abarcaron intercambios bilaterales por U\$S 1.016 millones, repartidos casi en tercios entre ellos. En estos acuerdos, ya en el año 1999 quedará liberado más de un 90% del universo arancelario. El gravamen residual promedio a partir de ese año será inferior a 1% en el caso de Ecuador y Venezuela y algo mayor en el caso de Colombia, pero sin superar el 2%

Los tres acuerdos del grupo Chile junto al efecto de la Comunidad Andina, conformarán antes del año 2.000 una zona de libre comercio imperfecta entre Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela. Sólo quedará excluido un conjunto reducido de ítem con cronogramas de desgravación más extendidos o exceptuados. Para completar esa zona de libre comercio será necesario, por un lado, que transcurran los plazos definidos en los cronogramas más largos y por otro, renegociar las excepciones que aún se mantienen. La experiencia del protocolo adicional firmado entre Chile y Colombia muestra un posible camino a recorrer para los otros dos acuerdos.

Las mayores resistencias a la desgravación probablemente estén planteadas en las posiciones que han sido exceptuadas en todos los acuerdos. En el grupo Chile se encuentran en esta situación 85 ítem que pertenecen a nueve capítulos (lácteos, cereales, productos de molinería, aceites y grasas, azúcares, combustibles, pinturas y similares, productos de almidón y plásticos). En el protocolo adicional entre Chile y Colombia, casi todos están comprendidos en la categoría I, es decir, en el cronograma más extenso, confirmando que es en esos casos donde se plantean las mayores resistencias para la desgravación. Chile ha otorgado preferencias a otros países en relación a casi todos los rubros pertenecientes a la lista de excepciones comunes a los tres acuerdos.

Las exportaciones chilenas en estos rubros son muy escasas y tampoco son importantes las exportaciones de los países contraparte de estos acuerdos, salvo en algunos casos. Esto sugiere que son pocos los rubros en los que la oferta exportable de los países involucrados es de tal magnitud como para ocasionar un perjuicio importante a su contraparte en el acuerdo. No obstante, el hecho de que en general se trate de

productos primarios sugiere la posible existencia de situaciones sociales complejas vinculadas a su producción.

La resistencia a la desgravación, empero, puede no limitarse exclusivamente a esa lista de ítem, dado que hay varias posiciones exceptuadas en dos de los tres acuerdos. En esta situación se encuentra un conjunto muy variado de 71 ítem exceptuados por Venezuela y Colombia (antes del protocolo adicional) y 115 exceptuados por Ecuador y Colombia, básicamente pertenecientes a la industria alimenticia (carnes, lácteos, cereales, molinería, grasas y aceites, desperdicios, etc.). Entre Ecuador y Venezuela, por su parte, sólo hay tres excepciones en común que corresponden a productos lácteos.

Debe tenerse en cuenta que aún en los rubros considerados sensibles, Colombia, Ecuador y Venezuela han liberado su comercio recíproco, de modo que cabe pensar en la posibilidad de que esa preferencia sea extensible. Por el lado chileno, el reducido nivel de su arancel general y el hecho de que en las negociaciones con el MERCOSUR no se hayan planteado excepciones hace suponer que no se plantearían resistencias insalvables por parte de este país para la inclusión de los rubros sensibles en cronogramas más o menos extendidos de desgravación.

* Analizando por el lado de Colombia los acuerdos con Chile y con México, se observa que ese país es un fuerte importador de muchos de los rubros exceptuados (por ejemplo, maíz, arroz, aceite de soja). En cambio, son muy escasas las exportaciones que efectúa en estos rubros. La estructura de sus importaciones desde el resto del mundo es similar a la correspondiente a los países de ALADI. En muchos ítem el intercambio es prácticamente inexistente, lo que hace suponer que se trata de rubros que se producen en el país, aunque no con el volumen o la competitividad suficiente como para exportar.

Como integrante de la Comunidad Andina, Colombia ha otorgado 100% de preferencia a los otros miembros, lo que sugiere que no debería haber obstáculos insalvables para renegociar las excepciones (de hecho, ya lo hizo con Chile, incorporando todos los ítem a algún cronograma de desgravación).

* En el caso de Venezuela son muy pocos los ítem exceptuados en común en los acuerdos con Chile y con México, registrándose una cifra significativa de importaciones en algunos de ellos (maíz, aceite de soja). También hay montos importantes en esos rubros provenientes del resto del mundo. En cambio, son prácticamente nulas las exportaciones. La mayoría de los rubros exceptuados no muestra flujos de comercio interesantes, lo que sugiere que se trata de producciones de mercado interno.

En este caso vale también lo señalado para Colombia, es decir, que en la medida en que se ha otorgado un 100% de preferencia a los miembros de la Comunidad Andina, no debería haber inconvenientes serios para levantar las excepciones interpuestas en los acuerdos con Chile y con México. Por otra parte, las excepciones comunes (que supuestamente, son las más duras) se limitan a muy pocos ítem lo que facilita su renegociación.

* En 1995 los flujos comerciales entre los países del MERCOSUR y entre éstos y Bolivia sumaron U\$S 14.913 millones. La desgravación entre los países signatarios de este acuerdo ya tenía un avance sustancial en 1996, con más del 80% del universo arancelario liberado. En el año 2001, la zona de libre comercio entre los cuatro países regirá plenamente, mientras que Bolivia y Chile aún tardarán varios años en completar su incorporación a la misma, quedando liberado con Chile más del 80% del universo arancelario en el año 2005 y con Bolivia, más del 90% en el año 2006.

Las preferencias derivadas del acuerdo del MERCOSUR son muy importantes. En el caso de Argentina, el arancel residual promedio en 1995 era de sólo 3,13%, frente a un gravamen general promedio de 14,76%. A pesar de que sus aranceles máximos son más elevados que en Argentina el gravamen promedio en Brasil es de 12,80% y el residual para los socios del MERCOSUR es prácticamente cero (0,05%). Paraguay y Uruguay tienen aranceles promedio de casi 11%, siendo los gravámenes residuales para los miembros del MERCOSUR de algo más del 1%.

La magnitud del comercio entre los cuatro países miembros del MERCOSUR sugiere que este acuerdo ha sido un instrumento muy poderoso para estimular el intercambio. La amplitud del universo incluido en las desgravaciones y la profundidad de éstas (con una gran mayoría de ítem totalmente liberados), sin duda ha potenciado las ventajas derivadas de la proximidad geográfica, acentuando los tradicionales lazos existentes entre estos países. Por otra parte, en la medida en que los ítem que han quedado fuera del cronograma general de desgravación han ido avanzando hacia la liberación total (aunque a un ritmo diferente), son muy pocos los capítulos en los cuales el comercio es insignificante.

* Si bien Bolivia tenía acuerdos bilaterales con los cuatro socios del MERCOSUR, las preferencias derivadas de ellos, junto con las concesiones a través de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) eran insignificantes a nivel global.

En 1995 Bolivia importó un total de U\$S 308 millones desde el MERCOSUR, mientras que sus compras desde el resto de ALADI sumaron U\$S 243. El nivel de intercambio entre Bolivia y los países del MERCOSUR puede ser alterado en forma

significativa al entrar en vigencia el ACE 36, en la medida que las preferencias otorgadas son sustanciales y abarcan a la mayor parte de los ítem de la NALADISA. En tales condiciones, la ampliación del comercio dependerá, fundamentalmente, de la oferta exportable de cada país.

En la medida en que el acuerdo entre los países del MERCOSUR y Bolivia no plantea excepciones, las resistencias planteadas por los distintos sectores se han traducido en diferencias en el ritmo de desgravación. En el año 2005 no hay ningún capítulo de la NALADISA totalmente liberado pero en el 2006 se llega a que en 72 capítulos la totalidad de los ítem han sido desgravados.

La extensión de este proceso no parece justificarse en la medida en que todos los países participantes han otorgado 100% de preferencia aún sobre los ítem incluidos en los cronogramas más largos. Por un lado, al culminar el Régimen de Adecuación, los países del MERCOSUR liberan recíprocamente la totalidad del universo arancelario. Por otro lado, Bolivia también ha liberado la totalidad del mismo frente a los miembros de la Comunidad Andina y, además, tiene un arancel general bastante bajo. Por lo tanto, sería razonable esperar una renegociación de los cronogramas previstos en este acuerdo, acortando su extensión en el tiempo.

* En cuanto a los acuerdos cruzados entre los tres ejes tomados para el análisis, Chile y México liberan la casi totalidad del universo arancelario hacia 1999, mientras que entre Chile y el MERCOSUR el proceso es más lento, alcanzando a más del 90% de la NALADISA recién en el año 2006. Sin embargo, este último acuerdo tiene como ventaja que no se plantean excepciones, sino que todas los ítem están incorporados en algún cronograma de desgravación cuya extensión depende del grado de sensibilidad de los sectores de producción involucrados.

Los flujos de comercio que se analizan en este trabajo son anteriores a la entrada en vigencia del acuerdo entre Chile y los países del MERCOSUR pero ya mostraban una magnitud sustantiva, a pesar de que las preferencias otorgadas a través de acuerdos previos eran muy reducidas.

* El comercio entre Chile y México es bastante importante aunque desigual. Las preferencias otorgadas en ambos casos eran muy significativas (aproximadamente un 75% en promedio) aunque el arancel residual era más elevado en el caso de México dado que, en general, este país tiene gravámenes más altos que Chile.

El acuerdo entre ambos países prevé pocas excepciones. Las importaciones mexicanas desde Chile para estos ítem son prácticamente nulas, excepto en el caso de

frutos comestibles. En cambio, se registran sumas muy elevadas provenientes del resto de ALADI en el capítulo de grasas y aceites. El arancel máximo para los ítem exceptuados de ese capítulo es de 20%, lo que no sería una barrera demasiado restrictiva, pero Chile prácticamente no tiene oferta exportable en estos rubros, lo que explica la ausencia de importaciones mexicanas.

* La información analizada sugiere que las mayores resistencias a la desgravación de estos ítem será planteada por México. Por un lado en este país los aranceles son más elevados. Por otro lado, la escasa presencia de comercio en estos rubros, no sólo desde Chile, sino también desde el resto de ALADI sugiere que los gravámenes son efectivos en detener el intercambio.

Sin embargo, el hecho de que aparezcan algunos rubros diferentes a los que constituyen excepciones comunes a los acuerdos del grupo México, estaría indicando o bien que son productos "sensibles" para Chile o que se trata de productos en los que Chile es fuerte exportador y, por lo tanto, México interpone algunas trabas a su ingreso al mercado local.

También debe señalarse el hecho que de las 99 excepciones hay 20 que pertenecen a la industria petrolera que está fuertemente regulada por el Estado y, por ende, inciden otros factores que los meramente comerciales.

* En síntesis, a partir del análisis efectuado surgen tres caminos principales para alcanzar una zona de libre comercio a nivel de todos los países miembros de ALADI. Por un lado, se requiere completar la malla de relaciones bilaterales alcanzadas por los acuerdos. Por su importancia en el comercio regional, es particularmente importante lograr un acuerdo entre los países del MERCOSUR y la Comunidad Andina. En segundo lugar, es necesario negociar las excepciones previstas en los acuerdos existentes, teniendo en cuenta que en la mayor parte de los casos los países han otorgado preferencias sobre esos ítems a otros miembros de ALADI no involucrados en estos acuerdos. En tercer lugar, para acelerar el proceso se requiere renegociar aquellos cronogramas demasiado extensos, procurando alcanzar la liberación total en plazos más breves, compatibles con las fechas en las que la gran mayoría de los procesos de desgravación quedan completados. -

La información aportada a través de este informe proporciona indicios acerca de los rubros donde se plantearán los mayores problemas, pero también sería útil confrontar esta información con los datos de la estructura productiva de cada país. Esto permitiría evaluar la magnitud de los efectos que se generarían en cada país a partir de la desgravación total del comercio entre los socios de ALADI.