

ALADI/SEC/Estudio 128/Rev.1

14 de mayo de 2001

EL SISTEMA DE PREFERENCIAS DE LA ALADI

Presentación

De conformidad con lo previsto en el punto IV.1 del Programa de Actividades para el año 2001 la Secretaría General presenta este documento que esta destinado a actualizar y profundizar el conocimiento del sistema de preferencias de la ALADI¹, en el marco de una serie de trabajos relativos a la preparación de elementos de juicio para la formulación de un programa de acciones destinado a promover la articulación y convergencia de los esquemas subregionales y bilaterales vigentes en la región. De hecho, el sistema de preferencias negociado en el marco del Tratado de Montevideo 1980 es la base a partir de la cual se puede promover y concretar dicha articulación y convergencia. Cabe destacar que este documento se complementa con el análisis contenido en el Estudio 129.1 donde se realiza un detallado informe sobre las características de los productos exceptuados o sensibles de los acuerdos de tercera generación.

El presente documento tiene como objetivo analizar la situación actual del sistema de preferencias y extraer de ese análisis conclusiones con relación a las posibilidades de articulación y convergencia en materia de liberación del intercambio del comercio intrarregional de bienes. A esos efectos se ha considerado el estado actual de la liberación del comercio de la región.

También durante la realización de esta actualización se han producido acontecimientos económicos en la región que pueden alterar algunas de las características que dominaban el escenario hasta fines de marzo de 2001. El dinamismo del comercio que caracterizara los últimos años es muy difícil se mantenga a partir del presente año. La probabilidad de introducción de controles de los flujos externos y de desarrollo de políticas sectoriales más agresivas ha aumentado en forma significativa con relación a tan sólo un mes atrás.

Sin embargo los cambios en el escenario regional no van a alterar las conclusiones que surgen del estudio, con relación a la situación actual del sistema de preferencias, pero sí debería revisarse su interpretación desde el punto de vista de las estrategias de negociación comercial. El incremento de la protección arancelaria,

¹ Un primer análisis del sistema de preferencias de la ALADI fue presentado en el documento ALADI/SEC/dt 380.5 de mayo de 1995

aunque sea selectiva y moderada revalorizaría los avances ya alcanzados en la liberalización del comercio intrarregional y abrirían nuevas posibilidades de negociación.

El documento en su primera parte presenta las características generales y la evolución que han tenido en el tiempo los principales mecanismos de negociación arancelaria previstos en el Tratado de Montevideo 1980, las tendencias prevalecientes en cuanto a estrategias de negociación y las características generales del actual sistema de preferencias arancelarias. En esta actualización se presenta como novedad un análisis de tipo general, en función del actual escenario económico regional, respecto a la incidencia que tienen las preferencias arancelarias en la orientación del comercio intrarregional.

En la segunda parte se presenta el análisis del sistema de preferencias, que se desarrolla básicamente sobre el estudio de la cobertura de las preferencias, su intensidad, los principales sectores beneficiados y los sectores no afectados, para finalmente presentar las necesidades y posibilidades de convergencia en este campo. El objetivo del documento en este punto es orientar a la identificación de opciones posibles para el desarrollo y consolidación del proceso de integración regional a través de la articulación y convergencia de los distintos acuerdos.

Se debe señalar que en el presente estudio no se consideraron los acuerdos celebrados por los países de ALADI con países latinoamericanos no miembros, al amparo del artículo 25 del Tratado de Montevideo, dado que la significación de estos acuerdos es marginal con relación a los vigentes entre los países miembros.

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	5
I – CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE PREFERENCIAS	8
El escenario económico regional y su incidencia en el sistema actual.	8
Análisis del Sistema de Preferencias	9
- Preferencia Arancelaria Regional	11
- Nóminas de Apertura de Mercados otorgadas a Bolivia, Ecuador y Paraguay	13
II – EL ACTUAL SISTEMA DE PREFERENCIAS	17
- Acuerdos subregionales	17
- Comunidad Andina	17
- Mercosur	19
- Acuerdos bilaterales o plurilaterales	20
a) Cobertura preferencial	20
b) Intensidad de las preferencias	23
c) Excepciones a las preferencias	26
d) El sistema de preferencias y el comercio	27
- Articulación y convergencia del sistema de preferencias	28
ANEXO ESTADISTICO	31
- Cuadro n° 4 – Importaciones recíprocas normadas por acuerdos de nueva generación (1993-1999)	32
- Cuadro n° 5 – Importaciones recíprocas normadas por acuerdos de nueva generación (tasa anual de crecimiento) (1993-1999)	33
- Cuadro n° 6 – Importaciones recíprocas normadas por acuerdos de carácter selectivo (1993-1999)	34
- Cuadro n° 7 – Importaciones recíprocas normadas por acuerdos de carácter selectivo (tasa anual de crecimiento) (1993-1999)	35

	<u>Página</u>
- Cuadro nº 8 - Importaciones recíprocas normadas por acuerdos de nueva generación (1993-1998)	36
- Cuadro nº 9 – Importaciones recíprocas normadas por acuerdos de carácter selectivo (1993-1998)	38

RESUMEN EJECUTIVO

La integración formal basada en los Acuerdos de Alcance Parcial previstos en el TM 80, ha avanzado de manera desigual en las últimas dos décadas lo que ha provocado que las relaciones comerciales entre los países miembros de la ALADI estén vinculada o regulada por acuerdos de diferentes características y alcance.

Los acuerdos negociados en una primera etapa incluyeron solamente concesiones arancelarias en productos competitivos o con poca posibilidad de afectar a los sectores productivos de los países importadores, con lo que se evitaba la creación de comercio. A medida que se van negociando acuerdos donde se contempla la liberalización total del comercio, esta situación varía en forma significativa.

La cantidad de bienes beneficiados por tratamientos preferenciales se ha incrementado sustancialmente en los últimos años con la formación de las zonas de libre comercio subregionales y acuerdos que incluyen programas de liberación que abarcan el universo de bienes. Sin embargo, la situación entre pares y grupos de países es muy disímil.

Por un lado existen pares y grupos de países con niveles muy altos de cobertura y donde los programas y compromisos ya asumidos llevan a la formación de zonas de libre comercio en plazos ciertos. En algunos casos ese objetivo ya se ha alcanzado, y en otros, con arreglo a los cronogramas preestablecidos, esa meta se alcanzará en forma progresiva a lo largo de la presente década. Esta situación se observa en las siguientes relaciones:

- Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay-Chile (ZLC = Mercosur + ACE Mercosur/Chile)
- Chile-Colombia-México-Venezuela (ZLC= G3 + Acuerdos bilaterales de Chile)
- Chile-Perú-Ecuador (ZLC = CAN + Acuerdos bilaterales de Chile)
- Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela (ZLC = CAN)
- Mercosur-Bolivia (ZLC = ACE N° 36)
- México-Bolivia (ZLC = ACE N° 31)
- México-Uruguay (ZLC = ACE N° 5)

Por otro lado existe una situación de cobertura preferencial intermedia entre pares de países donde las reducciones arancelarias pactadas entre las partes cubre entre el 20 y el 30% del total de la nomenclatura y que corresponden a las siguientes relaciones:

- México con Argentina y con Paraguay
- Argentina y Brasil con países de la Comunidad Andina (excepto Bolivia)

Finalmente, la situación más débil del sistema se encuentra en la articulación entre Paraguay y Uruguay con los países de la Comunidad Andina; entre México con Ecuador, Perú y con Brasil; y entre Chile y Bolivia. No obstante en el caso de las relaciones entre el Mercosur y la CAN y entre Mercosur y México, las negociaciones en curso pueden en el corto o mediano plazo, disminuir en forma importante esta brecha y casi completar el diseño de un sistema que llegaría a un cercano libre comercio intrarregional.

Lo anterior destaca la complejidad de la red de acuerdos vigentes en el marco de la ALADI donde coexisten acuerdos muy amplios que contribuyen a profundizar el proceso de integración regional, con otros de relativo alcance donde el escaso nivel

de las diferentes concesiones arancelarias, tanto en lo que se refiere al total de preferencias otorgadas como al grado de liberalización de las mismas, estarían planteando una interrogante sobre la posibilidad de alcanzar una convergencia y armonización de los tratamientos preferenciales que se aplican en la región.

Al analizar la intensidad de las preferencias arancelarias en los acuerdos de nueva generación se observa que mientras en los dos acuerdos subregionales (MERCOSUR-CAN) y en cuatro acuerdos bilaterales de Chile (con México, Colombia, Ecuador y Venezuela) ya se alcanzó el 100% de preferencia arancelaria para el universo arancelario (con excepciones en algunos casos), en los restantes el libre comercio se alcanzará a diferentes ritmos según los cronogramas de desgravación que se hayan pactado.

Si se analiza la intensidad en los acuerdos de carácter selectivo se observa que en la mayoría de los casos predominan las preferencias con nivel de desgravación limitado. Los ítem totalmente desgravados son escasos en la mayoría de estos acuerdos. Sin embargo, en alguna de las negociaciones más recientes se han otorgado preferencias que implican la liberación total y en general las preferencias intercambiadas son de mayor intensidad y están menos condicionadas. Ello es una consecuencia lógica de los niveles de las tarifas de importación vigentes, que determina que, en general, se requiera de preferencias de alta intensidad para crear expectativas de comercio. En términos generales, en los acuerdos más antiguos, como los negociados en ocasión de la revisión del patrimonio histórico de la ALALC, se siguen manteniendo preferencias muy bajas.

De mantenerse la tendencia actual de las negociaciones y a medida que se vayan renegociando los actuales acuerdos selectivos, la combinación más frecuente en el futuro, dentro del sistema de preferencias, va a ser: aranceles bajos, preferencias altas y consecuentemente gravámenes residuales bajos.

En las zonas de libre comercio y los acuerdos basados en programas de desgravación automática aplicados al universo de bienes se detectan ciertas coincidencias en los bienes que los países miembros han incluido o exceptuado de los programas de liberación, o han condicionado o limitado su desgravación.

Los sectores más frecuentemente condicionados se caracterizan por su importancia comercial y corresponden al sector agrícola particularmente los alimentos básicos (azúcar y cereales); al sector automotriz; al petróleo y sus derivados primarios; materias plásticas y la industria textil.

Una característica común de los sectores señalados, es su importancia comercial. En muchos de los países miembros, se concentra una parte significativa del comercio en estos sectores.

Dado el actual perfil de simetrías del sistema de preferencias, una mayor participación regional parece esencial a ciertos efectos. Principalmente, para sistematizar y ordenar los esfuerzos de articulación entre los principales componentes del sistema, para armonizar el marco normativo y resolver algunos aspectos que pueden constituirse en obstáculos para la articulación.

Dentro de ese perfeccionamiento del sistema de preferencias la eventual articulación y convergencia entre los distintos módulos que lo componen parece factible y conveniente.

Esa articulación es factible porque en el corto y mediano plazo existirán áreas bastante amplias de coincidencia en la liberación del intercambio. Esta coincidencia elimina o atenúa en forma considerable los costos económicos de esa articulación y convergencia. Para los productos exceptuados o condicionados de los programas de liberación, aunque dependerá de las características particulares de cada sector, las mayores posibilidades de regionalización, ampliación o profundización de las preferencias, en el corto o mediano plazo, estarán basadas, como lo señala el Estudio 132 de la Secretaría General, en la voluntad de las partes por eliminar las excepciones o acelerar los cronogramas de liberalización.

Esta articulación también se considera conveniente porque fortalecerá al sistema de preferencias, además de simplificar y facilitar la actividad de los operadores económicos. Por otro lado este sistema de preferencias constituye la base con la que los países de ALADI enfrentan las negociaciones dentro del ALCA, y consecuentemente su convergencia fortalecerá la posición de la región en ese marco hemisférico.

El tema de acción de la Asociación de preocupación más inmediata debería ser la armonización y perfeccionamiento del marco normativo del comercio, en aquellos aspectos que son claramente de interés regional y que están vinculados en forma directa con el proceso de liberalización comercial, como las normas de origen y las cláusulas de salvaguardia, entre otras. Un marco normativo común facilitaría el proceso de articulación y convergencia de los diferentes acuerdos, tanto en el proceso de negociación como en su aplicación por las autoridades competentes y los operadores económicos respectivamente. Por ello se considera necesario la identificación de los problemas operativos reales que pueden generarse por la aplicación de marcos normativos diferentes para luego promover iniciativas que conduzcan al desarrollo de instrumentos de carácter regional.

El análisis del sistema de preferencias permite identificar los sectores que la mayoría de los países han incorporado en los programas de liberación. Estos bienes podrían constituir un primer núcleo de regionalización de las preferencias. También permite identificar sectores y productos en los cuales los países han sido especialmente prudentes en los términos de apertura comercial, pero que podrían servir de base a proyectos de negociación en los que participen países de distintas subregiones. Con estos dos elementos se pueden determinar las líneas de convergencia con menor esfuerzo y examinar las modalidades de negociación en aquellas áreas que se mantienen sensibles.

I - CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE PREFERENCIAS

El escenario económico regional y su incidencia en el sistema actual

El análisis de la situación actual del sistema de preferencias, el desarrollo y el papel que puede jugar en el futuro, están condicionados por un contexto de políticas económicas y comerciales que son muy diferentes a las que prevalecieron durante el prolongado período durante el cual dicho sistema se formó y aplicó.

En la actualidad, la mayoría de los aranceles de importación de los países miembros presentan el perfil más bajo desde 1960, y las restricciones no arancelarias clásicas (prohibiciones, cuotas, licencias previas y similares) han sido eliminadas o reducidas sustancialmente. Las políticas económicas tienden a estimular la competencia dentro de los mercados domésticos y en los mercados externos.

En un contexto semejante, las preferencias y los acuerdos sobre comercio de bienes tienen posibilidades muy diferentes a las que tuvieron en un escenario proteccionista y restrictivo, donde prevalecían los aranceles elevados y se aplicaban mecanismos de administración de comercio de fuertes efectos y poco transparentes. En esas condiciones las preferencias arancelarias y la eliminación o atenuación de restricciones no arancelarias, podían tener una incidencia determinante en la orientación de las corrientes de comercio, y provocar el desvío a favor de los proveedores beneficiados.

De hecho, durante los veinte años de la ALALC, el sistema de preferencias tuvo un papel importante en la diversificación y expansión del comercio intrarregional y en el apoyo de las políticas de desarrollo basadas en el dinamismo del sector exportador. Posteriormente, en el período más profundo de la crisis de la deuda externa (1982/1985), el sistema de preferencias, aplicado en un contexto de fuerte administración del sector externo y de drástica reducción de las importaciones, contribuyó a contener el deterioro del comercio intrarregional a pesar de las dificultades que tuvieron la mayoría de los países miembros para mantener los compromisos asumidos.

La apertura de las economías, que se inicia en la segunda mitad de la década de los ochenta, y se acelera y expande a partir de los noventa, tuvo, entre otras, dos consecuencias relevantes a los efectos del presente estudio. Por una parte, ambientó una fuerte expansión del sistema de preferencias, con la formación de zonas de libre comercio subregionales y la negociación de programas de desgravación automática para el universo de bienes en acuerdos bilaterales. Por otra parte, acotó los efectos directos de las preferencias arancelarias como factor de desvío de comercio a los segmentos de producción con condiciones medias o altas de competir en los mercados en que cuentan con preferencias. Se podría asimismo extender que los productores que no alcanzan esas condiciones para competir tienen incluso problemas para sostenerse en sus propios mercados domésticos.

Ante el cambio en la inserción de la región en la economía internacional, determinado por la generalización de la apertura de las economías de los países miembros, la integración económica y las preferencias siguen jugando un papel importante. La mejor comprobación de ello está dado por el esfuerzo que vienen haciendo los países miembros para perfeccionar los acuerdos ya alcanzados (como el Grupo de los Tres) y negociar nuevos acuerdos de tipo preferencial.

En forma paralela, los cambios que se registraron en la estructura productiva de los países miembros atenuaron los requerimientos de intensidad de los efectos de las preferencias para generar o sostener comercio. Durante la década de los sesenta las exportaciones no tradicionales requerían de mecanismos nacionales de estímulo fuerte o de preferencias efectivas intensas. Progresivamente esos requerimientos disminuyeron y determinados sectores fueron alcanzando condiciones de competencia en los mercados externos, aun cuando en los mercados domésticos continuaban prevaleciendo las prácticas proteccionistas.

La apertura de las economías, especialmente en los casos en que se ha mantenido en forma más prolongada, ha inducido a cambios en la estructura productiva que incluyen la especialización en sectores en que se alcanzan niveles altos de competitividad, el abandono de algunos sectores dependientes de la protección del mercado doméstico y el desarrollo de nuevas producciones basadas en el dinamismo empresarial. En el caso de aquellos países que mantengan la apertura de sus economías este comportamiento seguramente se va a generalizar.

Las consideraciones mencionadas anteriormente buscan poner de manifiesto principalmente dos aspectos:

- a) que la disminución de las preferencias efectivas (por disminución de los aranceles) se ha visto parcialmente compensada por los requerimientos decrecientes de este tipo de estímulos por importantes sectores de la producción regional que han mejorado en forma significativa su competitividad. Ello significa, como se analiza más adelante, que las preferencias arancelarias negociadas en el marco de la ALADI, aun en las condiciones actuales, pueden tener efecto importante sobre la orientación de las corrientes de comercio.
- b) que las apreciaciones que surgen del análisis de la situación actual del sistema de preferencias, no implican desconocer el importante papel que jugó en el pasado como factor de diversificación y expansión del comercio intrarregional, y que eventualmente puede jugar en el futuro como soporte del mismo si cambian las condiciones de aplicación.

Análisis del sistema de preferencias

El Tratado de Montevideo 1980, cuyo objetivo final es el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano, ha establecido diversos mecanismos a través de los cuales se canalice la acción integradora de los países miembros.

A pesar de ese ambicioso objetivo final los compromisos de promoción y regulación del comercio y los de complementación económica establecidos en el Tratado de Montevideo 1980 se limitan, casi exclusivamente, a enunciar los mecanismos a través de los cuales se asegure el establecimiento de un área de preferencias económicas. Esos mecanismos son: a) la Preferencia Arancelaria Regional (PAR); b) los acuerdos de alcance regional (en los cuales participan todos los países miembros) y; c) los acuerdos de alcance parcial (en los que no participan todos los países miembros) que están destinados a crear las condiciones necesarias para la profundización de la integración regional mediante su progresiva multilateralización.

De hecho la flexibilidad del Tratado de Montevideo 1980 ha permitido la formación de bloques subregionales, plurilaterales o bilaterales con distinto alcance. La Asociación en estos últimos 20 años no ha hecho sino acompañar lo que sus

países miembros han ido concretando de manera individual a través del tiempo; mayor apertura externa, menor proteccionismo y mayor énfasis en la búsqueda de mercados externos. Los distintos niveles de desarrollo; el número de países participantes; así como algunos problemas estructurales, han impedido que el proceso de liberalización comercial avance con ritmo uniforme. En ese sentido el distinto alcance que ha tenido el proceso de negociación comercial en las dos últimas décadas ha dejado sus rastros en el sistema de preferencias de la ALADI. La negociación, evolución y profundización de los tres mecanismos mencionados han sido desarrolladas, en términos generales, con relativo éxito y ha conformado una integración formal que ha avanzado de manera desigual en los últimos años.

En el plano de la PAR y de los acuerdos de alcance regional como las "Nóminas de Apertura de Mercado a favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo" (NAM), las negociaciones han dado frutos limitados. Entre las acciones parciales, se pueden identificar cuatro tipos de acuerdos destinados a liberalizar el comercio: a) acuerdos subregionales; b) acuerdos plurilaterales o bilaterales de nueva generación que abarcan la eliminación total para el universo arancelario de los gravámenes y otras restricciones (en algunos casos con excepciones); c) acuerdos bilaterales que abarcan el universo arancelario (con excepciones), pero que no incorporan programas de eliminación total de los gravámenes y otras restricciones al comercio y; d) acuerdos bilaterales de tipo tradicional, negociados producto a producto y con preferencias de carácter estático.

En la primer categoría, existen dos acuerdos de integración subregional: el Mercosur y la Comunidad Andina, que en materia comercial han llegado a la constitución de zonas de libre comercio, y han puesto en marcha procesos que conducen a la formación de uniones aduaneras. Cabe consignar que en el caso de la Comunidad Andina su normativa no forma parte de la estructura jurídica de la Asociación y en consecuencia la relación entre los países andinos funciona en forma autónoma.

En segundo término, existen 10 compromisos de liberalización suscritos bilateralmente o entre grupos de países (ver cuadro 1), que incluyen programas de desgravación automática sobre el universo arancelario, en algunos casos con excepciones, que conducen a la eliminación total y recíproca de gravámenes y restricciones al concluir los respectivos programas. En este grupo se incluyen los siguientes acuerdos: el Tratado de Libre Comercio suscrito por Colombia, México y Venezuela (ACE N° 33); los acuerdos plurilaterales suscritos por Mercosur con Chile (ACE N° 35) y con Bolivia (ACE N° 36); los acuerdos bilaterales suscritos por Chile con Colombia (ACE N° 24), Venezuela (ACE N° 23), Ecuador (ACE N° 32), Perú (ACE N° 38) y México (ACE N° 41); el acuerdo bilateral celebrado entre Bolivia y México (ACE N° 31) y el acuerdo suscrito entre México y Uruguay (ACE N° 5). Este último acuerdo a pesar de tener una forma de negociación diferente al resto de los acuerdos citados, se lo ha incorporado a esta categoría en virtud que las preferencias arancelarias otorgadas por ambos países tienen una magnitud del 100% y cubren el universo de bienes con algunas excepciones.

En el tercer grupo tenemos un total de 2 acuerdos que tienen como denominador común un trato preferencial estático para el universo de los bienes con excepciones. En esta categoría se incorporan los acuerdos suscritos por Uruguay con Ecuador (ACE N° 28) así como el acuerdo suscrito entre Ecuador y Paraguay (ACE N° 30).

Finalmente, en la cuarta categoría tenemos un total de 25 acuerdos que todavía están vigentes y que incluyen listas positivas de productos a los cuales se les

otorga un trato preferencial estático (ver cuadro 2), que fueron negociados producto a producto y que en la mayoría de los casos incluyen una vigencia por períodos limitados que obliga a su renovación periódica. Dentro de esta categoría se encuentran acuerdos bilaterales antiguos relativamente sencillos que proponen una integración superficial consistente en meras preferencias arancelarias.

Es el caso de nueve Acuerdos de Renegociación del Patrimonio Histórico; acuerdos que aunque siguen vigentes tienden a desaparecer a medida que se profundicen las relaciones bilaterales por intermedio de acuerdos de complementación económica de nueva generación. Sin embargo en esta categoría se encuentran también cuatro acuerdos que incorporan preferencias arancelarias estáticas para un porcentaje importante del universo arancelario, y que corresponden a los acuerdos entre Argentina y México (ACE N° 6); entre México y Paraguay (APR N° 38); entre Brasil y la Comunidad Andina (ACE N° 39) y; entre Argentina y la Comunidad Andina (ACE N°48). Para estos dos últimos casos, o sea en los acuerdos suscritos por Brasil y por Argentina con cuatro países de la CAN (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), si bien los resultados obtenidos son de mediano alcance preferencial, entrañan compromisos a futuro de una integración más profunda en función de los objetivos propuestos en el Acuerdo Marco Mercosur-CAN. Finalmente corresponden a esta categoría los once acuerdos bilaterales de complementación económica que fueron suscritos recientemente por Cuba con cada uno de los países miembros de ALADI. Cabe señalar que la negociación de estos acuerdos tuvieron lugar a raíz de la incorporación de Cuba en su calidad de miembro pleno de la ALADI y en virtud de adecuar los acuerdos suscritos al amparo del artículo 25 del Tratado de Montevideo 1980 a su nueva condición de país miembro.

Preferencia Arancelaria Regional (PAR)

La PAR instituida por el Acuerdo Regional N° 4 compromete a los países de ALADI a otorgar una preferencia arancelaria aplicable a sus importaciones recíprocas. Esa preferencia consiste en la reducción porcentual de los gravámenes más favorables que se aplican a terceros países y es uno de los escasos mecanismos vigentes que instrumenta y hace efectivos los tratamientos diferenciales. Esta preferencia alcanza la importación del universo arancelario salvo aquellos productos comprendidos en las listas de excepciones establecidas conforme a su texto. Cabe también señalar que esta PAR se aplica incluso a la importación de los productos negociados en cualquiera de los mecanismos previstos en el Tratado de Montevideo 1980, siempre y cuando esa preferencia arancelaria sea mayor que la que los países han otorgado en esos otros mecanismos preferenciales.

Sin embargo es sabido que la PAR no ha vuelto a profundizarse desde el 20 de junio de 1990 fecha en la cual se suscribió el Segundo Protocolo Modificador del Acuerdo y donde se acordó una magnitud que alcanza un máximo de 20% entre países de igual categoría de desarrollo y que aumenta o disminuye según la categoría de países otorgantes y receptores. Esta reducida magnitud actual de la PAR, unida a la amplitud de las listas de excepciones, dan una idea general de la relativa operatividad que tiene este mecanismo de carácter regional. Si a ello le sumamos que los países miembros han utilizado en muchos de los acuerdos de nueva generación celebrados en los últimos años a la PAR como punto inicial de desgravación y que la mayoría de estos acuerdos ya se encuentran en etapas avanzadas de liberalización arancelaria, cabría concluir que este mecanismo ha sido superado y en consecuencia en su concepción actual carece de la eficacia necesaria para ser considerado como mecanismo apto para lograr el objetivo final del Tratado de Montevideo 1980.

Cuadro N° 1

ACUERDOS DE NUEVA GENERACION

PAISES	Tipo y N° Ac	FECHA DE SUSCRPCION	Cobertura
Argentina Brasil Paraguay Uruguay	ACE 18	29 de noviembre de 1991	U. Arancelario c/excepciones
Chile Venezuela	ACE 23	2 de abril de 1993	U. Arancelario
Chile Colombia	ACE 24	6 de diciembre de 1993	U. Arancelario
Bolivia México	ACE 31	10 de setiembre de 1994	U. Arancelario c/excepciones
Chile Ecuador	ACE 32	20 de diciembre de 1994	U. Arancelario c/excepciones
México-Colombia México-Venezuela Colombia-México Venezuela-México	ACE 33	13 de junio de 1994	U. Arancelario c/excepciones
Mercosur Chile	ACE 35	30 de setiembre de 1996	U. Arancelario
Mercosur Bolivia	ACE 36	17 de diciembre de 1996	U. Arancelario
Chile Perú	ACE 38	22 de junio de 1998	U. Arancelario
Chile México	ACE 41	22 de setiembre de 1991	U. Arancelario c/excepciones
México Uruguay	ACE 5	1986	U. Arancelario c/excepciones

Cuadro N° 2

Acuerdos bilaterales selectivos

PAISES	TIPO Y No. de ACUERDO	SUSCRIPCION	Preferencias		PAISES	TIPO Y No. de ACUERDO	SUSCRIPCION	Preferencias	
				Otorgadas					Otorgadas
Argentina México	ACE 6	1986	1970 1400		Cuba Venezuela	ACE 40	1999	497 301	
México Perú	ACE 8	1987	429 223		Cuba Chile	ACE 42	1999	879 286	
Brasil México	APR 9	Industria automotriz	12 12		Cuba Brasil	ACE 43	1999	273(1) 288(1)	
Colombia Paraguay	APR 18	1983	33 34		Cuba Uruguay	ACE 44	1999	200 59	
Paraguay Perú	APR 20	1983	75 94		Cuba Argentina	ACE 45	1999	27 79	
Paraguay Venezuela	APR 21	1983	192 240		Cuba Ecuador	ACE 46	2000	335 168	
Bolivia Chile	ACE 22	1993	305 406		Cuba Bolivia	ACE 47	2000	96 103	
Colombia Uruguay	APR 23	1983	35 27		Argentina Colombia Ecuador Perú Venezuela	ACE 48	2000	(*) 1246 (1763) 1166 (1727) 1166 (1611) 1076 (1524) 990	
Ecuador Uruguay	ACE 28	1994	5822 6124		Cuba Colombia	ACE 49	2000	ND	
Ecuador Paraguay	ACE 30	1994	6503 6533		Cuba Perú	ACE 50	2000	453 196	
México Ecuador	APR 29	1983	226 185		Cuba México	ACE 51	2000	151 268	
Perú Uruguay	APR 33	1983	66 31		Cuba Paraguay	ACE 52	2000	ND	
México Paraguay	APR 38	1993	2006 950						
Brasil Colombia Ecuador Perú Venezuela	ACE 39	1999	(*) 1480 (1730) 1314 (1504) 1371 (1608) 1380 (1640)						

(*) Las preferencias otorgadas por Brasil y Argentina a cada país copartícipe se presentan entre paréntesis.

(1) No comprende los ítem incorporados en el Primer Protocolo Adicional.

Actualmente la PAR no tendría incidencia en el comercio realizado entre los países miembros de la Comunidad Andina y entre los países miembros del Mercosur. En el primer caso, el libre comercio es total para el intercambio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, y dada la situación especial del Perú en esta subregión, la PAR solo se aplicaría a un número reducido de ítem correspondientes a las importaciones recíprocas entre Ecuador y Perú y en una magnitud básica de 10%.

En lo que se refiere al intercambio entre los países del Mercosur ya se ha alcanzado el libre comercio para el universo arancelario, salvo para los productos del sector azucarero. En el caso del azúcar la PAR se aplica a las importaciones realizadas por Argentina y Brasil, mientras que en el caso de Paraguay y Uruguay su aplicabilidad es parcial debido a que algunos ítem de este sector se encuentran en las respectivas listas de excepciones a la PAR.

Por otro lado la PAR ha sido expresamente incorporada en el programa de liberación del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) (ACE N° 33); en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre Bolivia y México (ACE N° 31); en los acuerdos suscritos por Mercosur con Chile y con Bolivia (ACE N° 35 y ACE N° 36 respectivamente); y en consecuencia en estos cuatro acuerdos no existen posibilidades de aplicabilidad de este mecanismo regional.

Entre los países que han suscrito acuerdos que cubren el universo de bienes, la PAR tendría efectos prácticos solamente en el caso de productos exceptuados de los programas de liberación respectivos y no incluidos en listas de excepciones a la PAR. En los Acuerdos de Libre Comercio suscritos por Chile con México, Colombia, Ecuador y Venezuela los cronogramas de desgravación arancelaria ya han culminado y solamente existen productos exceptuados en el caso de los Acuerdos suscritos por Chile con Ecuador, con México y con Perú, aunque en este último acuerdo las excepciones alcanzan sólo a 3 ítem de la nomenclatura.

Tampoco en tres acuerdos (México/Uruguay (ACE 5); Ecuador/Paraguay (ACE 30) y; Ecuador/Uruguay (ACE 28) con programas de liberación que comprenden el universo arancelario (con excepciones), pero donde se dispone el otorgamiento de preferencias estáticas, tendría campo de aplicación la PAR ya que en ningún caso las preferencias pactadas están por debajo del nivel de la preferencia regional. Esta se aplicaría solamente a algunos de los productos incluidos en listas de excepciones, cuyo número solo resulta significativo en el caso de Uruguay en el acuerdo bilateral suscrito con México (ACE 5).

En cambio, la PAR tiene su campo principal de aplicación entre los países que mantienen acuerdos de tipo selectivo con un número limitado de preferencias y/o con preferencias de baja intensidad. Sería el caso del intercambio de Cuba con los once países miembros restantes y de las relaciones bilaterales que figuran en el Cuadro 2.

En consecuencia las preferencias de la PAR serían aplicables a nivel bilateral en la mayoría de relaciones del Mercosur con la CAN y con México y entre Chile/Bolivia; Ecuador/México y Perú/México. Pero de todas formas en estas relaciones comerciales, dado la extensión e importancia comercial de los productos incorporados en las listas de excepciones a la PAR y el bajo nivel de la preferencia de este instrumento, se considera que este estímulo arancelario tiene una incidencia marginal en el comercio intrarregional.

De esta manera la cobertura potencial de aplicación comercial de la PAR es muy reducida, principalmente como consecuencia del aumento del comercio negociado amparado en los mecanismos de nueva generación cuya negociación se ha venido incrementando sistemáticamente en los últimos años.

Por lo tanto, dadas las tendencias actuales del comercio y de las negociaciones entre los países miembros, es evidente que será muy difícil que la PAR pueda cumplir en los próximos años con el papel protagónico que le corresponde como mecanismo de convergencia. Esta convergencia se producirá seguramente en forma natural producto del afianzamiento y profundización de las vertientes bilaterales, plurilaterales y subregionales.

Nóminas de Apertura de Mercados otorgadas a Bolivia, Ecuador y Paraguay

La creación de un sistema de apoyo a favor de los países de menor desarrollo económico relativo respondió, en su momento, al reconocimiento de que son necesarias ventajas comerciales adicionales para asegurar un reparto equilibrado de los costos y beneficios del proceso de integración. Las NAMs fueron parte importante de este sistema ya que, en virtud de lo dispuesto por el Artículo 18 del Tratado de Montevideo 1980, los países miembros debieron aprobar sendas nóminas negociadas de productos, preferentemente industriales, originarios de cada país de menor desarrollo económico relativo. Para esta nómina de productos debía acordarse, sin reciprocidad, la eliminación total de los gravámenes aduaneros y demás restricciones por parte de todos los países de la ALADI. Luego de la negociación inicial en abril de 1983, los actuales Acuerdos Regionales N° 1, 2 y 3 (que corresponden respectivamente a listas a favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay) fueron ampliados en diversas oportunidades ya sea incorporando nuevos productos a la nómina o eliminando cupos a la importación de los ítem incluidos en esas listas. Sin embargo se debe señalar que la negociación o profundización de estas nóminas de productos nunca fueron estrictamente de carácter regional, debido a que los ítem para los cuales se otorgaron preferencias arancelarias no fueron los mismos, en virtud que se optó por listas diferentes otorgadas por cada país miembro. Este aspecto privó a los países de menor desarrollo económico relativo de contar con las ventajas de un mercado ampliado de carácter regional.

Hasta el año 1989 las NAMs a favor de Bolivia estuvieron conformadas por 569 ítem de la NALADI; las correspondientes a Ecuador la integran 205 ítem NALADI; y las del Paraguay 1053 ítem NALADI².

A partir de 1989 han sido escasos los casos en que se incorporan ítem a las NAMs o que se amplían los cupos registrados en volumen físico o valor para la importación de los productos comprendidos en esas listas. Por el contrario a partir de la década pasada los tres países de menor desarrollo económico relativo participan en una serie de negociaciones basadas en esquemas de libre comercio, en uniones aduaneras o en acuerdos de amplio espectro que inciden en la esencia y naturaleza de estas nóminas de apertura.

En estos casos el principio de no reciprocidad incorporado en las NAMs ha cedido terreno frente a la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en estos esquemas de integración. Esto es lo que sucede en los acuerdos de nueva generación celebrados entre Bolivia y México (ACE N°31); entre Ecuador y Chile (ACE N° 32); entre Bolivia y Mercosur (ACE N° 36); en el Mercosur (ACE N° 18);

² ALADI/Sec/di 1134

en la Comunidad Andina; en los acuerdos selectivos suscritos entre Ecuador y Uruguay (ACE N° 28). En algunos de estos acuerdos de nueva generación, las preferencias que habían sido otorgadas en las NAMs fueron incorporadas en los programas de liberación y mantuvieron un tratamiento similar, o sea, un gravamen residual de cero por ciento. En otros casos algunos de los ítem que pertenecían a las nóminas no fueron incorporados al programa de liberación del acuerdo o quedaron sujetos al pago de gravámenes y en consecuencia vieron disminuidas sus preferencias. En estos acuerdos de nueva generación, en términos generales, el tratamiento preferencial basado en el principio de no reciprocidad ha dejado de tener fundamento y se basa actualmente en una razonable reciprocidad de los beneficios.

Por consiguiente, dado el impulso actual que tiene el proceso de integración regional, las nóminas de apertura de mercado a favor de los países de menor desarrollo económico relativo estarían destinadas a desaparecer a medida que prosperen las negociaciones de Bolivia, Ecuador y Paraguay en los acuerdos de nueva generación.

II - EL ACTUAL SISTEMA DE PREFERENCIAS

Como se señalara anteriormente la integración formal basada en los Acuerdos de Alcance Parcial previstos en el TM 80, ha avanzado de manera desigual en las últimas dos décadas lo que ha provocado que las relaciones comerciales entre los países miembros de la ALADI estén vinculada o regulada por acuerdos de diferentes características y alcance.

Un análisis comparativo de los diversos acuerdos de integración de carácter parcial sugiere que a partir de los 90 se ha incrementado la importancia relativa de aquellos acuerdos que contribuyen en mayor medida a la liberalización comercial, en contraste con los acuerdos comerciales más restrictivos suscritos en el pasado. Esta característica se presenta básicamente en tres elementos: a) en la ampliación del universo de productos a los que se aplica la desgravación arancelaria, proceso en el que las negociaciones se concentran en productos con algún grado de sensibilidad y no en las listas de productos que se liberalizará; b) en la desgravación arancelaria total a través de un programa que debe conducir en forma gradual y progresiva a una eliminación de aranceles, en lugar de una preferencia estática y; c) la eliminación de las restricciones no arancelarias para el comercio entre las partes.

En el pasado se negociaron básicamente acuerdos de carácter bilateral en los cuales se adoptaban solamente medidas de liberalización comercial respecto a productos competitivos o con reducidas posibilidades de afectar a los sectores productivos de los países importadores, con lo que de hecho se evitaba la verdadera creación de comercio. Esta situación varía en forma significativa a medida que se van negociando acuerdos donde se contempla cada vez con más frecuencia la liberalización prácticamente total del comercio, aunque el marcado carácter de tipo subregional o bilateral que han adoptado estos nuevos acuerdos podría limitar las posibilidades de compartir esa liberalización en ámbitos más amplios.

Acuerdos subregionales

Se distinguen dos bloques subregionales netamente configurados e institucionalizados, la Comunidad Andina y el Mercosur. En el marco de estos acuerdos se ha llegado a liberar de gravámenes las importaciones para el universo arancelario, entre los países que los forman. En el caso del Mercosur, aún permanece exceptuado de esta liberalización arancelaria el sector azucarero. Para el sector automotriz, si bien aún no se ha completado todo el proceso negociador, se acordó, mediante Decisión N° 70 del Consejo Mercado Común, el libre comercio entre las partes a partir de enero de 2001 pero con condiciones bilaterales que regirán hasta el 31 de diciembre de 2006.

- **Comunidad Andina**

Desde su creación en 1969 el Acuerdo de Cartagena estuvo dirigido hacia la conformación de un mercado común subregional, mediante la instrumentación de las fases o etapas de zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. Las dos primeras etapas se alcanzaron mediante la culminación de un programa de eliminación de restricciones no arancelarias entre los países miembros denominado Programa de Liberación y la adopción de un arancel externo común frente a las importaciones de terceros países, contemplado como etapa previa la adopción de un arancel externo mínimo común por los tres países mayores. Complementariamente, los países andinos, en forma simultánea a la formación del mercado ampliado, iniciarían un proceso de armonización de sus políticas comerciales y otros instrumentos de carácter cambiario, financiero y fiscal, con miras a otorgar mayor

transparencia en el aprovechamiento por los agentes económicos de los beneficios de la integración y tender en el largo plazo a sentar las bases de una comunidad económica.

Los avances obtenidos en el proceso de integración en la década del setenta quedaron interrumpidos a principios del ochenta, como producto de factores ajenos como la crisis financiera internacional y el endeudamiento externo. Durante este período se aplicaron restricciones unilaterales, la integración se volvió marginal dentro de las prioridades de desarrollo económico de los países signatarios y la definición del arancel externo común no se concretó. Con la suscripción del Protocolo de Quito (1987) se flexibilizaron los compromisos comerciales (creación del régimen de comercio administrado, postergación de fechas para la eliminación de excepciones e indefinición para la adopción del arancel externo), se reactivó el proceso a través del levantamiento de restricciones unilaterales y el encauzamiento de los incumplimientos dentro de las normas jurídicas andinas.

Con la aprobación del Diseño Estratégico, aprobado por los presidentes andinos en 1989 se buscó consolidar el espacio económico andino y mejorar la articulación del Grupo Andino en el contexto internacional. Con respecto a la reformulación del mercado interno se volvieron a establecer los plazos para culminar con el programa de liberación, eliminando el comercio administrado en 1991, estableciendo plazos para el desmonte de las excepciones en 1999 y respecto a la unión aduanera se redefinió el arancel externo común.

La puesta en marcha de la zona de libre comercio andina se vio nuevamente afectada como consecuencia del cierre del Congreso en Perú (abril de 1992), y los enfrentamientos en la frontera entre Ecuador y Perú. A mediados de 1992, los países negociaron una suspensión de compromisos de Perú respecto al programa de liberación de la zona de libre comercio y al arancel externo, pero continuando con los derechos y obligaciones correspondientes en los demás compromisos. Lo que se esperaba fuera una suspensión temporal se convirtió en una serie de aplazamientos hasta 1997, cuando se establece el compromiso de la liberación para la totalidad del universo arancelario en forma escalonada por parte de Perú, iniciando en 1997 y finalizando en el año 2005.

En la XII Cumbre Presidencial Andina, reunida en junio de 2000, se establecieron un conjunto de acuerdos que apuntan a la profundización de la integración económica y más específicamente a la meta de conformación de un mercado común andino a partir del año 2005. Dentro de las tareas prioritarias para alcanzar este objetivo se encuentran la consolidación de la zona de libre comercio; la adopción de disciplinas económicas y comerciales complementarias; el perfeccionamiento del arancel externo común, y; la progresiva armonización de políticas macroeconómicas. También se han dado los primeros pasos para definir una política agrícola común, donde se espera que las bases de la misma se concluyan durante el presente año 2001.

Por otra parte, es importante destacar la entrada en vigencia, en enero del año 2000, del convenio de complementación del sector automotor entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

De lo anterior se concluye que existe un libre comercio de mercancías sin el pago de aranceles y sin la aplicación de restricciones correspondientes a medidas no arancelarias como prohibiciones, licencias o cupos de importaciones entre cuatro de sus miembros desde finales de 1992. Respecto a la situación de Perú en la zona de libre comercio, la liberación comercial recíproca es todavía parcial en virtud que el

cronograma de desgravación pactado se encuentra en una etapa intermedia de desgravación y que alcanzará el libre comercio total en el año 2005. Por último es importante destacar que se ha producido un incremento muy significativo en el intercambio intrasubregional, que les ha permitido a los países andinos aprovechar la apertura con la colocación de bienes manufacturados.

- **Mercosur**

Con la finalización del Régimen de Adecuación, a partir del 1° de enero del año 2000, el Mercosur constituye una zona de libre comercio a la cual únicamente le falta por incorporar los productos relacionados con el sector azucarero.

La culminación del régimen de adecuación se produjo el 1° de enero de 1999 para las principales economías del bloque, lo que implicó que 221 ítem en el caso de Argentina y 29 en el caso del Brasil alcanzaran el arancel cero en el comercio recíproco. En el caso de Paraguay y Uruguay el régimen de adecuación finalizó el 1° de enero de 2000 cuando respectivamente incorporaron al libre comercio 427 y 950 ítem del arancel.

La novedad más importante relacionada con el acceso al mercado es el acuerdo alcanzado en Florianópolis (diciembre del 2000) en el sector automotriz. La Decisión 70 del Consejo Mercado Común estableció el Acuerdo sobre Política Automotriz del Mercosur, el cual tiene como objetivo básico establecer las bases para alcanzar el libre comercio en el sector automotriz en el marco del Mercosur a partir del 1° de febrero del año 2006. De conformidad con esta Decisión el acuerdo regirá exclusivamente para el comercio entre Argentina, Brasil y Uruguay, mientras que en el caso de Paraguay deberán continuar las negociaciones durante el primer semestre del año 2001. Mediante este acuerdo a partir del 1° de enero de 2001 y hasta el 31 de diciembre de 2006 el comercio de productos del sector automotriz que sean originarios de los países signatarios estarán libres de gravámenes. Sin embargo para acceder a este beneficio fiscal las empresas automotrices deberán cumplir con ciertos requisitos relativos al equilibrio comercial o al comportamiento de las exportaciones. Por ejemplo el comercio entre Argentina y Brasil se administrará en base a "márgenes porcentuales de flexibilidad", mientras que el comercio de estos dos países con Uruguay estará sujeto a cupos. A partir del 1° de enero de 2007 el comercio de los productos del sector quedarán totalmente liberados. El Acuerdo Automotriz alcanzado también busca crear condiciones favorables para el desarrollo de una plataforma regional integrada y competitiva con capacidad para investigar oportunidades de exportación a terceros países a partir de febrero de 2006. Cabe finalmente señalar que hasta la fecha de elaboración de este Estudio aún no había sido notificado a la Secretaría General de la ALADI el protocolo adicional al ACE 18 conteniendo este acuerdo sectorial, por lo cual este acuerdo no está siendo aplicado.

Por su parte las negociaciones tendientes a establecer el régimen de adecuación del sector azucarero, que debían regir a partir del año 2001, se encuentran prácticamente detenidas.

Respecto al perfeccionamiento de la Unión Aduanera se decidió en Florianópolis la posibilidad que las partes establezcan o mantengan hasta el 31 de diciembre de 2002 una lista de 100 ítems de la NCM como excepciones al Arancel Externo Común. Respecto al régimen común de bienes de capital no producidos se decidió prorrogar hasta el 30 de junio de 2001 el plazo para la elaboración de una propuesta definitiva.

Acuerdos bilaterales o plurilaterales.

Sabido es que en la ALADI coexisten acuerdos bilaterales o plurilaterales de distinta intensidad; mientras unos han adoptado esquemas de liberación comercial profundos para el universo arancelario otros continúan aplicando regímenes de liberación limitado y para un número escaso de productos.

En todos los países miembros de la ALADI se han producido cambios importantes en su estructura comercial, producto de una espontánea reducción de la protección arancelaria y de la atenuación de las normas que regulan los flujos comerciales recíprocos.

A pesar de estos importantes cambios operados en cada país, ello no ha resultado suficiente como para eliminar las asimetrías existentes en los tratamientos arancelarios recíprocos.

El relevamiento de los mecanismos de liberación bilateral o plurilateral, que constituyen la parte esencial del sistema de preferencias de la ALADI, permite observar que de la distinta evolución que ha tenido la negociación de los acuerdos se desprenden similitudes y asimetrías en la cobertura, en la intensidad y en la distribución de las preferencias.

a) Cobertura preferencial

La relación entre la cantidad de ítem que gozan de preferencias arancelarias y la cantidad total de ítem de toda la nomenclatura es un indicador de la amplitud de la cobertura de un determinado acuerdo que debe apreciarse en conjunto con otros elementos, fundamentalmente, la intensidad de las preferencias y la importancia comercial de los bienes beneficiados. En ese sentido el porcentaje de ítem beneficiados por la preferencia, tiene una significación diferente en los acuerdos de tipo selectivo y en los acuerdos que abarcan el universo de bienes.

En los primeros, los bienes son incluidos en función del interés específico del país beneficiario, obviamente asociado a expectativas de comercio, y de la aceptación del otorgante de abrir su mercado a la competencia. En cambio, la no inclusión de bienes en los programas de liberación de este tipo de acuerdos, no tiene una significación definida. Puede deberse a la falta de interés de los países participantes, sea por la ausencia de expectativas de comercio, porque la orientación de éste no es influenciada en forma determinante por el arancel, o porque los flujos comerciales se han generado y pueden mantenerse sin recurrir a preferencias. Pero también puede deberse a que el interés de una de las partes en obtener preferencias, chocó con la decisión de la otra de no exponer su mercado doméstico a la competencia.

En los acuerdos cuyos programas de liberación cubren el universo arancelario, la exclusión de bienes específicos de esos programas, refleja una decisión expresa de los países involucrados, que normalmente se debe a la sensibilidad de la producción doméstica a la competencia externa. En cambio la presencia de bienes en los programas de desgravación, no está necesariamente determinada por la existencia de expectativas concretas de comercio, sino más bien por la decisión genérica de abrir los mercados a la competencia recíproca. Estas diferencias llevan a que el porcentaje de ítem de la nomenclatura que se incluyen en los programas de liberación de los acuerdos selectivos y de los que cubren el universo de bienes, tenga significados muy diferentes. Asimismo es importante señalar que frecuentemente la preferencia se ve limitada por otras barreras distintas al arancel, y que ante el avance y profundización

de las negociaciones preferenciales estas parecen tener una incidencia comercial más significativa en aquellos acuerdos donde existe cercanía geográfica entre los países suscriptores.

La cantidad de bienes beneficiados por tratamientos preferenciales se ha incrementado sustancialmente en los últimos años con la formación de las zonas de libre comercio subregionales y los acuerdos que incluyen programas de liberación que abarcan el universo de bienes. Sin embargo, la situación entre pares y grupos de países es muy disímil.

Los datos de comercio bilateral entre los países miembros de ALADI no permiten observar una clara correlación entre la existencia de acuerdos, su cobertura, y el incremento del comercio entre dos países. En los cuadros 4 y 5 (ver anexo estadístico) se presenta el comercio y las tasas de crecimiento del comercio entre pares de países que han suscrito acuerdos con amplia cobertura (nueva generación) o que han suscrito acuerdos con cobertura selectiva (cuadros 6 y 7 del anexo estadístico). Los datos pertinentes permiten concluir que no hay una correlación directa entre el número, la intensidad de las preferencias comerciales y la mayor expansión del comercio. En el período 1993-1998 las tasas de crecimiento del comercio recíproco entre países con acuerdos con universo de bienes aumentaron en forma casi constante, lo que puede atribuirse, al menos en parte, al estímulo generado por las preferencias arancelarias; pero también ese crecimiento se produce, aunque a tasas menores, en el comercio recíproco entre países suscriptores de acuerdos de carácter selectivo.

Para el año 1999, el comercio regional registró una caída histórica del 20% como consecuencia de la crisis financiera internacional. Si bien esta disminución del comercio fue generalizada, abarcando todos los países y circuitos de comercio intrarregional (Estudio 125), se aprecia que los flujos de este comercio intrarregional se han reducido en menor proporción que los realizados con terceros países. También se debe señalar que el comercio recíproco entre países signatarios de acuerdos de tercera generación representó en 1999 el 80,1% del comercio intrarregional, mientras que en el año 1998 esa proporción era del 78.6%. Estas diferencias estarían explicando el papel que juegan las preferencias de la ALADI como mecanismo que contribuye a la estabilidad y la seguridad en el desarrollo del intercambio.

Existen niveles altos de cobertura entre:

- Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, mediante la zona de libre comercio del Mercosur, y a través del Acuerdo suscrito por esta subregión con Chile. También existe una amplia cobertura entre los países del Mercosur con Bolivia.
- Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú (con las limitaciones señaladas) y Venezuela a través del Acuerdo de Cartagena, han eliminado desde 1992 los gravámenes y las restricciones a su comercio recíproco.
- Chile, Colombia, México y Venezuela tienen entre sí una amplia cobertura en sus relaciones recíprocas. Esa cobertura se obtiene a través de los acuerdos bilaterales suscritos por Chile con los países indicados y donde se debe destacar que en tres de estos acuerdos (Chile/Colombia, Chile/México y Chile/Venezuela) ya se han cumplido los cronogramas de desgravación arancelaria y se ha negociado para el caso de Chile/Colombia y de Chile/Venezuela la liberalización progresiva de la lista de excepciones, con lo que consecuentemente en un futuro se verán completadas las respectivas zonas de libre comercio. Por su parte México con Colombia y con Venezuela mantiene amplios programas de liberación

mediante el G-3, donde aproximadamente el 99% de los ítems va a ser objeto, en plazos variables, de liberación total o condicionada.

- Chile con Perú y con Ecuador a través de sus respectivos acuerdos bilaterales proponen la liberalización de la totalidad de su comercio recíproco, con listas de excepciones (en el caso de Ecuador). También México con Bolivia; Uruguay con México y con Ecuador, y; Ecuador con Paraguay a través de sus respectivos acuerdos bilaterales proponen la liberalización del comercio recíproco, con listas de excepciones. Por su parte se debe aclarar que en el caso de los acuerdos entre Ecuador y Uruguay, y; Ecuador con Paraguay, si bien tienen acuerdos bilaterales entre sí con amplia cobertura no promueven la total liberalización del comercio recíproco.

Como se pudo observar en la mayoría de estos casos, los programas y compromisos ya asumidos llevan a la formación de zonas de libre comercio en plazos ciertos. En algunos casos ese objetivo ya se ha alcanzado, y en otros, con arreglo a los calendarios preestablecidos, esa meta se alcanzará en forma progresiva a lo largo de la presente década.

Por otro lado se puede observar una **situación de cobertura preferencial intermedia** entre el comercio de:

- México con Argentina y con Paraguay. En el primer caso la reducción arancelaria de los ítems otorgados por México cubre el 21% del total de la nomenclatura, mientras que en el caso de las concesiones otorgadas por Argentina cubren el 30%. En el segundo acuerdo las preferencias otorgadas por México a Paraguay corresponden al 31% del total de los ítems de la nomenclatura, mientras que las otorgadas por Paraguay solo cubren el 15% del total.
- Brasil y Argentina con los países de la Comunidad Andina (excepto con Bolivia); mediante el ACE N° 39 Brasil otorgó preferencias para el 26% de la nomenclatura y obtuvo ventajas de parte de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela para un total del 23%, 20%, 21% y 21% de los ítems en forma respectiva. Argentina por su parte otorgó a los países andinos (ACE N° 48) preferencias en un entorno del 23% de la nomenclatura y obtuvo concesiones de parte de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela que cubren entre el 15 y el 18% de los ítems de la nomenclatura.

La situación más débil se presenta entre:

- Paraguay y Uruguay y los países de la Comunidad Andina (excepto con Bolivia y Ecuador). En la gran mayoría de las relaciones bilaterales entre estos países se han suscrito acuerdos bilaterales de tipo selectivo para un número reducido de ítems y donde los promedios del total de preferencias otorgadas cubren entre el 3 y el 13% de la nomenclatura. Cabe señalar que si bien las negociaciones entre el Mercosur y la Comunidad Andina han tenido poco dinamismo hasta el presente, esta situación puede variar en el futuro, dado las actuales negociaciones entre ambas subregiones, cuyo propósito, en función de las bases de negociación propuestas, es alcanzar compromisos amplios de liberalización arancelaria que cubran el universo de bienes.
- México con Brasil, con Ecuador y con Perú. En el caso de México con Brasil solamente mantienen vigente, dentro del Acuerdo de Renegociación N° 9, un tratamiento preferencial recíproco para el sector automotriz. No obstante se debe señalar que según fuentes extraoficiales las negociaciones entre estos dos países habrían avanzado recientemente y que se espera firmen un acuerdo

durante el mes de mayo del presente año. Mediante este acuerdo cerca de 700 ítem serían beneficiados con preferencias arancelarias para el comercio recíproco. En principio este acuerdo entraría en vigor durante el segundo semestre del presente año y tendría carácter transitorio con una vigencia inicial de dos años. Durante ese lapso las partes esperan alcanzar un acuerdo donde se profundicen y amplíen las preferencias y que pasaría de ser un acuerdo bilateral a un acuerdo dentro del formato 4+1 (Mercosur- México). Por su parte, México con Ecuador y Perú sólo intercambian preferencias dentro de un entorno que cubre el 4% de la nomenclatura.

- Chile con Bolivia por su parte sólo intercambian preferencias también para un entorno del 4%
- Finalmente se encuentran dentro de esta categoría los 11 Acuerdos de Complementación Económica suscritos por Cuba con cada uno de los once restantes países miembros de la ALADI, Y donde las preferencias cubren en la mayoría de los casos entre el 0,5% y el 6% del total de los ítem de la nomenclatura, aunque vale señalar que estas escasas concesiones cubren una parte sustancial del comercio recíproco. Solamente en los casos de las concesiones otorgadas por Cuba a Chile y a Colombia las preferencias son algo más significativas.

Lo anterior destaca la complejidad de la red de acuerdos vigentes en el marco de la ALADI donde coexisten acuerdos muy amplios que contribuyen a profundizar el proceso de integración regional, con otros de relativo alcance donde el escaso nivel de las diferentes concesiones arancelarias, tanto en lo que se refiere al total de preferencias otorgadas como al grado de liberalización de las mismas, estarían planteando una interrogante sobre la posibilidad de alcanzar una convergencia y armonización de los tratamientos preferenciales que se aplican en la región.

En el cuadro 3 se presenta la matriz de relaciones bilaterales donde se muestra los acuerdos donde ya se han registrado compromisos para la conformación de zonas de libre comercio o donde existe la voluntad general de eliminar las limitaciones que afectan el comercio recíproco.

b) Intensidad de las preferencias

Entre los países del MERCOSUR y entre los países de la Comunidad Andina, la regla es 100% de preferencia sin restricciones no arancelarias, salvo para unos pocos bienes dentro del MERCOSUR (sector del azúcar) que aun no se han incorporado a la zona de libre comercio, pero que de todas formas serán liberalizados en el futuro.

En los acuerdos bilaterales o plurilaterales de nueva generación, el nivel de las preferencias nominales depende, en general, de la etapa en que se encuentra el respectivo cronograma de desgravación automática.

En el caso de los acuerdos bilaterales suscritos por Chile con México, con Colombia, con Ecuador y con Venezuela los cronogramas de desgravación ya alcanzaron el 100% de preferencia arancelaria para el universo arancelario (con excepciones), salvo para un limitado número de ítem que estaban anteriormente exceptuados de los acuerdos con Colombia y Venezuela donde se han negociado recientemente cronogramas lineales para su desgravación arancelaria. En cambio en el acuerdo suscrito por Chile con Perú sí bien ya se liberó a partir de 1998 un alto porcentaje de los bienes aún resta perfeccionar esa zona de libre comercio, etapa que se alcanzará en el año 2008.

CUADRO 3

MATRIZ BILATERAL DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	CHILE	ECUADOR	MEXICO	PARAGUAY	PERU	URUGUAY	VENEZUELA
ARGENTINA		Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/36)	Union Aduanera en 1995 (Mercosur)(ACE/18)	Acuerdo selectivo ACE/48	Zona de Libre Comercio en 2006 (ACE/35)	Acuerdo selectivo ACE/48	Acuerdo selectivo (ACE/6).Voluntad de negociar ACE	Union Aduanera en 1995 (Mercosur)(ACE/18)	Acuerdo selectivo ACE/48	Union Aduanera en 1995 (Mercosur)(ACE/18)	Acuerdo selectivo ACE/48
BOLIVIA			Zona de Libre comercio en 2007 (ACE/36)	Union Aduanera en 1995 (Comunidad Andina)	Acuerdo selectivo (ACE/22)	Union Aduanera en 1995 CAN	Zona de Libre Comercio en 2009 (ACE/31)	Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/36)	Acuerdo selectivo ZLC en 2005 (CAN)	Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/36)	Union Aduanera en 1995 (CAN)
BRASIL				Acuerdo selectivo (ACE/39).Voluntad de negociar ZLC	Zona de Libre Comercio en 2006 (ACE/35)	Acuerdo selectivo (ACE/39).Voluntad de negociar ZLC	Acuerdo selectivo (APR/9).Voluntad de negociar ACE	Union Aduanera en 1995 (Mercosur)(ACE/18)	Acuerdo selectivo (ACE/39).Voluntad de negociar ZLC	Union Aduanera en 1995 (Mercosur)(ACE/18)	Acuerdo selectivo (ACE/39).Voluntad de negociar ZLC
COLOMBIA					Zona de Libre Comercio en 1999 (ACE/24)	Union Aduanera en 1995 CAN	Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/33)(G-3)	Acuerdo selectivo (APR/18).Voluntad de negociar ZLC	Acuerdo selectivo ZLC en 2005 (CAN)	Acuerdo selectivo (APR/23).Voluntad de negociar ZLC	Union Aduanera en 1995 (CAN)
CUBA	Acuerdo Selectivo ACE/45	Acuerdo Selectivo ACE/47	Acuerdo Selectivo ACE/43	Acuerdo Selectivo ACE/49	Acuerdo Selectivo ACE/42	Acuerdo Selectivo ACE/46	Acuerdo Selectivo ACE/51	Acuerdo Selectivo ACE/52	Acuerdo Selectivo ACE 50	Acuerdo Selectivo ACE/44	Acuerdo Selectivo ACE/40
CHILE						Zona de Libre Comercio en 2000 (ACE/32)	Zona de Libre Comercio en 1998 (ACE/41)	Zona de Libre Comercio en 2006 (ACE/35)	Zona de Libre Comercio en 2004 (ACE/38)	Zona de Libre Comercio en 2006 (ACE/35)	Zona de Libre Comercio en 1999 (ACE/23)
ECUADOR							Acuerdo selectivo (APR/29).Voluntad de negociar ACE	Acuerdo selectivo (ACE/30).Voluntad de negociar ZLC	Acuerdo selectivo ZLC en 2005 (CAN)	Acuerdo selectivo (ACE/28).Voluntad de negociar ZLC	Union Aduanera en 1995 (CAN)
MEXICO								Acuerdo selectivo (APR/38).Voluntad de negociar ACE	Acuerdo selectivo (ACE/8).Voluntad de negociar ACE	Acuerdo selectivo (ACE/5.15).Voluntad de negociar ACE	Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/33)(G-3)
PARAGUAY									Acuerdo selectivo (APR/20).Voluntad de negociar ZLC	Union Aduanera en 1995 (Mercosur)(ACE/18)	Acuerdo selectivo (APR/21).Voluntad de negociar ZLC
PERU										Acuerdo selectivo (APR/33).Voluntad de negociar ZLC	Acuerdo selectivo ZLC en 2005
URUGUAY											Acuerdo selectivo (APR/25).Voluntad de negociar ZLC
VENEZUELA											

ZLC Zona de Libre Comercio. ACE Acuerdo de Complementación Económica. APR Acuerdo de Renegociación " Patrimonio Histórico.

Por su parte en el Grupo de los Tres se presentan 9 cronogramas de desgravación con ritmos diferentes y que básicamente cada uno de ellos responde a una negociación sectorial particular. También en este acuerdo existe un cronograma de tipo general que abarca la mayoría de los ítem del arancel respectivo y donde la preferencia porcentual se ubica actualmente aproximadamente en un 50% del arancel general. Para este universo mayoritario de bienes el cronograma alcanzará la liberación total en julio de 2004. Por otra parte se debe señalar que mediante la Primera Cumbre del Grupo de los Tres, abril de 2001, los países se comprometieron a realizar esfuerzos para materializar los compromisos de profundización de las preferencias y para ampliar el alcance que el acuerdo ofrece actualmente.

En el caso del acuerdo de Mercosur con Bolivia, muchos ítem ya han alcanzado la liberación total, producto fundamentalmente de la renegociación de los acuerdos bilaterales preexistentes y de la inclusión de las NAMs. De todas maneras la desgravación de los bienes incorporados al cronograma general de liberación se encuentra en sus primeras etapas, 40 %, y donde el libre comercio se alcanzará en el año 2006. En el acuerdo de Mercosur con Chile el nivel de la preferencia del cronograma general de liberación se encuentra actualmente en un 78%, y la liberación total de la mayoría de los ítem se alcanzará en el año 2006.

En el acuerdo México – Bolivia la liberalización arancelaria ya alcanzó a la fecha un 70% del universo arancelario y alcanzará el libre comercio en el año 2009.

Si nos remitimos a los acuerdos de carácter selectivo se observa que en la mayoría de los casos predominan las preferencias con nivel de desgravación limitado. Los ítem totalmente desgravados son escasos en la mayoría de estos acuerdos. Sin embargo, en alguna de las negociaciones más recientes se han otorgado preferencias que implican la liberación total y en general las preferencias intercambiadas son de mayor intensidad que las negociadas en el pasado y están menos condicionadas. Ello es una consecuencia lógica de los niveles de las tarifas de importación vigentes, que determina que, en general, se requiera de preferencias de alta intensidad para crear expectativas de comercio. En términos generales, en los acuerdos más antiguos, como los negociados en ocasión de la revisión del patrimonio histórico de la ALALC, se siguen manteniendo preferencias muy bajas.

De mantenerse la tendencia actual de las negociaciones y a medida que se vayan renegociando los actuales acuerdos selectivos, la combinación más frecuente en el futuro, dentro del sistema de preferencias, va a ser: aranceles bajos, preferencias altas y consecuentemente gravámenes residuales bajos.

Cuando se analiza la cobertura e intensidad de las preferencias, se puede observar un cierto tratamiento diferencial por categoría de desarrollo de los países miembros. Aunque en este caso también se debe destacar que a medida que los acuerdos se han ido profundizando, ese tratamiento diferencial se ha ido reduciendo. En la mayoría de los acuerdos selectivos vigentes, pero negociados en la primera etapa de la ALADI, ese tratamiento diferencial se hace evidente en la cantidad de ítem incorporados en los programas de liberación y en la intensidad de las preferencias nominales. En la etapa actual de profundización y ampliación de las relaciones bilaterales los tratamientos diferenciales son menos tangibles. Por ejemplo, en el Grupo de los Tres ese criterio diferencial se observa principalmente en el criterio para establecer el punto inicial de desgravación, que consiste, por regla general, en la aplicación de la PAR, con su trato diferencial por país otorgante y receptor. En el

Mercosur, si bien no se reconoce explícitamente el tratamiento diferencial, en los hechos se han tratado de contemplar, teniendo en cuenta los problemas de participación de Paraguay y Uruguay.

c) *Excepciones a las preferencias*

La inclusión de un producto en la lista de excepciones, por lo general, corresponde a una combinación entre la sensibilidad de algunas producciones y la aspiración de los países de poder controlar en caso necesario la importación de bienes estratégicos como combustibles o alimentos básicos.

En las zonas de libre comercio y los acuerdos basados en programas de desgravación automática aplicados al universo de bienes se detectan ciertas coincidencias en los bienes que los países miembros han incluido o exceptuado de los programas de liberación, o han condicionado o limitado su desgravación.

Los sectores más frecuentemente condicionados se caracterizan por su importancia comercial.

- El sector automotriz ha sido negociado por fuera de las reglas generales en el Mercosur, en la Comunidad Andina, en el Grupo de los Tres, en los acuerdos suscritos por Chile con Mercosur, con México, con Colombia, con Venezuela, con Ecuador y con Perú. En el acuerdo suscrito por Mercosur con Bolivia también se produce la misma situación. Los mecanismos utilizados son diversos pero en general suponen el tránsito por un período de comercio administrado para liberar posteriormente el intercambio del sector, sujeto a condiciones de origen, de integración, o de utilización de partes y piezas.
- El petróleo y sus derivados primarios han quedado, en general, al margen de los programas de liberación. En este caso el factor determinante ha sido la persistencia de algunos monopolios estatales y el hecho que la privatización de empresas petroleras estatales de algunos países es relativamente reciente.
- En el sector agrícola, los productos siguen siendo frecuentemente objeto de condiciones especiales de negociación de parte de algunos países, particularmente los alimentos básicos (azúcar y cereales). En los últimos acuerdos suscritos se observa en cambio una mayor disposición a la apertura del sector.
- Otros sectores que parecen ser considerados, en general, como sensibles son las materias primas plásticas, los bienes de la industria textil, de la vestimenta, del calzado y el sector siderúrgico.

Una característica común de los sectores señalados, es su importancia comercial. En muchos de los países miembros, concentran una parte significativa del comercio en estos sectores. Esta circunstancia explica el hecho, aparentemente contradictorio, de que la sensibilidad, no ha impedido que se hayan negociado algunas preferencias en estos productos, y que a ellos correspondan algunas de las principales corrientes de comercio intrarregional. También se debe señalar que existen en algunos de estos acuerdos varias cláusulas sectoriales restrictivas, reflejadas en normas de origen especiales, más exigentes que las normas aplicadas al resto de los bienes que se benefician de las preferencias. Ello se observa en el caso del sector automotriz, existiendo también compromisos puntuales de normas más exigentes o de restricciones cuantitativas en casos como los bienes de capital y el gas natural.

Si se observan las listas de excepciones de los acuerdos de nueva generación se pueden observar coincidencias relativamente amplias.

La lista de excepciones del acuerdo Bolivia-México incluye solamente 200 ítem, de los cuales 193 corresponden a productos agrícolas. Los 7 ítem restantes corresponden al sector de las industrias químicas. En el caso de la lista de excepciones de los acuerdos entre Chile-Ecuador (228 ítem exceptuados) y Chile-México (89 ítem exceptuados) también la gran mayoría de ítem corresponden al sector agrícola y se incorporan además algunos bienes industriales. La mayoría de estas excepciones industriales corresponden a los combustibles, al sector químico y a los textiles.

En el caso de Grupo de los Tres existen bienes exceptuados y bienes cuya liberación se encuentra sujeta a condiciones especiales. Las excepciones y tratamientos especiales en este acuerdo abarcan los mismos sectores mencionados en el párrafo anterior, debiéndose agregar que en el caso México-Venezuela también se encuentra condicionado todo el sector textil.

En los acuerdos de carácter selectivo la propia naturaleza de los mismos hace difícil extraer un núcleo común de bienes que han recibido preferencias de parte de la mayoría de los países. En el sector agrícola las negociaciones se han orientado en función de la complementariedad de producciones que responde a la oferta y demanda tradicional de bienes agrícolas. En el sector minero y metalúrgico se sigue una orientación similar, excepto para la siderurgia y el aluminio, sectores que han adquirido un cierto desarrollo en buena parte de los países miembros y tienen carácter sensible.

En los bienes industriales se observa una cierta concentración de las preferencias en los sectores de las industrias químicas y petroquímica, que involucran a la mayoría de países como otorgantes y como receptores.

Un segundo núcleo de liberación se concentra en maquinaria y equipos y en productos de las industrias eléctrica y electrónica, donde se destacan las preferencias intercambiadas entre los países mayores, y se observa una cierta decantación por grado de desarrollo: los países medianos y menores han obtenido preferencias principalmente en partes y piezas, accesorios, bienes simples o ensamblados.

El sector textil (excepto materias primas), el de los vestidos, el del calzado y el sector del papel parecen ser los más sensibles. Se han negociado relativamente pocas preferencias, algunas de ellas limitadas por cupos o por niveles de baja intensidad.

Las observaciones anteriores sobre el perfil del sistema de preferencias, lleva a considerar que la regionalización de las preferencias actuales, sobre una gama relativamente amplia de bienes industriales, sería factible si la sensibilidad de las producciones domésticas fuera el único obstáculo a vencer. Dicha gama de bienes comprende básicamente: productos de las industrias químicas y petroquímica; cuero y sus manufacturas; metales comunes con excepción de la siderurgia y el aluminio; maquinaria y equipo, y; bienes de las industrias eléctrica y electrónica.

d) El sistema de preferencias y el comercio

A pesar de la fuerte ampliación de la cobertura preferencial que se produjo en los últimos años, el comercio de bienes que no se encuentra negociado en ninguno de los mecanismos de alcance parcial sigue siendo una importante proporción del comercio total intrarregional, y mayoritaria en muchas de las relaciones bilaterales.

Esta importancia del comercio no negociado se explica fundamentalmente por el peso relativo que tienen algunos bienes o sectores, que no se incluyeron en algunos acuerdos y que en otros fueron incorporados en listas de excepciones.

Sin embargo el peso que tiene dentro del total intrarregional el comercio al interior de las dos subregiones más el generado dentro de los acuerdos que cubren el universo arancelario, están haciendo desaparecer las diferencias entre comercio negociado y no negociado, al aumentar drásticamente la cobertura de los acuerdos. Las negociaciones en curso entre el Mercosur y la CAN, que según se prevé culminen en programas de desgravación que abarquen el universo arancelario casi completarán este proceso.

Articulación y convergencia del sistema de preferencias

Cuando se analiza la situación actual del sistema de preferencias y se lo compara con la existente diez años atrás, se aprecian avances sustanciales en el proceso de integración.

En esos avances influye, por un lado el lento proceso de negociación de preferencias que tuvo lugar en las tres primeras décadas del sistema ALALC - ALADI, y por otro la estrategia del Tratado de Montevideo 1980 y los cambios en el escenario económico regional, que actuaron como catalizador de decisiones hasta entonces postergadas. En el actual escenario los compromisos adquiridos entre las partes se encuentran consolidados, producto también de la normativa multilateral, y donde eventuales cambios en este ámbito podrían enlentecer el proceso de integración intrarregional, pero difícilmente llevarían a un retroceso significativo en los compromisos ya asumidos.

Estos compromisos implican el perfeccionamiento de uniones aduaneras a nivel del Mercosur y de la Comunidad Andina; la formación de una zona de libre comercio de Mercosur con Bolivia y con Chile; la formación de un esquema equivalente a una zona de libre comercio entre Chile, Colombia, México y Venezuela, por agregación de los acuerdos celebrados entre esos países; la formación de áreas de libre comercio bilaterales entre Chile con Ecuador y con Perú; y entre México y Bolivia.

Un punto débil del sistema se encuentra en la articulación entre Mercosur y la Comunidad Andina; entre México y Ecuador, Perú, Brasil y con Argentina; y entre Chile y Bolivia. No obstante en el caso de las relaciones entre el Mercosur y la CAN las negociaciones en curso pueden, en el corto plazo, disminuir en forma importante esta brecha y casi completar el diseño de un sistema que casi aseguraría el libre comercio intrarregional.

También se debe señalar que los acuerdos vigentes son negociados y administrados en la actualidad en forma directa por los países participantes o por los órganos de los esquemas subregionales. Ello ha contribuido a que el contenido y alcance de esos acuerdos vigentes no responda a patrones homogéneos, aunque la estructura de los mismos se realice dentro de un mismo contexto de integración.

También es importante señalar que el sistema de preferencias es parte de un patrimonio regional, cuya formación ha tenido un costo para los países miembros y cuya preservación y perfeccionamiento deben ser vistos como un interés común, sin dejar de desconocer la individualidad de los esquemas subregionales y bilaterales. Ese perfeccionamiento no será entonces un proceso sistemático y fluido sino que

deberá tener en cuenta la necesidad de respetar los diferentes ritmos previstos en los acuerdos y reconocer las asimetrías que pueden tener los países para adaptarse a la nueva concepción del proceso de integración.

Dentro de ese perfeccionamiento del sistema de preferencias la eventual articulación y convergencia entre los distintos módulos que lo componen parece factible y conveniente.

Esa articulación es factible porque en el corto y mediano plazo, como se mencionara anteriormente, existirán áreas bastante amplias de coincidencia en la liberación del intercambio. Esta coincidencia elimina o atenúa en forma considerable los costos económicos de esa articulación y convergencia.

También se considera conveniente porque fortalecerá al sistema de preferencias, además de simplificar y facilitar la actividad de los operadores económicos. Por otro lado este sistema de preferencias constituye la base con la que los países de ALADI enfrentan las negociaciones dentro del ALCA, y consecuentemente su convergencia fortalecerá la posición de la región en ese marco hemisférico.

El problema que se plantea es el tipo y alcance de la intervención que pueden tener los órganos de la Asociación para promover, orientar y sistematizar estos esfuerzos. Las decisiones en este sentido tienen un carácter fundamentalmente político.

El tema de acción de la Asociación de preocupación más inmediata debería ser la armonización y perfeccionamiento del marco normativo del comercio, en aquellos aspectos que son claramente de interés regional y que están vinculados en forma directa con el proceso de liberalización comercial, como las normas de origen y las cláusulas de salvaguardia. Un marco normativo común facilitaría el proceso de articulación y convergencia de los diferentes acuerdos, tanto en el proceso de negociación como en su aplicación por las autoridades competentes y los operadores económicos respectivamente. Por ello será necesario la realización de estudios prácticos donde se examinen los problemas operativos reales que pueden generarse, por la aplicación de normas diferentes. En este sentido, será importante separar los problemas operativos reales, de aquellos problemas que resulten de la falta de armonía o la prolijidad que pueda tener cada marco normativo. Luego de este análisis será necesario la elaboración de proyectos o iniciativas que conduzcan al desarrollo de instrumentos o soluciones regionales.

En una perspectiva de más largo plazo sería necesario considerar la proyección del sistema hacia el futuro y su vinculación con otras materias no relacionadas directamente con el proceso de liberalización comercial pero que contribuyen a otorgar mayor transparencia al mercado, como las normas sobre dumping y subsidios.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, el análisis del sistema de preferencias permite identificar los sectores que la mayoría de los países han incorporado en los programas de liberación. Estos bienes podrían constituir un primer núcleo de regionalización de las preferencias. También permite identificar sectores y productos en los cuales los países han sido especialmente prudentes en los términos de apertura comercial, pero que podrían servir de base a proyectos de negociación en los que participen países de distintas subregiones. Con estos dos elementos se pueden determinar las líneas de convergencia con menor esfuerzo y examinar las modalidades de negociación en aquellas áreas que se mantienen sensibles.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro N° 4

Importaciones recíprocas normadas por acuerdos de nueva generación

Período: 1993 - 1999

millones de dólares

Importaciones recíprocas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina-Bolivia	223	262	262	273	395	369	284
Argentina-Brasil	6386	8114	9926	12458	15477	15478	11709
Argentina-Chile	1286	1786	1899	2193	2524	2607	2654
Argentina-Paraguay	315	421	659	769	996	864	644
Argentina-Uruguay	1003	1398	896	991	1168	1370	1191
Bolivia-Brasil	169	200	200	247	257	279	279
Bolivia-Colombia	64	73	87	108	123	126	249
Bolivia-Ecuador	2	3	7	10	11	25	13
Bolivia-México	29	36	25	34	47	46	51
Bolivia-Paraguay	5	3	3	2	3	2	3
Bolivia-Perú	100	140	200	213	248	225	147
Bolivia-Uruguay	7	4	7	7	8	7	8
Bolivia-Venezuela	7	17	25	13	24	39	57
Brasil-Chile	1531	1635	2378	2066	2318	1965	1736
Brasil-Paraguay	651	974	1212	1550	1556	1224	812
Brasil-Uruguay	1048	1443	1698	1716	1812	1870	1319
Colombia-Chile	172	248	350	433	454	415	390
Colombia-Ecuador	286	557	672	704	896	910	616
Colombia-México	348	463	602	611	718	771	686
Colombia-Perú	322	357	738	801	772	597	532
Colombia-Venezuela	1414	1570	2202	1992	2462	2193	1607
Chile-Ecuador	177	254	320	360	424	351	350
Chile-México	340	494	1098	1393	1448	1402	1261
Chile-Paraguay	116	141	143	141	122	85	57
Chile-Perú	227	310	431	403	429	407	469
Chile-Uruguay	88	89	89	100	121	134	106
Chile-Venezuela	217	207	347	430	397	409	402
Ecuador-Perú	162	212	110	84	306	304	245
Ecuador-Venezuela	55	168	293	204	381	322	269
México-Venezuela	447	486	566	591	950	914	794
Paraguay-Uruguay	27	41	51	88	91	101	86
Perú-Venezuela	201	231	539	690	687	508	441
TOTALES	17425	22337	28035	31675	37625	36319	29467

Cuadro N° 5

Importaciones recíprocas normadas por acuerdos de nueva generación

Período: 1993 - 1999

tasa anual de crecimiento

Importaciones recíprocas	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina-Bolivia	17%	0%	4%	45%	-7%	-23%
Argentina-Brasil	27%	22%	26%	24%	0%	-24%
Argentina-Chile	39%	6%	15%	15%	3%	2%
Argentina-Paraguay	34%	57%	17%	30%	-13%	-25%
Argentina-Uruguay	39%	-36%	11%	18%	17%	-13%
Bolivia-Brasil	18%	0%	24%	4%	9%	0%
Bolivia-Colombia	14%	19%	24%	14%	2%	98%
Bolivia-Ecuador	50%	133%	43%	10%	127%	-48%
Bolivia-México	24%	-31%	36%	38%	-2%	11%
Bolivia-Paraguay	-40%	0%	-33%	50%	-33%	50%
Bolivia-Perú	40%	43%	6%	16%	-9%	-35%
Bolivia-Uruguay	-43%	75%	0%	14%	-13%	14%
Bolivia-Venezuela	143%	47%	-48%	85%	63%	46%
Brasil-Chile	7%	45%	-13%	12%	-15%	-12%
Brasil-Paraguay	50%	24%	28%	0%	-21%	-34%
Brasil-Uruguay	38%	18%	1%	6%	3%	-29%
Colombia-Chile	44%	41%	24%	5%	-9%	-6%
Colombia-Ecuador	95%	21%	5%	27%	2%	-32%
Colombia-México	33%	30%	1%	18%	7%	-11%
Colombia-Perú	11%	107%	9%	-4%	-23%	-11%
Colombia-Venezuela	11%	40%	-10%	24%	-11%	-27%
Chile-Ecuador	44%	26%	13%	18%	-17%	0%
Chile-México	45%	122%	27%	4%	-3%	-10%
Chile-Paraguay	22%	1%	-1%	-13%	-30%	-33%
Chile-Perú	37%	39%	-6%	6%	-5%	15%
Chile-Uruguay	1%	0%	12%	21%	11%	-21%
Chile-Venezuela	-5%	68%	24%	-8%	3%	-2%
Ecuador-Perú	31%	-48%	-24%	264%	-1%	-19%
Ecuador-Venezuela	205%	74%	-30%	87%	-15%	-16%
México-Venezuela	9%	16%	4%	61%	-4%	-13%
Paraguay-Uruguay	52%	24%	73%	3%	11%	-15%
Perú-Venezuela	15%	133%	28%	0%	-26%	-13%
Totales	28%	26%	13%	19%	-3%	-19%

Cuadro N° 6

**Importaciones recíprocas normadas por acuerdos
de carácter selectivo**

Período: 1993 - 1999
millones de dólares

Importaciones recíprocas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina-Colombia	274	265	292	258	297	358	178
Argentina-Ecuador	104	142	177	190	210	239	178
Argentina-México	489	594	567	841	846	867	703
Argentina-Perú	299	323	381	316	411	404	266
Argentina-Venezuela	253	245	339	404	368	383	299
Bolivia-Chile	102	119	132	147	186	180	152
Brasil-Colombia	520	495	565	546	652	634	622
Brasil-Ecuador	129	236	240	199	177	234	117
Brasil-México	1531	1586	1406	1724	2143	2086	1793
Brasil-Perú	389	569	645	636	679	593	502
Brasil-Venezuela	800	838	1311	1421	1759	1494	1507
Colombia-Paraguay	3	3	13	5	5	8	5
Colombia-Uruguay	19	19	32	21	24	57	16
Ecuador-México	97	240	228	260	219	226	156
Ecuador-Paraguay	1	1	4	4	4	4	3
Ecuador-Uruguay	7	7	25	32	32	71	28
México-Paraguay	20	19	23	38	37	18	15
México-Perú	281	374	341	389	492	442	420
México-Uruguay	89	95	59	85	87	74	81
Paraguay-Perú	22	17	17	20	26	22	22
Paraguay-Venezuela	8	31	84	55	33	26	41
Perú-Uruguay	39	28	27	44	44	44	27
Uruguay-Venezuela	9	17	37	83	111	70	175
Totales	5485	6263	6945	7718	8842	8534	7306

Cuadro N° 7

**Importaciones recíprocas normadas por acuerdos
de carácter selectivo**

Período: 1993 - 1999
Tasa anual de crecimiento

Importaciones recíprocas	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina-Colombia	-3%	10%	-12%	15%	21%	-50%
Argentina-Ecuador	37%	25%	7%	11%	14%	-26%
Argentina-México	21%	-5%	48%	1%	2%	-19%
Argentina-Perú	8%	18%	-17%	30%	-2%	-34%
Argentina-Venezuela	-3%	38%	19%	-9%	4%	-22%
Bolivia-Chile	17%	11%	11%	27%	-3%	-16%
Brasil-Colombia	-5%	14%	-3%	19%	-3%	-2%
Brasil-Ecuador	83%	2%	-17%	-11%	32%	-50%
Brasil-México	4%	-11%	23%	24%	-3%	-14%
Brasil-Perú	46%	13%	-1%	7%	-13%	-15%
Brasil-Venezuela	5%	56%	8%	24%	-15%	1%
Colombia-Paraguay	0%	333%	-62%	0%	60%	-38%
Colombia-Uruguay	0%	68%	-34%	14%	138%	-72%
Ecuador-México	147%	-5%	14%	-16%	3%	-31%
Ecuador-Paraguay	0%	300%	0%	0%	0%	-25%
Ecuador-Uruguay	0%	257%	28%	0%	122%	-61%
México-Paraguay	-5%	21%	65%	-3%	-51%	-17%
México-Perú	33%	-9%	14%	26%	-10%	-5%
México-Uruguay	7%	-38%	44%	2%	-15%	9%
Paraguay-Perú	-23%	0%	18%	30%	-15%	0%
Paraguay-Venezuela	288%	171%	-35%	-40%	-21%	58%
Perú-Uruguay	-28%	-4%	63%	0%	0%	-39%
Uruguay-Venezuela	89%	118%	124%	34%	-37%	150%
Totales	14%	11%	11%	15%	-3%	-14%

Cuadro N° 8

**Importaciones recíprocas normadas por acuerdos
de nueva generación**

Período: 1993 - 1999
millones de dólares

Argentina con:	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bolivia	108	145	135	136	136	115	40
Brasil	3570	4286	4176	5327	6916	7061	5599
Chile	706	831	514	559	688	708	639
Paraguay	73	72	140	182	320	348	304
Uruguay	571	789	287	300	377	531	396
Total	5028	6123	5252	6504	8437	8763	6978
Bolivia con:							
Argentina	115	117	127	137	259	254	244
Brasil	150	179	175	182	228	255	251
Colombia	16	23	23	34	40	47	40
Ecuador	2	3	4	5	8	9	7
México	13	17	20	26	37	39	43
Paraguay	3	1	1	1	3	2	2
Perú	54	65	77	89	97	96	87
Uruguay	3	4	5	5	5	7	7
Venezuela	6	13	12	13	23	24	20
Total	362	422	444	492	700	733	701
Brasil con:							
Argentina	2816	3828	5750	7131	8561	8417	6110
Bolivia	19	21	25	65	29	24	28
Chile	471	635	1183	1000	1075	873	770
Paraguay	282	375	531	568	547	358	267
Uruguay	440	697	1000	971	1010	1077	667
Total	4028	5556	8489	9735	11222	10749	7842
Colombia con:							
Bolivia	48	50	64	74	83	128	209
Chile	74	129	200	211	253	224	224
Ecuador	186	259	272	326	385	308	253
México	264	342	505	514	594	631	466
Perú	91	102	126	124	159	149	109
Venezuela	944	1150	1383	1310	1599	1312	869
Total	1607	2032	2550	2559	3073	2752	2130
Chile con:							
Argentina	580	955	1385	1634	1837	1900	2015
Brasil	1060	1000	1195	1066	1243	1092	966
Colombia	98	119	150	222	201	176	166
Ecuador	129	187	209	225	259	150	227
México	210	264	601	927	1076	850	578
Paraguay	68	56	58	69	55	62	51
Perú	72	94	147	118	118	121	168
Uruguay	52	44	40	45	58	75	51
Venezuela	142	140	227	313	273	236	210
Total	2411	2859	4012	4619	5120	4662	4432

Ecuador con:	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bolivia	0	0	3	5	3	16	6
Colombia	100	298	400	378	511	592	363
Chile	48	67	111	135	165	201	123
Perú	35	52	40	40	66	98	48
Venezuela	47	160	263	171	338	269	193
Total	230	577	817	729	1083	1176	733
México con:							
Bolivia	16	19	5	8	10	7	8
Colombia	84	121	97	97	124	151	220
Chile	130	230	497	466	372	552	683
Venezuela	227	297	214	234	421	303	297
Total	457	667	813	805	927	1013	1208
Paraguay con:							
Argentina	242	349	519	587	676	516	340
Bolivia	2	2	2	1	0	0	1
Brasil	369	599	681	982	1009	866	545
Chile	48	85	85	72	67	23	6
Uruguay	21	32	37	63	67	85	72
Total	682	1067	1324	1705	1819	1490	964
Perú con:							
Bolivia	46	75	123	124	151	129	60
Colombia	231	255	612	677	613	441	423
Chile	155	216	284	285	311	286	301
Ecuador	127	160	70	44	240	206	197
Venezuela	118	154	384	591	567	406	352
Total	677	860	1473	1721	1882	1468	1333
Uruguay con:							
Argentina	432	609	609	691	791	839	795
Bolivia	4	0	2	2	3	1	1
Brasil	608	746	698	745	802	793	652
Chile	36	45	49	55	63	59	55
Paraguay	6	9	14	25	24	16	14
Total	1086	1409	1372	1518	1683	1708	1517
Venezuela con:							
Bolivia	1	4	13	0	1	15	37
Colombia	470	420	819	682	863	794	738
Chile	75	67	120	117	124	173	192
Ecuador	8	8	30	33	43	53	76
México	220	189	352	357	529	611	497
Perú	83	77	155	99	120	102	89
Total	857	765	1489	1288	1680	1748	1629
TOTALES	17425	22337	28035	31675	37626	36262	29467

Cuadro N° 9

**Importaciones recíprocas normadas por acuerdos
de carácter selectivo**

Período: 1993 - 1999
millones de dólares

Argentina con:	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Colombia	42	60	51	49	89	115	55
Ecuador	63	92	101	109	111	103	107
México	237	261	376	541	610	603	491
Perú	24	24	34	37	50	32	29
Venezuela	40	46	46	112	62	58	79
Total	406	483	608	848	922	911	761

Bolivia con:

Chile	89	94	107	111	123	142	130
Total	89	94	107	111	123	142	130

Brasil con:

Colombia	64	67	112	118	138	114	200
Ecuador	30	9	52	56	31	37	21
México	330	360	841	1034	1274	1048	665
Perú	133	196	218	273	304	211	200
Venezuela	402	581	895	1059	1131	874	1049
Total	959	1213	2118	2540	2878	2284	2135

Colombia con:

Argentina	232	205	241	209	208	222	123
Brasil	456	428	453	428	514	470	422
Paraguay	2	1	8	1	1	7	1
Uruguay	17	16	23	16	18	17	10
Total	707	650	725	654	741	716	556

Chile con:

Bolivia	13	25	25	36	63	38	22
Total	13	25	25	36	63	38	22

Ecuador con:

Argentina	41	50	76	81	99	136	71
Brasil	99	227	188	143	146	197	96
México	59	151	159	198	168	156	96
Paraguay	0	0	3	2	3	2	2
Uruguay	6	5	7	8	18	31	18
Total	205	433	433	432	434	522	283

México con:

Argentina	252	333	191	300	236	264	212
Brasil	1201	1226	565	690	869	1038	1128
Ecuador	38	89	69	62	51	70	60
Paraguay	5	5	3	18	11	2	3
Perú	170	211	99	117	142	143	181
Uruguay	43	56	17	36	35	31	42
Total	1709	1920	944	1223	1344	1548	1626

Paraguay con:	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Colombia	1	2	5	4	4	3	4
Ecuador	1	1	1	2	1	2	1
México	15	14	20	20	26	16	12
Perú	2	1	1	2	1	1	1
Venezuela	5	9	1	9	7	3	5
Total	24	27	28	37	39	25	23

Perú con:							
Argentina	275	299	347	279	361	372	237
Brasil	256	373	427	363	375	382	302
México	111	163	242	272	350	299	239
Paraguay	20	16	16	18	25	21	21
Uruguay	36	25	24	39	39	40	23
Total	698	876	1056	971	1150	1114	822

Uruguay con:							
Colombia	2	3	9	5	6	12	6
Ecuador	1	2	18	24	14	40	10
México	46	39	42	49	52	43	39
Perú	3	3	3	5	5	4	4
Venezuela	4	11	25	64	88	38	124
Total	56	58	97	147	165	137	183

Venezuela con:							
Argentina	213	199	293	292	306	325	220
Brasil	398	257	416	362	628	620	458
Paraguay	3	22	83	46	26	23	36
Uruguay	5	6	12	19	23	32	51
Total	619	484	804	719	983	1000	765

Totales	5485	6263	6945	7718	8842	8437	7306
----------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------