

Preferencias generalizadas de la CEE y desarrollo en el Tercer Mundo y América Latina

KEES DEN BOER*

LAS PREFERENCIAS GENERALIZADAS COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Reeves¹ define una preferencia como “any treatment better than some other treatment”. Esta noción se opone al concepto de discriminación que el mismo Reeves define

* El autor trabaja en el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), Amsterdam. La traducción es de Anneke Roos. Especial reconocimiento y gratitud se debe a Luciano Tomassini, Fernando Mateo y Miguel Manelli, así como a Maria Teutsch, Gloria Pinto, Rafael Sánchez y Bienvenito Brito.

1. George C. Reeves, *Tariff preferences for developing countries*, Washington, U. S. Tariff Commission, 1971, p. 36.

como “any treatment worse than some other treatment in comparable circumstances”. En ambas definiciones las palabras clave son tratamiento mejor y tratamiento peor. Sólo pueden interpretarse cuando se puede describir en qué consiste un “tratamiento igualitario”. La interpretación de esto cambia con el tiempo.

En el terreno del comercio internacional, después de la segunda guerra mundial, ha sido sobre todo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) el que más acusadamente ha determinado las normas para el comercio exterior. El GATT trata de sostener las fuerzas del mercado libre con el fin de llegar así a una división

internacional del trabajo más adecuada. Los medios aplicados para el logro de este objetivo son una reducción progresiva de tarifas arancelarias y la aplicación de la cláusula del trato de nación más favorecida (NMF). Apoyando las fuerzas del mercado libre se espera alcanzar una optimización de la producción a nivel mundial. El criterio principal para determinar lo que mejor puede producirse con los medios disponibles, es el precio del costo relativo de los factores de la producción. El GATT no iguala las relaciones competitivas de terceros países, sino que trata de asemejarlas, en la medida de lo posible, a la situación que existiría de no aplicarse las medidas estatales adoptadas por el país importador.² El tratamiento igualitario se define por este organismo de modo indirecto. Puede decirse que los terceros países son tratados de modo igualitario si se mantiene su fuerza competitiva natural respecto de otros países.

Después de 16 años de establecido el GATT se procedió a crear la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que aplica normas muy distintas en el terreno del comercio internacional. La UNCTAD reprocha al GATT haber partido de una "noción abstracta de homogeneidad económica" sin tener presentes todas las diferencias que existen entre los diversos países.³ La UNCTAD sostiene que existe una "disparidad estructural" entre los mismos. Este concepto, que no ha sido elaborado en todos sus detalles, se desarrolló apenas en 1965 para el sector industrial. La disparidad estructural proviene de:

a] La ausencia de "economías externas" por falta de facilidades básicas tales como infraestructura, potencial de fuerza de trabajo especializada y una adecuada organización financiera y del mercado.

b] El reducido volumen del mercado interno que impide e imposibilita la realización de "economías de escala".

c] La dependencia de tecnología y bienes de capital importados.⁴

La disparidad estructural es una de las causas de la brecha cada vez más ancha entre países ricos y pobres. Para enfrentarse a esto la UNCTAD adoptó, entre otras medidas, las preferencias generalizadas. En un principio, no se especificó cómo puede compensarse la disparidad estructural, pero en 1966 se introdujo el concepto "equality of treatment". Existe un tratamiento igualitario, siempre que los productos originarios de los países en desarrollo reciban a través de la concesión de preferencias el mismo trato del que disfrutaban productos semejantes de fabricación interna.⁵

La UNCTAD ha vuelto al punto de partida, esto es, al

2. H. Frantzen, *Een algemeen stelsel van ontwikkelingspreferenties als uitzondering op de meestbegunstigingsclausule van het GATT*. (Tesis, Tilbur, 1971), p. 298.

3. United Nations, UNCTAD, *Towards a new trade policy for development* (E/Conf. 46/3), Nueva York, 1964, p. 6.

4. United Nations, UNCTAD, Special Committee on Preferences, *Preferences: Review of discussions* (TD/B/AC. 1/1), marzo 23, 1965, p. 7.

5. United Nations, UNCTAD, Group on Preferences, *The questions of the granting and extension of preferences in favour of developing countries. Preferences: some aspects for further consideration* (T/B/C. 2/AC 1/2), julio 1, 1966.

contenido del concepto "tratamiento igualitario". Así, lo que el GATT califica como discriminación —las preferencias— la UNCTAD lo considera un medio para combatirla.

Por consiguiente, la introducción de las preferencias generalizadas como un estímulo para lograr una mejor división internacional del trabajo, puede considerarse como una ruptura importante con las normas vigentes. A fin de formar una idea algo más precisa sobre la significación práctica de las preferencias generalizadas, en el presente artículo se hace una evaluación del sistema preferencial introducido por la Comunidad Económica Europea.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En un examen tentativo acerca de la importancia de las preferencias generalizadas, no queda muy claro con base en qué se puede medir dicha importancia. Puede analizarse si las preferencias logran sus objetivos formales; también es posible hacer un análisis de los criterios sobre los cuales las partes interesadas juzgan el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Asimismo, ha de quedar claro si se examinan todos, algunos o solamente uno de los esquemas preferenciales.

En este trabajo se evalúa la importancia del SGP partiendo de su objetivo formal. Esta evaluación también permite conocer las diferentes opiniones de los países ricos y de los pobres acerca del SGP desde que la CEE puso en vigor su esquema.

Según la Resolución 21 (II), los objetivos del SGP son tres, a saber:

a] Aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

b] Promover su industrialización.

c] Acelerar el ritmo de su crecimiento económico.⁶

Los tres objetivos se interrelacionan, aunque debe considerarse que el aumento de los ingresos de exportación en primera instancia invoca los otros fines perseguidos, de modo que la evaluación del objetivo formal se limitará a medir el volumen de los ingresos de exportación adicionales a través de las preferencias.

¿En qué condiciones habrá de considerarse importante un aumento de las exportaciones como resultante de la aplicación de preferencias? Para responder a esta pregunta es útil reexaminar el objetivo establecido por la UNCTAD al formular su trabajo dentro del marco del primer decenio de desarrollo. En este marco se prevé alcanzar un crecimiento anual de 5% para los países en desarrollo. Para lograrlo es preciso, en términos globales, un aumento de las exportaciones del orden del 6% mientras exista, en los países en desarrollo, una tendencia al aumento desproporcionado de la importación (productos industriales) con respecto a la exportación. La UNCTAD considera esto como un "rasgo espontá-

6. United Nations, UNCTAD, *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, second session* (TD/97, vol. 1: Report and Annexes), 1968, p. 38.

neó" de desarrollo económico.⁷ Al aumentar las exportaciones en 6% se duplicarán en comparación con el período anterior (1955-1962). Se espera que las preferencias generalizadas contribuirán notablemente al logro de este objetivo.

Al concluir las deliberaciones en la UNCTAD (1970) respecto al SGP, era evidente que las opiniones de las partes interesadas diferían sobre los resultados obtenidos. Los países ricos consideran el SGP como una importante concesión económica a los países en desarrollo, aunque insisten en aceptarlo como la excepción única en las normas del GATT. El "Grupo de los 77" declara por parte de los países en desarrollo que el SGP es el comienzo de una nueva idea sobre las relaciones comerciales entre los países ricos y los países pobres del mundo entero.⁸ Sin embargo, advierten que, desde un punto de vista económico, será una concesión muy limitada. Claro está que las dos opiniones no pueden reflejar al mismo tiempo la realidad.

Partiendo de los criterios arriba mencionados sobre los cuales las partes interesadas juzgan el SGP, los objetivos formales sólo son uno de los dos indicadores sobre los que puede hacerse una evaluación. La evaluación que se intenta en el presente estudio ilustrará tan sólo este aspecto.

Al mismo tiempo es evidente que, además de los objetivos formales incluidos en la Resolución 21 (II) interviene otro interés que podría considerarse más bien como un objetivo jurídico: ¿Pueden considerarse las preferencias como una apertura hacia un nuevo orden mundial en el comercio exterior? ¿Hasta qué punto? Estas interrogantes no se consideran en este trabajo.

El último elemento elegido para exponer el problema se relaciona con los esquemas preferenciales aquí considerados. Se analiza el funcionamiento del SGP establecido por la CEE, excluyendo los demás esquemas preferenciales. En primer lugar, porque un estudio profundo de todos los sistemas existentes sería imposible careciendo de los múltiples medios necesarios. Y, en segundo, porque el sistema aplicado por la Comunidad es el más importante en funcionamiento desde su creación (mediados de 1971); el 40% de las importaciones totales procedentes de los países en desarrollo a los países ricos se realiza a través de la CEE.⁹ Se analizará el funcionamiento del sistema aplicado por la CEE respecto a los países del Tercer Mundo en conjunto, incluyendo cuatro países latinoamericanos para el año 1972. Así, se ilustrará el interés del sistema en su totalidad, brindando a la vez una idea inicial acerca de la distribución de los beneficios entre países concretos.

LAS PREFERENCIAS GENERALIZADAS DE LA CEE

Como se dijo, el Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE se adoptó a partir de la segunda mitad de 1971. En principio la Comunidad concede preferencias a todos los

7. E/Conf. 46/3, p. 11 (véase la nota 3).

8. United Nations, UNCTAD, Trade and Development Board, *Report of the Special Committee on Preferences on the second part of its Fourth Session, held at the Palais des Nations, Geneva, from September 21 to October 12, 1970*, (TD/B/329).

9. Para las cifras referidas a 1967, véase Tracy Murray, "How helpful is the Generalized System of Preferences to Developing Countries", *The Economic Journal*, LXXXIII, núm. 330, 1973, p. 450.

productos industriales sujetos a tarifas de importación, exceptuando un número determinado de productos agrícolas elaborados y semielaborados que —a diferencia de la definición adoptada por la UNCTAD—¹⁰ no se han clasificado como productos industriales.

Para fines aduaneros la CEE elaboró una lista —la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB)— en la que están incluidos todos los productos por categorías. Los capítulos 1 a 24 de la NAB comprenden, en general, los productos primarios, mientras que en los capítulos 25 a 99 se incluyen los productos manufacturados y semimanufacturados.

Las preferencias para los productos industriales conceden franquicia aduanera siempre que lo importado provenga de un país en desarrollo. Para la comprobación del origen del país en desarrollo tiene que presentar una prueba documental en forma de un certificado de origen, útil también como prueba para demostrar que la "elaboración sustancial" del producto se realizó en el país de origen e impedir, así, que terceros países abusen de las preferencias mediante el tránsito de sus productos.

A fin de evitar graves perturbaciones del mercado a consecuencia de las preferencias, la CEE introdujo algunas "limitaciones *a priori*", principalmente en relación con los productos industriales, mismos que se analizarán en otro párrafo.

En forma muy limitada y con carácter excepcional, la CEE también concedió derechos preferenciales a los productos primarios (NAB 1-24). Sin embargo, estas preferencias proporcionan, en la mayoría de los casos, tan sólo una baja reducida de los derechos de importación. Con el objeto de impedir una grave desorganización del mercado, estas preferencias no están sujetas a las "limitaciones *a priori*", como en el caso de los productos industriales, sino a un sistema de cláusulas liberatorias.¹¹

De lo anterior se desprende que la mayor parte de las preferencias se concentra en las categorías 25 a 99 de la NAB, es decir, entre los productos industriales. Se estima que,¹² en esta categoría, el 8.5-9 por ciento de las importaciones procedentes de los países en desarrollo recibe un trato preferencial. Mientras que se aplican preferencias al 0.16-1.4 por ciento de los productos comprendidos en los capítulos 1 a 24 de la NAB.

10. United Nations, UNCTAD, Committee on Manufactures, *Action relating to the report of the Special Committee on Preferences. The definition of primary commodities, semi-manufactures and manufactures* (TD/B/C. 2/3), julio 2, 1965.

11. Una buena introducción a los problemas acerca del sistema de salvaguardia se encuentra en: United Nations, UNCTAD, Secretariat, *Study on criteria for invoking the escape clause in a general system of preferences for exports of manufactures and semi-manufactures from developing countries* (TD/19/Suppl. 1), enero 11, 1968, y United Nations, UNCTAD, Group on Preferences, *The question of the granting and extension of preferences in favour of developing countries. A system of preferences for exports of manufactures and semi-manufactures from developing to developed countries* (T/B/C. 2/AC. 1/7), mayo 31, 1967.

12. United Nations, UNCTAD, Secretariat, *Operation and effects of Generalized Preferences granted by the European Economic Community* (TD/B/C. 5/3), enero 11, 1973.

CUADRO 1

Importaciones efectuadas por la CEE en 1972, por origen
(En millones de unidades de cuenta)*

		Total	%	Países en desarrollo ¹	%	América Latina ²	%
NAB	1-24	10 615	20	4 594	24	2 213	62
NAB	25-99	42 704	80	14 348	76	1 376	38
NAB	1-99	53 319	100	18 942	100	3 589	100

* 1 unidad de cuenta = 0,88867088 gramos de oro = 3 498 marcos alemanes (en 1972).

1. Todos los países de la categoría II.

2. Todos los países de la zona América Central y del Sur, de acuerdo con la lista de países de la CEE, 1973.

Fuente: Eurostat, *Analytische Tabellen-NIMEXE*, 1972, I-XII.

Pero no todos los derechos preferenciales pueden realizarse, siendo específicamente las "limitaciones *a priori*" las que impiden su aplicación. Estas restricciones, mencionadas anteriormente, consisten en la aplicación de tres medidas. En primer lugar, existe un contingente arancelario. Esta fórmula de limitación consta de la fijación de un máximo para las importaciones efectuadas por la CEE de un determinado producto, en tanto que provengan de países beneficiarios, sobre un período determinado. Los contingentes arancelarios se calculan globalmente tomando el valor c.s.f. del producto en cuestión sobre una base anual determinada, de todos los países beneficiarios excepto los asociados a la CEE (la llamada cantidad básica), agregando el 5% del valor c.s.f. de las importaciones procedentes de terceros países (la llamada cantidad suplementaria).

tercera restricción que consiste en la fijación de la "cuota asignada a los estados miembros". Aquí se especifica el porcentaje máximo del contingente arancelario que puede ser importado en régimen de preferencias por cada uno de los estados miembros. Este porcentaje se fijó de modo bastante arbitrario, por lo cual a la República Federal de Alemania se le atribuye como máximo 37.5% del contingente arancelario preferencial, al Benelux 15.1% a Francia 27.1% y a Italia 20.3 por ciento.

Las restricciones *a priori* mencionadas anteriormente no se aplican a todas las importaciones sujetas a preferencias. La CEE distingue en total 12 categorías. Primero, el esquema divide los productos manufacturados preferenciales en cuatro grupos de productos. A continuación se subdivide cada grupo de productos según el grado de sensibilidad respecto a las perturbaciones del mercado, distinguiendo productos sensibles y productos no sensibles. Después, por razones administrativas, se subdividen los productos no sensibles en productos estrictamente no sensibles y productos semisensibles.

Los productos sensibles quedan sujetos a contingentes arancelarios, a límites máximos y a la cuota asignada a los estados miembros. A los productos no sensibles se les aplica un tope en lugar del contingente arancelario y también pueden quedar sujetos a los límites máximos. Pero las dos limitaciones no se calculan ni se especifican con anterioridad, como en el caso de los productos sensibles. La Comisión de la CEE puede aplicar, aunque no necesariamente, ambas restricciones a la vez, con lo cual la evolución de las importaciones de los productos definidos como semisensibles está sujeta a vigilancia especial por parte de la CEE, mientras que en el caso de los productos calificados como estrictamente no sensibles, las dos limitaciones sólo resultan aplicables en teoría.

Las decisiones relacionadas con la aplicación de los contingentes arancelarios, y los límites máximos, deben publicarse en el *Journal Officiel des Communautés Européennes* y éstas son las únicas informaciones —oficiales o semioficiales— disponibles sobre el funcionamiento del SGP por parte de la Comunidad.

LA CONCESION PREFERENCIAL NETA DE LA CEE

El cuadro 2 demuestra claramente la cuantía de los derechos

CUADRO 2

Estimación de las importaciones preferenciales
efectuadas por la CEE en 1972,
por categoría NAB y por origen
(En millones de unidades de cuenta)

Categoría NAB	Todos los países en desarrollo	Países latinoamericanos
NAB 1-24	7.4 mín./ 64 máx.	3.5 mín./ 31 máx.
NAB 25-99	1 291	124
NAB 1-99	1 298 mín./ 1 355 máx.	128 mín./ 155 máx.

Fuente: Véase cuadro 1 y TD/B/C.5/3.

La segunda restricción se basa en la fijación de los llamados "límites máximos" que restringen a una determinada cantidad las importaciones preferenciales de un determinado producto efectuadas por la CEE y originarias de cada uno de los países beneficiarios. Esta cantidad máxima varía del 50 al 30, 20 y, a veces, sólo al 10 por ciento del tope o contingente arancelario fijado. Finalmente, se impone una

preferenciales otorgados en principio por la CEE en 1972, aunque resulta menos claro el efecto de las limitaciones *a priori* sobre éstos. Es evidente, en cambio, que las limitaciones aplicadas afectan específicamente a los productos sensibles. Este grupo de productos representa el 59% de los productos manufacturados preferenciales. Respecto a este grupo puede hacerse un cálculo que proporciona algunas indicaciones concluyentes sobre la exclusión de preferencias resultante de la aplicación de las restricciones, partiendo del supuesto optimista de que no se imponen limitaciones a todos los demás productos.

¿Cómo puede afectarse este cálculo? Basándose en los únicos datos conocidos, esto es, en las notificaciones publicadas en el *Journal Officiel* las cuales estipulan que, para ciertos productos, se ha agotado el contingente arancelario fijado, o se han aplicado los límites máximos.

A continuación se toma una muestra de los productos sensibles con base en el grupo de "otros productos manufacturados y semimanufacturados". Los otros tres grupos de productos quedan, en lo que respecta al sector de productos sensibles, igualmente sujetos a la exclusión de preferencias, de modo que la UNCTAD supone que los resultados así obtenidos pueden considerarse representativos. En otras palabras, también aquí los resultados subestiman la exclusión de preferencias que, en realidad, será mayor.

La muestra se basa en un estudio semejante elaborado por la UNCTAD,¹³ aunque en dicho estudio se utilizaron cifras de importación correspondientes a 1969, considerando que podrían aplicarse sobre éstas los esquemas preferenciales de la CEE para 1972. Sin embargo, el método de cálculo utilizado por la UNCTAD no resultó muy exacto,¹⁴ pues la utilización de cifras de tres años antes (1969 frente a 1972) conduce a una marcada subestimación de la exclusión de preferencias. La muestra comprende 44 productos con derecho a preferencias y un valor de importación que, en 1972, representa 335 millones de unidades de cuenta. Por tanto, comprende más de 43% de los productos definidos como sensibles. Para estos productos se calculó, apoyándose en las estadísticas comunitarias,¹⁵ la cuantía de las importaciones efectuadas por la CEE procedentes de los países en desarrollo. Ello se logró al buscar en las regulaciones pertinentes de la Comunidad¹⁶ la descripción detallada de los 44 productos en cuestión, la cual puede, en consecuencia, "traducirse" en el código de importación de la NAB consistente en una partida de seis cifras de las estadísticas NIMEXE con base en su Nomenclatura de Mercancías. Así, resulta que prácticamente cada uno de los 44 productos, al nivel detallado de seis cifras, se subdivide. Para cada subgrupo puede calcularse la cuantía de las importaciones efectuadas por la CEE en 1972 procedentes de los países en desarrollo. Sumando luego

todas las "subdivisiones" de cada producto se obtiene el cuadro total para el mismo. Por tanto, estas importaciones pueden compararse con los datos publicados relacionados con las restricciones aplicadas.

CUADRO 3

Estimación de las importaciones preferenciales efectuadas por la CEE en 1972 de productos manufacturados procedentes de países del Tercer Mundo, por grupos de productos y grado de sensibilidad (En millones de unidades de cuenta)

Grupos de productos	Importaciones incluidas en el esquema		
	Sensibles	No sensibles	Semisensibles
<i>Total</i>	763.9	416	111
Textiles de algodón a los que se aplica el ALP y productos de sustitución	63.7	8.6	1
Otros textiles y calzados	242.5	23.4	5
Productos siderúrgicos de la CECA	52.5	—	5.3
Todas las demás manufacturas y semimanufacturas	405.0	384.0	99.5

Fuente: TD/B/C.5/3, cuadros 3 y 1.

Primero debe analizarse si se han aplicado los límites máximos y con cuánta frecuencia. De ser así dos cosas se ponen de manifiesto: en primer lugar, que el país al que se aplican los límites máximos ha recibido preferencias para un determinado producto hasta la cantidad máxima fijada y, en segundo, que para todas las exportaciones adicionales de dicho producto procedentes del mismo país se suspenden las preferencias. Se utiliza así una parte fija del contingente arancelario y para la restante sólo tienen derecho aquellos países en desarrollo que no queden sujetos a límites máximos.

Una vez elaborado el material se comprueba si las importaciones preferenciales restantes efectuadas por la CEE del producto en cuestión resultan superiores o inferiores al resto del contingente arancelario. En cuanto las importaciones efectuadas por la CEE de ese producto rebasen la cantidad fijada, la parte excedente quedará excluida de trato preferencial a consecuencia de la limitación derivada de la fijación del contingente arancelario.

Al lado de estas limitaciones existe otra medida restrictiva, en forma de la cuota asignada a los estados miembros. Aunque la suma de estas cantidades fijas equivale al contingente arancelario, esta limitación tiene un efecto restrictivo mayor a causa de la distribución obligatoria del contingente

13. TD/B/C.5/3 (Véase la nota 12).

14. C. W. M. den Boer, *Some remarks on the UNCTAD method of measuring the overall restrictiveness of the preference system of the EEC*, Amsterdam, CEDLA paper, 1974, y asimismo, C. W. M. den Boer, *Het Algemene Preferentie Stelsel van de EEG*, Amsterdam, CEDLA, Incidentele Publicaties, núm. 5, 1976.

15. Eurostat, *Analytische Tabellen-NIMEXE*, 1972, I-XII.

16. Para el SGP de la CEE respecto de 1972, véase *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 287, 1971.

arancelario entre los estados miembros. Es cierto que la aplicación de la cuota asignada a los estados miembros hace redundante el contingente arancelario, ya que éste es la suma de todas las cuotas. Sin embargo, en el presente artículo nos limitamos a un análisis de la exclusión adicional resultante de esta limitación.

Las importaciones efectuadas por la CEE originarias de los países en desarrollo pueden subdividirse, con base en las estadísticas NIMEXE, por producto, según destino y origen. Así, puede examinarse por producto cómo se distribuyen las exportaciones, tanto las procedentes de aquellos países que resulten afectados por los límites máximos, como las originarias de los demás países en desarrollo entre los estados miembros de la CEE, y si esta distribución da lugar a una mayor exclusión.¹⁷

CUADRO 4

Exclusión de preferencias para las importaciones efectuadas por la CEE en 1972, a consecuencia de tres limitaciones aplicadas a 44 productos sensibles, por origen
(En miles de unidades de cuenta)

	Todos los países en desarrollo		América Latina	
Importaciones totales de la CEE	334 743	100%	58 716	100%
Exclusión a consecuencia de límites máximos	163 459	49%	22 537	38%
Exclusión a consecuencia de contingente arancelario	55 085	16%	16 432	28%
Exclusión a consecuencia de la cuota asignada a los estados miembros	17 849	5%	1 819	3%
Con trato preferencial	98 350	29%	17 928	31%

De los cálculos se desprende que, para los productos sensibles, no se aplica la mayor parte de los derechos preferenciales (71%). Considerando que estos cálculos se efectuaron bajo las condiciones más optimistas, es justo suponer que, en realidad, la cuantía de las importaciones efectuadas por la CEE que recibe preferencias resulta aún más reducida. Lo que sí puede comprobarse es la diferencia en los efectos que tienen las tres restricciones, tanto respecto al Tercer Mundo en conjunto, como respecto a América Latina en particular. Sin embargo, la influencia combinada de las tres condiciones restrictivas resulta prácticamente igual.

Los datos que se presentan en el cuadro 5 demuestran en qué medida las tres limitaciones aplicadas a los productos sensibles terminan por influir en la concesión total de preferencias por parte de la Comunidad Económica Europea.

17. Para datos más detallados acerca del método de cálculo usado, véanse las publicaciones indicadas en la nota 14.

CUADRO 5

Derechos preferenciales y su exclusión en las importaciones efectuadas por la CEE en 1972, por origen
(En millones de unidades de cuenta)

	Todos los países en desarrollo		América Latina
Derecho preferencial ¹	1 327		142
Exclusión ²	541		50
Preferencias realizables	786		92

1. Promedio matemático de máx. y mín.

2. En el supuesto de que las relaciones entre productos sensibles y no sensibles representadas en el cuadro 3 también rigen para América Latina.

Una vez conocido el volumen de los derechos preferenciales que puede aprovecharse como máximo, puede examinarse en qué medida las preferencias operan como un estímulo para la exportación. Empero, antes debe elaborarse la relación existente entre el disponer de exportaciones con derechos preferenciales y el aumento consiguiente de la exportación resultante del trato preferencial. Al respecto se utiliza una estimación desarrollada en un estudio de la U. S. Tariff Commission. En dicho estudio se calcula, para Estados Unidos, con base en una muestra de 160 productos,¹⁸ que por término medio las exportaciones con derecho preferencial alcanzarían un crecimiento adicional anual de 4.2%. Si este estímulo al crecimiento también fuera válido para el Tercer Mundo en conjunto en el caso de las preferencias concedidas por la CEE, las exportaciones procedentes de los países del Tercer Mundo hacia la Comunidad aumentarían anualmente en 0.17% adicional. Esto implicaría para América Latina un crecimiento adicional de su exportación de 0.11% anual. Dado el reducido volumen de las preferencias aplicadas por parte de la CEE, se ha desistido de hacer otros cálculos propios al respecto porque aparentemente el refinamiento que podría esperarse de esos cálculos no guarda proporción con los extensos cálculos que deberían efectuarse. Respecto a estas cifras conviene considerar que gran parte de los derechos preferenciales realizados, en la mayoría de los casos no pueden conducir o apenas si pueden conducir al crecimiento esperado, a causa de varios impedimentos. Numerosos productos sensibles resultan *closedended* (esterilizados), representando probablemente de 14 a 19 por ciento de los productos con derecho a preferencias, lo cual supone que si en estas condiciones de "esterilización" la exportación de un determinado producto (definido como sensible) sobrepasa el contingente arancelario fijado, ya no se puede exigir un trato preferencial para la eventual producción extra de dicho producto. En consecuencia, esto no puede considerarse como

18. U. S. Tariff Commission, *Probable effects of Tariff Preferences for Developing Countries*, 2 vols., Washington, U. S. Tariff Commission, núm. 2, 1972.

un estímulo para la expansión de la capacidad de producción para la exportación. Para muchos productos, el contingente arancelario queda rápidamente cubierto. De presentarse este caso ocurre que los importadores de la CEE ignoran si un envío de importaciones entra o no en condiciones preferenciales. Por consiguiente, celebran los contratos como si no fueran aplicables los derechos preferenciales. Puede ocurrir que las preferencias lleguen a convertirse en una subvención para el importador. Pero al lado de la incertidumbre de los importadores de la CEE acerca de si está o no cubierto el contingente arancelario, el importador con frecuencia se encuentra en mejor posición negociadora frente al exportador cuando se trata de obtener los beneficios de precios que resultan de las preferencias. Esto sucede a causa de que muchos exportadores están mal informados (si es que lo están), acerca del funcionamiento de los esquemas preferenciales y de las posibles ventajas que podrían contener para ellos. En cierta forma puede considerarse el SGP que aplica la Comunidad como una restricción no tarifaria. En este sentido cabe señalar que la UNCTAD necesita un manual de 217 páginas para explicar el funcionamiento del sistema para el año 1974.

LAS PREFERENCIAS Y CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS

Junto a los cálculos globales de la sección anterior pueden examinarse, por país, en qué medida se llevan a cabo las preferencias concedidas por la CEE. Para ello, en el presente estudio se hace una evaluación para cuatro países latinoamericanos, que son: Argentina, República Dominicana, Colombia y Chile. Aquí es necesario emplear otro método. Para cada uno de los países puede calcularse el volumen de las exportaciones concretas efectuadas hacia la CEE en 1972. En la mayoría de los casos estas exportaciones consisten principalmente en un número limitado de productos, para los cuales puede comprobarse, por país, si disfrutan de trato preferencial, para tener idea del volumen de las preferencias concedidas al país en cuestión. A continuación es posible determinar si sobre estas exportaciones con derechos preferenciales se ha aplicado la restricción basada en la fijación de los límites máximos y, eventualmente, qué parte de éstas queda excluida a consecuencia de dicha restricción. Sin embargo, resulta imposible medir, para cada uno de los países por separado, la influencia que tienen las demás restricciones adoptadas. Por otra parte, en el análisis pueden emplearse los certificados de origen registrados. Como antes se dijo, la CEE reconoce derechos preferenciales a los productos que sean originarios de los países en desarrollo, origen que debe confirmarse con un certificado. Al confrontar las exportaciones con derecho a preferencias con el registro de certificados puede determinarse qué parte de las exportaciones preferenciales se verificó sin el certificado reglamentario. En este caso se suprimieron, subsecuentemente, las preferencias. La falta de un certificado de origen puede, entre otras cosas, atribuirse a la ignorancia del exportador respecto al funcionamiento del sistema preferencial de la CEE, a la complicación del esquema o a las dificultades que plantean para la obtención del certificado. De cualquier forma, es evidente que no se consideró la posibilidad de trato preferencial que ofrece la Comunidad.

Si se investiga primero el volumen de los derechos prefe-

renciales concedidos a un determinado país sobre sus exportaciones hacia la CEE y se resta la limitación resultante de los límites máximos establecidos y a continuación se verifica si los derechos preferenciales restantes satisfacen el requisito de presentación del certificado de origen, puede calcularse el volumen de las exportaciones que máximamente pueden recibir trato preferencial.

Sin embargo, cabe hacer la salvedad de que el volumen de preferencias así calculado supone una sobreestimación puesto que no se ha considerado la posible exclusión resultante de las normas establecidas sobre contingentes arancelarios y la cuota asignada a los estados miembros.

Argentina

Después de Brasil, Argentina es el mayor exportador latinoamericano para la CEE. Este país efectúa el 22% del total de las exportaciones latinoamericanas hacia la Comunidad. El 89% de sus exportaciones a la CEE están constituidas por productos incluidos en los capítulos 1 a 24 de la NAB, mientras que los productos comprendidos en los capítulos 25 a 99 sólo forman el 11%. Este elevado número de productos primarios es excepcional, incluso considerando las relaciones latinoamericanas. Empero, a pesar de la gran proporción de exportaciones de carne y cereales, las de productos de la categoría NAB 1-24 efectuadas por Argentina están razonablemente diversificadas. La mayor parte de los productos que se incluyen en los capítulos 25 a 99 están compuestos por productos primarios elaborados, aunque también hay exportaciones que indican una expansión industrial más extensa. Sin embargo, los productos exportados incluidos en la categoría NAB 25-99 reciben, en grado notablemente mayor, derechos preferenciales, esto es, un 33%. Este promedio resulta mucho más elevado del que corresponde al Tercer Mundo en su totalidad (nueve por ciento).

En Argentina hay una sola instancia oficial que administra los certificados de origen: la Secretaría de Estado de Relaciones Económicas y Comerciales del Ministerio de Economía. Allí se han compilado algunos resúmenes estadísticos muy valiosos de los certificados emitidos, según producto y período. Comparando por producto las exportaciones con los certificados emitidos, resulta que 15% de las exportaciones preferenciales no poseen certificado. Aquí se ha considerado la exclusión de las preferencias resultantes de la aplicación de los límites máximos. Por consiguiente, puede concluirse que Argentina hace un uso razonable de los derechos preferenciales ofrecidos y sólo puede realizar pocas mejoras en lo futuro. No obstante, son relativamente escasos los derechos preferenciales que recibe el país. En total, sólo 2.2% de sus exportaciones hacia la CEE recibe, en efecto, un trato preferencial.

República Dominicana

La República Dominicana es indudablemente el menor exportador de los cuatro países estudiados. En 1972 sólo 13% de sus exportaciones se dirige hacia la CEE, siendo este porcentaje más que el doble del exportado en años anteriores y constituyendo, posiblemente por eso, una excepción. Si se examinan los derechos preferenciales para todos los principa-

CUADRO 6

Derechos preferenciales y su exclusión en las exportaciones argentinas hacia la CEE, en 1972
(En miles de unidades de cuenta)

<i>Categoría NAB</i>	<i>Exportación</i>	<i>Exportación con derecho preferencial</i>	<i>Valor cert. de origen</i>	<i>Utilización máxima de preferencias¹</i>	<i>Exclusión límites máximos</i>	<i>Concesión preferencial neta</i>
1-24	687 718	15 877/ 2 044	9 500	7 293	—	7 293
25-99	87 217	27—380	22 055	19 971	9 995	9 976
1-99	784 937	43 257/29 424	31 555	27 264	9 995	17 269

1. A veces el valor de los certificados de origen resulta superior, otras veces inferior a las exportaciones preferenciales consideradas por producto.

los productos de exportación, 97.5% de la exportación total, resulta no gozar del trato preferencial. En 1972 el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), que es la instancia encargada de administrar los certificados de origen, no emitió más que un solo certificado para la CEE referente a un producto que no disfruta de trato preferencial. En los dos años siguientes se emitió un solo certificado por año. En consecuencia puede concluirse que la República Dominicana, en 1972, no recibió influencia alguna del SGP de la CEE, ni puede recibirla a corto plazo.

Colombia

Para Colombia las exportaciones efectuadas hacia la CEE sólo ocupan un segundo lugar, constituyendo 21% de sus exportaciones totales. Su exportaciones hacia Estados Unidos son las más importantes representando el 33%. Las exportaciones hacia la CEE están constituidas por un número bastante reducido, del que 79% está concentrado en los capítulos 1 a 24 de la NAB y el 21% restante en los capítulos 25 a 99. La exportación primaria no recibe ningún trato preferencial para sus productos principales, pero en cuanto a la exportación industrial se advierte, como en el caso de Argentina, un porcentaje bastante elevado de exportaciones con derecho a preferencias, esto es, de 24 por ciento.

En Colombia es el Instituto de Comercio Exterior (IN-COMEX) el que administra los certificados de origen. Sin embargo, gran parte de las exportaciones con derecho a

preferencias hacia la CEE salen del país sin certificado (35%). Por tanto es evidente que de los derechos preferenciales ofrecidos se puede sacar mayor provecho de lo que sucede en realidad. Sin embargo, es comprobable un marcado aumento en las solicitudes de certificados. Colombia se ve afectado tres veces por la restricción basada en la fijación de los límites máximos. Finalmente, debido a la combinación de todos estos factores, sólo un 2% de la exportación colombiana hacia la CEE recibe, de hecho, un trato preferencial.

Chile

La exportación de Chile hacia la CEE representó, en 1972, 33% de sus exportaciones totales. Esto corresponde a 8% de la exportación latinoamericana total hacia la Comunidad. Sin embargo, en los cuatro años anteriores su participación en la exportación latinoamericana constituía, por término medio, 13.5%. Chile tiene una estructura de exportación hacia la CEE atípica dentro del cuadro de las relaciones latinoamericanas, puesto que la proporción de los productos incluidos en las categorías 1 a 24 de la NAB sólo es de 5%, mientras que las categorías 25 a 99 representan 95%. Sin embargo, 90% de esta última categoría consiste en exportaciones cupríferas. Empero, a pesar del volumen relativamente grande del sector NAB 25-99, resulta que Chile apenas si recibe derechos preferenciales.

De la emisión de los certificados de origen en Chile se encargan tres instancias: la Corporación del Cobre (CODELCO),

CUADRO 7

Derechos preferenciales y su exclusión en las exportaciones colombianas hacia la CEE, en 1972
(En miles de unidades de cuenta)

<i>Categoría NAB</i>	<i>Exportación</i>	<i>Exportación con derecho preferencial</i>	<i>Valor cert. de origen</i>	<i>Utilización máxima de preferencias¹</i>	<i>Exclusión límites máximos</i>	<i>Concesión preferencial neta</i>
1-24	141 249	73 / 0	15	4	—	4
25-99	38 252	8 394	7 431	5 310	1 754	3 556
1-99	179 501	8 394	7 446	5 314	1 754	3 560

1. A veces el valor de los certificados de origen resulta superior, otras veces inferior a las exportaciones preferenciales consideradas por productos.

CUADRO 8

Derechos preferenciales y su exclusión en las exportaciones chilenas hacia la CEE, en 1972 (En miles de unidades de cuenta)

Categoría NAB	Exportación	Exportación con derecho preferencial	Valor cert. de origen	Utilización máxima de preferencias ¹	Exclusión límites máximos	Concesión preferencial neta
1-24	14 472	1 273	—	—	—	—
25-99	271 759	124	475	106	—	106
1-99	286 231	1 397	475	106	—	106

1. A veces el valor de los certificados de origen resulta superior, otras veces inferior a las exportaciones preferenciales consideradas por productos.

el Ministerio de Agricultura y el Banco Central. La última instancia tiene, formalmente, una tarea coordinadora, que en la práctica no había obtenido una forma definitiva aún en 1973. Los datos referidos a los certificados son completos en lo que toca a los emitidos por CODELCO y el Banco Central. En cuanto a los del Ministerio de Agricultura, sólo hemos examinado los certificados emitidos por los departamentos en Santiago y Pudahuel, ya que parece muy probable que la mayor parte de los certificados emitidos por ese Ministerio se han suministrado allí. Es evidente que Chile recibe muy pocos derechos preferenciales para sus exportaciones hacia la CEE, y asimismo queda de manifiesto que hace mal uso de las posibilidades de trato preferencial. Tal vez esto pueda atribuirse a la constelación económica y política de Chile en 1972. De todos modos, en este año sólo un 0.03% de las exportaciones efectuadas hacia la CEE han recibido derechos preferenciales.

CONCLUSIONES

El presente artículo se ha propuesto analizar el interés que tienen las Preferencias Generalizadas de la CEE. De los cálculos efectuados en los párrafos precedentes queda de manifiesto que el volumen de preferencias concedidas es muy reducido. Las importaciones de la CEE desde el conjunto del Tercer Mundo sólo obtienen como volumen máximo 4.1% de preferencias y las importaciones de origen latinoamericano sólo 2.6%. Un análisis más detenido de cuatro países latinoamericanos nos entrega como resultado un promedio aún más bajo de concesiones preferenciales, esto es, 1.6%. Empero no sólo se pone de manifiesto el reducido volumen de las preferencias concedidas, sino también la gran desigualdad en la distribución de los derechos preferenciales. América Latina recibe relativamente menos que el promedio de preferencias concedidas al Tercer Mundo en su conjunto. Esto parece deberse principalmente a la relativamente alta participación de productos incluidos en las categorías NAB 1-24 en sus exportaciones totales hacia la CEE. La influencia que ejerce la concesión de preferencias sobre la promoción de la exportación de los países del Tercer Mundo hacia la CEE parece muy reducida. Si suponemos que las preferencias que otorga la Comunidad significan un incentivo para la exportación comparable en volumen al que se ha calculado para Estados Unidos,¹⁹ esto implicaría que el crecimiento adicio-

nal de la exportación procedente de los países en desarrollo en conjunto aumentaría en 0.17% anual, lo que para América Latina significaría un aumento adicional anual de su exportación hacia la CEE de 0.11%. Si partimos de la concesión de preferencias para los cuatro países latinoamericanos aquí considerados, baja este crecimiento extra hasta 0.07% por año. A pesar de todas las inexactitudes que acarrea el uso de un coeficiente calculado para Estados Unidos para obtener resultados con respecto a la CEE, su empleo se justifica por las ventajas que ofrece en economías. Cálculos propios sobre la materia serían extremadamente extensos, y pobre el refinamiento extra en los resultados, de modo que las conclusiones no variarían fundamentalmente. Debemos concluir, en suma, que el aporte del Sistema de Preferencias Generalizadas de la CEE al crecimiento perseguido de 5% anual en el cuadro del decenio de desarrollo, ha sido prácticamente nulo. Las modificaciones introducidas posteriormente en el Sistema por parte de la Comunidad no han derivado en ninguna mejora fundamental.²⁰ Para la UNCTAD, la ampliación del número de estados miembros hasta nueve ha tenido sólo influencias negativas.²¹ El pesimismo que inspiran los resultados parece más justificado aún al considerar que, en muchos casos, las preferencias concedidas por la Comunidad resultan ser *closed-ended*, de tal modo que para este grupo no constituyen un estímulo a la exportación, incluso en el caso de que estos productos gocen de trato preferencial. También para el resto de la exportación con preferencias en muchos casos las ventajas en materia de precios van a manos de los importadores de la CEE. En resumen, parece justificada la posición adoptada por los países en desarrollo frente a la CEE al término de las deliberaciones sobre el sistema en 1971. El SGP no es, a sus ojos, una concesión económica importante de los países ricos a los países pobres.

No sería del todo sorprendente que los costos de introducción del sistema y su administración fueran más elevados que los beneficios obtenidos de él. Esta proposición puede ser mejor sustentada si se toma en cuenta la atención que el SGP ha exigido, especialmente en los años sesenta, a expensas del desarrollo de otras medidas más eficaces que podrían contribuir al estímulo de la exportación. □

20. Véase el cap. II en: C.W.M. den Boer, *Het Algemene Preferentie Stelsel van de EEG*, Amsterdam, CEDLA, 1975.

21. United Nations, UNCTAD, *Effects of the enlargement of the European Economic Community* (TD/B/C. 5/8), febrero 8, 1973.

19. Véase la nota 18.