

Capítulo once

Uniones aduaneras

Basicamente hay dos enfoques para la liberalización del comercio internacional: el enfoque internacional y el enfoque regional. El enfoque internacional involucra conferencias internacionales bajo el patrocinio del GATT, tales como la Ronda Kennedy y la Ronda de Tokyo. El propósito de estas conferencias internacionales es reducir los aranceles y otras barreras no arancelarias al comercio internacional a nivel mundial. El enfoque regional involucra acuerdos entre un pequeño número de naciones cuyo propósito es liberar el comercio entre sí, mientras que mantienen barreras al comercio con el resto del mundo. Tales acuerdos incluyen *clubes de comercio preferencial*, *dreas de libre comercio*, *uniones aduaneras*, *mercados comunes* y *uniones económicas*.

Aunque la formación de acuerdos de comercio preferencial, como se conocen colectivamente estos acuerdos, pueden estar influidos más por factores políticos que por factores económicos, tales grupos de comercio regional presentan un número interesante de preguntas económicas. ¿La formación de grupos regionales comerciales representa un movimiento hacia un comercio más libre o hacia mayor protección? ¿Los acuerdos de comercio preferencial incrementan la eficiencia económica y el bienestar del mundo como un todo? ¿La formación de acuerdos de comercio preferencial beneficia a cada país participante? ¿El resto del mundo pierde?

Este capítulo trata el enfoque de equilibrio parcial al comercio preferencial, puesto que el enfoque de equilibrio general está más allá del alcance del libro. Después de definir los diferentes tipos de acuerdos de comercio preferencial (sección 11-1) y explicar la naturaleza general del comercio preferencial (sección 11-2), consideramos brevemente las principales proposiciones de la teoría del subóptimo (*second best*), (sección 11-3), que son directamente aplicables a la teoría del comercio preferencial, y luego inspeccionamos la teoría de las uniones aduaneras (sección 11-4). La sección 11-5 provee una ilustración numérica de importantes conceptos de la creación de comercio y de la desviación de comercio. La sección 11-6 generaliza el análisis combinando tanto los efectos producción y consumo de las uniones aduaneras. La sección 11-7 examina brevemente los así denominados efectos dinámicos de las uniones aduaneras, tales como una mayor competencia, estímulo al cambio técnico, estímulo a la inversión y economías de escala. La sección 11-8 ilustra algunos de los problemas prácticos que los países miembros enfrentan en la formación de uniones aduaneras, tales como la determinación de un arancel externo común y el régimen especial para la agricultura. Finalmente, la sección 11-9 trata los problemas especiales que surgen en relación con el comercio preferencial entre los países menos desarrollados.

11-1 ACUERDOS DE COMERCIO PREFERENCIAL: ALGUNAS DEFINICIONES

Los acuerdos de comercio preferencial pueden asumir varias formas, las cuales se pueden distinguir así: *Club de comercio preferencial*, *área de libre comercio*, *uniones aduaneras*, *mercado común*, y *unión económica*. En esta sección exploramos el significado de estas tomas de integración regional e introducimos varios términos que se han vuelto muy comunes en el uso diario.

Club de comercio preferencial

Dos o más países forman un club de comercio preferencial cuando reducen sus impuestos respectivos de importación de todos los bienes (excepto los servicios de capital) entre sí; es decir, cuando intercambian pequeñas preferencias arancelarias. Los países miembros conservan sus aranceles originales frente al resto del mundo.

En 1932, la Gran Bretaña y sus asociados de la Mancomunidad, que cubren aproximadamente una cuarta parte de la superficie de la tierra y de la población, establecieron el sistema de comercio conocido como *el sistema de preferencias de la Mancomunidad*. Bajo él, los países de la Mancomunidad redujeron sus aranceles en el comercio mutuo (es decir, las importaciones provenientes de otros países de la Mancomunidad) pero retuvieron sus mayores aranceles sobre las importaciones provenientes del resto del mundo. El

sistema de preferencias de la Mancomunidad es un buen ejemplo histórico de un club de comercio preferencial.

Área de libre comercio (o asociación)

Dos o más países forman un área de libre comercio, o asociación de libre comercio, cuando *suprimen* todos los impuestos de importación (y todas las restricciones cuantitativas) sobre su comercio mutuo en todos los bienes (excepto los servicios de capital) pero conservan sus aranceles originales frente al resto del mundo.

Un ejemplo de un área de libre comercio es el Área de Libre Comercio Europea (European Free Trade Area, EFTA), que originalmente consistía de los "siete de afuera": Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido. El 1o. de julio de 1977, cuando Dinamarca y el Reino Unido (así como Irlanda) entraron a la Comunidad Económica Europea, los miembros del área Europea de Libre Comercio se redujeron a cinco. Con sede en Ginebra, la EFTA es ciertamente un área de libre comercio. No tiene ni un arancel externo común, ni una política económica común y no participa en las negociaciones del GATT como una unidad de negociación individual.

Cuando un grupo de países forma un área de libre comercio al eliminar todos los impuestos de las importaciones sobre su comercio mutuo, pero sin establecer un arancel externo común (sobre las importaciones del resto del mundo), surge un *problema de control*: las importaciones del resto del mundo pueden entrar a un país miembro con impuestos altos a través de un país miembro con impuestos bajos; así se evita el mayor impuesto de importaciones. Este fenómeno se conoce como "desviación de comercio".

Por ejemplo, consideremos tres países: A (país sede), B (país socio), y C (representa el resto del mundo). Mientras el comercio entre A y B es libre, las importaciones provenientes de C están sujetas a impuestos de importación. En particular, supóngase que el país A impone un arancel de, digamos, 60% sobre las importaciones del bien X proveniente de C. Por otra parte, el país B impone un arancel de solamente el 10% sobre tales importaciones provenientes de C. Bajo estas circunstancias, existe un fuerte incentivo para importar el bien X en el país A (miembro con el arancel elevado) a través del país B (miembro con el arancel bajo) y pagar un impuesto de importación de solamente el 10%, puesto que el comercio entre A y B es libre.

Para corregir el problema de "la desviación de comercio", los países miembros deben ser capaces de distinguir efectivamente (quizás a través de un examen detallado de los certificados de origen a medida que los bienes cruzan las fronteras nacionales) entre los bienes que provienen del área de libre comercio y los bienes que se originan en el resto del mundo. En realidad, el problema no es tan simple, como se ilustra por medio del caso de un productor externo que simplemente construye una planta de ensamble "final" en el país miembro con arancel bajo y luego lo exporta a partir de esa planta al resto del área de libre comercio.

La desviación de comercio también ocurre en el caso de los clubes de comercio preferencial, que no tienen un arancel externo común tampoco. Sin embargo, debido a que el comercio entre los miembros del club no es

completamente libre — en ellos se intercambian solamente pequeñas preferencias arancelarias — el incentivo para derrotar el sistema no es tan fuerte como en el caso de las áreas de libre comercio.

Uniones aduaneras

Dos o más países forman una unión aduanera cuando suprimen todos los impuestos de importación sobre su comercio mutuo en todos los bienes (excepto los servicios de capital) y, además, adoptan un arancel externo común sobre todas las importaciones de bienes (excepto los servicios de capital) provenientes del resto del mundo.

Una unión aduanera es también un área de libre comercio, debido a que el comercio entre los países miembros es libre. Por otra parte, un área de libre comercio no necesita ser una unión aduanera, debido a que el área de libre comercio no necesita tener un arancel externo común.

Nótese también que la adopción de un arancel externo común por una unión aduanera elimina el fenómeno de la desviación de comercio junto con el problema de control del comercio interno a la unión de bienes que se origina en el resto del mundo.

Existen muchos ejemplos históricos de uniones aduaneras. Por ejemplo, en 1834 un gran número de estados soberanos alemanes formaron una unión aduanera conocida como el Zollverein. (El Zollverein sería muy útil en la unificación por parte de Bismark de Alemania en 1870.) Un ejemplo más reciente es la Comunidad Económica Europea (European Economic Community, EEC), que se fundó por el tratado de Roma (firmado en marzo de 1957). La comunidad económica europea, también conocida como el mercado común, originalmente incluía seis países: Bélgica, Francia, Alemania Federal, Italia, Luxemburgo y Holanda. Los miembros se han aumentado a 10 cuando Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido se unieron a la comunidad en 1977 y Grecia en 1979.

Mercado común

Dos o más países forman un mercado común cuando forman una unión aduanera y, además, permiten el libre movimiento de todos los factores de producción entre ellos. Así, los países del mercado común suprimen todas las restricciones al comercio de su comercio mutuo y también establecen un arancel externo común, como una unión aduanera. En esta forma, un mercado común es también una unión aduanera (y un área de libre comercio). Sin embargo, una unión aduanera no necesita ser un mercado común, debido a que este último permite el libre movimiento de todos los factores de producción (trabajo y capital) entre los países del mercado común. La comunidad económica europea está trabajando hacia la implantación del concepto de un mercado común.

Unión económica

Una unión económica es la forma más completa de integración económica.

Dos o más países forman una unión económica cuando forman un mercado común y, además, proceden a unificar sus políticas fiscales, monetarias y socio-económicas.

Un ejemplo de una unión económica es el Benelux, que fue la unión económica formada por Bélgica, Holanda y Luxemburgo. (El término *Benelux* se forma de las primeras letras del nombre de cada país). Estos tres países formaron una unión aduanera en 1948; esta se convirtió en una unión económica en 1960 (como resultado del tratado de Benelux en 1958). Como notamos anteriormente, Bélgica, Holanda y Luxemburgo formaron parte de la Comunidad Económica Europea que también se está convirtiendo gradualmente en una unión económica.

Los Estados Unidos sirven como un ejemplo excelente de una unión económica. Los 50 estados están unidos entre sí en una unión económica completa, con una moneda común (lo que implica tasas de cambio permanentemente fijas entre los 50 estados y un único banco central (esto es, el Sistema de la Reserva Federal). El comercio es libre entre los estados y tanto el capital como el trabajo se mueven libremente en busca de los máximos retornos. La política fiscal y monetaria, así como los asuntos internacionales, los gastos militares, los programas de retiro y salud y demás, se llevan a cabo por parte del Gobierno Federal. Otros programas, tales como educación, protección policiva y asuntos culturales, se llevan a cabo por parte de los gobiernos estatales y locales, de manera que los estados pueden mantener su "identidad" dentro de la unión.

Una unión económica es la forma final de la integración económica. Si la comunidad económica europea eventualmente logra el status de una unión económica, falta por verse. Los obstáculos son grandes. A diferencia de los Estados Unidos, la comunidad económica europea consta de diferentes naciones soberanas, con diferentes idiomas, aduanas y tradiciones. El nacionalismo es fuerte en la mente de las gentes, y los recuerdos de guerras violentas todavía les impide descartar sus identidades nacionales individuales y unir manos en la búsqueda de un bien común.

Comentarios finales

Los acuerdos comerciales preferenciales que hemos discutido en esta sección representan varios grados de integración económica. Estos acuerdos comerciales comienzan en el grado más bajo de integración económica (es decir, el club de comercio preferencial) y avanzan progresivamente hacia estadios más altos hasta el más completo grado de integración económica (la unión económica).

11-2 LA NATURALEZA DEL COMERCIO PREFERENCIAL

La teoría de las uniones aduaneras, que será discutida más adelante, no trata exclusivamente los efectos de las uniones aduaneras estrechamente definidos. Trata también los efectos económicos de las áreas de libre comercio, los mer-

cados comunes y los clubes de comercio preferencial, y aun las uniones económicas. En resumen, la teoría de las uniones aduaneras trata los efectos económicos de los sistemas discriminatorios, en general.

Comenzamos nuestra discusión de la teoría de las uniones aduaneras considerando la naturaleza general del comercio preferencial.

Discriminación de bienes contra discriminación por países ♣

La teoría estándar de los aranceles estudiada en el capítulo octavo se basa en el supuesto simplificador de que los impuestos de importación se imponen en una forma no discriminatoria; es decir, un impuesto ad valorem uniforme impuesto a *todas* las importaciones sin tener en cuenta el bien importado o el país de origen.

En la práctica, sin embargo, la discriminación ocurre. Toma una de dos formas: (1) *discriminación de bienes* o (2) *discriminación por países* (o *geográfica*). La discriminación de bienes ocurre cuando se imponen diferentes impuestos de importación ad valorem sobre diferentes bienes (por ejemplo, 20% sobre el petróleo y 50% sobre las cámaras). La discriminación por países, por otra parte, ocurre cuando se establecen diferentes impuestos de importación ad valorem sobre el mismo bien importado procedente de diferentes países (por ejemplo, 10% sobre las cámaras importadas de Alemania y 60% sobre las cámaras importadas del Japón).

Las uniones aduaneras como discriminación por países

La teoría de las uniones aduaneras es una rama relativamente nueva de la teoría de los aranceles y trata principalmente los efectos de la discriminación geográfica. En particular, la teoría de las uniones aduaneras trata los efectos del comercio preferencial.

Como hemos visto, un grupo de países puede decidir formar un acuerdo comercial preferencial. Esto significa que todos los países miembros se ponen de acuerdo para reducir (o eliminar) sus respectivos aranceles sobre las importaciones entre sí pero no sobre las importaciones provenientes del resto del mundo. Tal reducción recíproca de aranceles necesariamente trata desfavorablemente las importaciones provenientes del resto del mundo.

¿Cómo se afecta el comercio entre los miembros de la unión? ¿Cómo se afecta el comercio entre los miembros de la unión y el resto del mundo? ¿Cómo se afecta el bienestar de los países miembros, individualmente y como grupo, así como el bienestar del resto del mundo, por esta discriminación geográfica? Todas estas son preguntas importantes, y las discutiremos en el resto de este capítulo.

Las dos tendencias opuestas de una unión aduanera

El pionero en la teoría de las uniones aduaneras fue Jacob Viner (1950). El expuso la proposición de que una unión aduanera (o cualquier otra forma de comercio preferencial) combina elementos de un comercio más libre con elementos de una mayor protección, y argumentó convincentemente que no es claro que tales acuerdos mejoren el bienestar (potencial).

En particular, Viner argumentó que una unión aduanera (o cualquier otra forma de comercio preferencial) da lugar a dos tendencias opuestas. Por una parte, *una unión aduanera tiende a incrementar la competencia del comercio entre los países miembros de la unión*, y esto representa un movimiento hacia un comercio más libre. Por otra parte, *una unión aduanera tiende a proveer relativamente más protección en contra del comercio y la competencia del resto del mundo*, y esto representa un movimiento hacia una mayor protección.

Es interesante notar que en el campo de las uniones aduaneras, los partidarios del libre comercio y los proteccionistas, a menudo están de acuerdo entre sí. Este acuerdo paradójico entre dos campos opuestos es efectivamente el resultado de la extraña coexistencia de elementos de un comercio más libre con elementos de una mayor protección, que notamos anteriormente. En sus cálculos, los partidarios del libre comercio tienden a exagerar los elementos del comercio más libre, mientras que los proteccionistas tienden a exagerar los elementos de la mayor protección.

Uniones aduaneras y la optimalidad de Pareto

La teoría de las uniones aduaneras no concierne a las condiciones de óptimo de Pareto, es decir, las condiciones que llevan a maximizar el bienestar. La formación de una unión aduanera necesariamente viola las condiciones de óptimo de Pareto, debido a la existencia de aranceles. En efecto, las condiciones de óptimo de Pareto se violan aun antes de la unión aduanera—existen aranceles antes de que se formen las uniones aduaneras. Por consiguiente, la teoría de las uniones aduaneras trata situaciones no óptimas, y por lo tanto es un caso especial de la *teoría del subóptimo* (second best). (Las principales proposiciones de la teoría del "second best" se revisan brevemente en la sección 11-3.)

Uniones aduaneras y la teoría del subóptimo (second best)

La teoría del subóptimo (second best) nos advierte que las condiciones generales que se pueden especificar bajo las cuales se forma un acuerdo de comercio preferencial llevan siempre a incrementar (o a disminuir) el bienestar. Esto hace que la teoría de las uniones aduaneras sea relativamente más difícil que otras ramas de la teoría económica. Cada caso debe ser analizado bajo sus propios méritos — el enfoque debe ser taxonómico. Tal enfoque taxonómico es, por supuesto, muy aburrido, y no puede ser exhaustivo. Nuestro objetivo en este capítulo es proveer el marco analítico necesario dentro del cual se pueda estudiar cualquier situación particular.

11-3 LA TEORIA DEL SUBOPTIMO (SECOND BEST): UNA DIGRESION

La teoría del "second best" trata situaciones subóptimas, es decir, situaciones en las cuales no todas las condiciones de óptimo de Pareto se satisfacen.

Los comienzos de esta teoría se pueden remontar al libro pionero de Viner (1950). La teoría fue completamente desarrollada unos años más tarde por James Meade (1955b). Poco después de la contribución de Meade, Richard Lipsey y Kelvin Lancaster (1956) la reformularon y generalizaron.

¿Qué es la teoría del subóptimo o "second best"? Su principal teorema es simple. Considere una economía que está impedida de completar una de las condiciones de Pareto. Entonces las demás condiciones de Pareto, aunque todavía alcanzables, en general ya no son deseables. Es decir, no se puede cumplir una condición de Pareto —y así no se puede avanzar el máximo bienestar— la maximización del bienestar *alcanzable* requiere, en general, la violación de las demás condiciones de Pareto.

A partir del teorema general anterior se deduce un corolario muy importante. Considere una economía en una situación subóptima en la cual se violan algunas de las condiciones de Pareto (debido a, digamos, la existencia de impuestos). Supóngase que una o más, pero no todas, de las condiciones previamente violadas se van a satisfacer (debido a, digamos, algunos de los impuestos iniciales que ahora se van a suprimir). ¿Incrementaría esto el bienestar? La tendencia sería la de contestar "sí", puesto que tal cambio parece acercar la economía a la optimalidad de Pareto — más condiciones de óptimo de Pareto se satisfacen después que antes de la remoción de algunos impuestos. Sin embargo la teoría del "second best" nos enseña que tal conclusión es simplemente equivocada. El efecto preciso sobre el bienestar depende de las circunstancias. Cuando se comparan dos situaciones subóptimas, no hay reglas generales para juzgar cuál es mejor que la otra.

Meade (1955b, pag. 7) ofrece una analogía aclaratoria. Se imagina una persona que desea subir al punto más alto de una cadena de montañas. Sin embargo, no todos los pasos hacia arriba ayudan a la persona a alcanzar la cumbre. Caminando cuesta arriba, la persona solamente puede alcanzar la cumbre de la montaña particular en la que él o ella están — y no la cumbre de la montaña más alta. En igual forma, mientras que puede ser posible decir que un cambio infinitesimal en un arancel efectivamente incrementa el bienestar (es decir, un pequeño paso hacia arriba lleva a la persona más alta sobre la colina particular en la que él o ella están), no existe ninguna manera de predecir que la eliminación del arancel sobre el comercio entre los miembros de la unión aduanera efectivamente incrementarán el bienestar (es decir, no hay manera de predecir "en una neblina densa y sin instrumentos elaborados" — la frase de Meade — que cuando la persona se cambia a otra montaña él o ella estarán efectivamente más altos).

Como se notó en la sección anterior, la teoría de subóptimo es directamente aplicable a la teoría de las uniones aduaneras, puesto que esta última teoría, por definición, trata situaciones subóptimas.

11.4 UN BOSQUEJO DE LA TEORIA DE LAS UNIONES ADUANERAS

Antes de pasar a un análisis detallado de la teoría de las uniones aduaneras, es útil considerar un bosquejo general. El propósito de esta sección es proporcionar tal bosquejo.

¿Cuáles son los efectos de las uniones aduaneras sobre la asignación internacional de recursos? ¿La formación de una unión aduanera mejora o empeora la asignación de recursos y el bienestar? Antes de la publicación del libro clásico de Viner, generalmente se creía que la formación de una unión aduanera era un paso hacia un comercio más libre y que por lo tanto tendía a incrementar el bienestar. Viner demostró que este punto de vista no es necesariamente correcto. En particular, Viner demostró que la formación de las uniones aduaneras combina elementos de comercio más libre con elementos de mayor protección y puede mejorar o empeorar la asignación de recursos y el bienestar.

Las principales herramientas del análisis de Viner fueron los conceptos de la *creación de comercio* y la *desviación de comercio*. En particular, Viner demostró que la formación de una unión aduanera puede llevar ya sea a la creación de comercio o a la desviación de comercio; pero mientras que la creación de comercio es buena y tiende a incrementar el bienestar, la desviación de comercio es mala y tiende a disminuir el bienestar. El efecto final sobre el bienestar depende de cuál de estas dos influencias opuestas, la creación del comercio o la desviación del comercio, es más fuerte.

➔ ¿Qué significan los términos *creación de comercio* y *desviación de comercio*? Aunque las siguientes dos secciones de este capítulo clarifican estos dos conceptos, no es difícil entender intuitivamente su significado. La formación de una unión aduanera, tal como la comunidad económica europea, normalmente desplaza el centro nacional de producción de algunos bienes. Cuando el desplazamiento en el centro nacional de producción de un cierto bien es tal como para *crear un nuevo comercio*, se podría decir que las uniones aduaneras dan lugar a la creación de comercio. Por otra parte, cuando el desplazamiento de la producción nacional es tal que simplemente *desvía un viejo comercio* de un país a otro, decimos que la unión aduanera da lugar a la desviación de comercio.

Por ejemplo, considere la comunidad económica europea y supóngase que antes de su formación, Francia y Alemania eran autosuficientes en la producción del bien X. En particular, supóngase que antes de la formación de la comunidad, ni Francia ni Alemania importaban el bien X debido a sus altos aranceles vigentes. Sin embargo, supóngase que después de la formación de la comunidad y siguiendo la eliminación de los aranceles dentro de la comunidad comercial, Francia encuentra más barato importar el bien X de Alemania, debido a que presumiblemente Alemania es más eficiente que Francia en la producción de X. En esta forma, la producción nacional del bien X se desplaza del productor francés de *más alto* costo a los productores alemanes de *más bajo* costo, y como resultado se genera un *nuevo comercio* entre Francia y Alemania. Este es un caso de creación de comercio.

Nótese cuidadosamente que la creación de comercio mejora la asignación internacional de recursos desplazando la producción nacional de un productor de alto costo a un productor de bajo costo. Así, la creación de comercio mejora el bienestar al reducir los costos o alternativamente, al incrementar el ingreso mundial. En este sentido la creación de comercio se concibe como benéfica para el bienestar.

Pasemos ahora a una ilustración de la desviación de comercio. Supóngase que antes de la formación de la comunidad económica europea, Francia importaba el bien Y de los Estados Unidos, presumiblemente debido a que los Estados Unidos era el productor más eficiente (de menor costo) del bien Y en el mundo. Supóngase, además, que después de la formación de la comunidad y siguiendo la eliminación de los aranceles en el comercio intracomunidad, Francia encuentra más barato importar el bien Y de Alemania, debido a que las importaciones de Alemania son libres de impuesto. Así, gracias a la nueva discriminación geográfica de aranceles, la producción nacional del bien Y se desplaza del *productor de menor costo*, los Estados Unidos, al *productor de mayor costo*, Alemania. Las importaciones de Y de Francia se desvían de los Estados Unidos a Alemania. Este es claramente un caso de desviación de comercio.

De nuevo note cuidadosamente que la desviación de comercio empeora la asignación internacional de recursos al desplazar la producción nacional del productor de bajo costo (por ejemplo, los Estados Unidos) al productor de alto costo (por ejemplo, Alemania). Así, la desviación de comercio reduce el bienestar al incrementar los costos o, alternativamente, al reducir el ingreso mundial. En este sentido la desviación de comercio es perjudicial al bienestar. En resumen, la formación de uniones aduaneras origina que algunos productos que antes se producían domésticamente (digamos, en Francia) se importen de otros países socios (digamos, Alemania) — los aranceles sobre tales importaciones han sido eliminados. Aquí el desplazamiento de la producción es de un productor doméstico de mayor costo a un productor de menor costo en un país socio: creación de comercio. Pero, además, la formación de una unión aduanera hace que algunos productos que antes se importaban del resto del mundo (digamos, los Estados Unidos) se importen de un país socio, gracias a la nueva discriminación de aranceles formada en el área geográfica. Aquí, el desplazamiento en la producción es de un productor de más bajo costo en el resto del mundo a un productor de más alto costo en un país socio: desviación de comercio. El efecto final sobre el bienestar es indeterminado. El bienestar mejora solamente cuando la creación de comercio compensa la desviación de comercio. Cuando la desviación de comercio compensa la creación de comercio, el bienestar se deteriora. Ciertamente, un país socio puede perder, aunque el otro socio gane.

11-5 UNA ILUSTRACION DE LA CREACION DE COMERCIO Y DE LA DESVIACION DE COMERCIO

Los conceptos de creación de comercio y desviación de comercio se ilustran mejor por medio de un ejemplo numérico. Considere tres países: A (país sede), B (país socio), y C (representa al resto del mundo). Supóngase que cada país produce el bien X a un costo promedio constante, como se muestra en la tabla 11-1.

Bajo condiciones de libre comercio, el país C exportaría el bien X tanto a A como a B ($US\$ 30 < US\$ 40$, $US\$ 30 < US\$ 50$). Supóngase, sin embar-

Tabla 11-1 Creación de comercio

(Costo promedio de producción del bien X en los países A, B y C; y costo de A para importar X de B y C)

País	Costo promedio de producción, US\$	A impone un impuesto de importación uniforme del 100%	A elimina el impuesto de importación a B pero no a C, US\$
	(1)	(2)	(3)
A	50	50	50
B	40	80	40
C	30	60	60

go, que el país A impone un arancel ad valorem uniforme del 100% sobre todas las importaciones. Mientras que el costo de producción de X en A permanece en US\$ 50, el costo (incluyendo el arancel) de importar X de B y C aumenta a US\$ 80 y US\$ 60, respectivamente, como se muestra en la columna (2) de la tabla 11-1. Puesto que $US\$ 50 < US\$ 80$ y $US\$ 50 < US\$ 60$, el país A producirá el bien X domésticamente.

Ahora supongamos que los países A y B formen una unión aduanera y eliminen todos los impuestos sobre las importaciones entre sí (pero no sobre las importaciones provenientes de C). Los costos pertinentes para A se muestran en la columna (3) de la tabla 11-1. Así, el costo doméstico de producción para A de importar X de B se reduce a US\$ 40 (puesto que el país A elimina ahora el arancel sobre las importaciones provenientes de B), y el costo de importar X de C (incluyendo el arancel) permanece en US\$ 60. Obviamente, después de la formación de la unión aduanera, el país A deja de producir X y lo importa del país B (el otro miembro de la unión). Este es un ejemplo de creación de comercio. Es decir, antes de la formación de la unión aduanera, el país A producía domésticamente X a US\$ 50. Después de la formación de la unión aduanera, el país A deja de producir X y lo importa de B. Puesto que el costo de producción de B es más bajo que el de A ($US\$ 40 < US\$ 50$), tal desplazamiento en el sitio de producción nacional representa creación de comercio y mejora la asignación de recursos.

La tabla 11-2 da un ejemplo de desviación de comercio. El costo de producción del bien Y en los tres países es exactamente el mismo que el costo de producción de X en la tabla 11-1. La única diferencia de la ilustración anterior es que el impuesto de importación inicial de A es 50%. En esta forma, antes de la formación de la unión aduanera, el país A importa Y de G, puesto que $US\$ 45 < US\$ 50 < US\$ 60$ [véase columna (2)]. Sin embargo, después de la formación de la unión aduanera, el país A importa Y de B, puesto que $US\$ 40 < US\$ 45 < US\$ 50$ [véase columna (3)]. El desplazamiento de la producción es ahora del productor de bajo costo, C (US\$ 30), al productor de alto costo, B (US\$ 40). Este desplazamiento de la producción representa desviación de comercio y es negativo para la asignación de recursos y el bienestar.

En esta ilustración, se necesita mayor protección para los productores de alto costo como B. Esto se hace no en la forma acostumbrada de unír-

UNIONES ADUANERAS

301

Tabla 11-2 Desviación de comercio
(Costo promedio de producción del bien Y en los países A, B y C; y costo de A para importar Y de B y C)

País	Costo promedio de producción, US\$	A impone un impuesto de importación uniforme del 50%, US\$	A elimina el impuesto sobre las importaciones provenientes de B pero no de C, US\$
	(1)	(2)	(3)
A	50	50	50
B	40	60	40
C	30	45	45

ducción en las importaciones de B, del bien Y sino más bien a través de la discriminación de precios en el país A a favor de B. Este tipo de protección ofrecido a los productores de B les permite extender sus ventas al país A reemplazando, desafortunadamente, a un productor más eficiente (C).

11-7 EFECTOS DINAMICOS DE LAS UNIONES ADUANERAS

Además de los efectos estáticos de la creación de comercio y de la desviación de comercio, aquella magnitud, como hemos visto, no es más que un porcentaje insignificante de la renta nacional de los países participantes. Las uniones aduaneras tienen algunos *efectos dinámicos* interesantes, tales como una mayor competencia, estímulo al cambio tecnológico, estímulo a la inversión y economía de escala. Los así llamados efectos dinámicos no se prestan, por sí mismos, fácilmente a un análisis sistemático. Como resultado, existe una amplia controversia y desacuerdo alrededor de ellos. Discutiremos estos efectos brevemente. Para mayor información, el lector queda referido a Balassa (1961), Corden (1972) y Scitovsky (1958).

Mayor competencia

En este contexto la competencia no significa que muchas firmas vendan un producto homogéneo. Más bien, se refiere a la capacidad y deseo de los productores para penetrar en sus mercados respectivos. Scitovsky (1958, págs. 19-48) argumentó que la mayor competencia fue muy significativa en la Comunidad Económica Europea.

Cuando se remueven los aranceles y se expande el mercado, el número de competidores potenciales se incrementa. Las estructuras de mercado monopolísticas y oligopolísticas se exponen a presiones externas. Las firmas ineficientes deben, o volverse eficientes o cerrar. La competencia se vuelve menos personal y más efectiva, y lleva a la investigación y al desarrollo de nuevos productos.

Cambio tecnológico

Para repetir, la ampliación del mercado lleva a una mayor competencia, y a su vez estimula la investigación y el desarrollo. Esto crea un clima que conduce a un mayor cambio tecnológico y a un mayor crecimiento económico.

Inversión

El aumento en la competencia y en el cambio técnico llevan a inversiones adicionales, que son necesarias a fin de aprovechar las oportunidades recientemente creadas. Sin duda, ciertas industrias que compiten con importaciones se ven afectadas por la competencia adicional de productores más eficientes localizados en otros países de la unión. En estas industrias, es de esperar cierta cantidad de desinversión. Esta desinversión se debe restar de la inversión positiva en otras industrias que florezcan a fin de determinar el efecto neto sobre la inversión. Esto último es muy difícil de estimar.

Algunos países de la unión pueden experimentar también un incremento en la inversión proveniente del resto del mundo. Así, las firmas extranjeras existentes en la unión pueden expandirse o reagruparse a fin de sacar provecho de las nuevas oportunidades creadas. Además, las firmas extranjeras, que en el pasado servirían a los países de la unión por medio de exportaciones, ahora pueden decidir construir plantas en los países de la unión — después de todo, como vimos anteriormente en la discusión de la desviación de comercio, estos productores extranjeros están siendo discriminados después de la formación de la unión aduanera. Efectivamente, esta puede haber sido la razón para la inversión masiva de los Estados Unidos en Europa después de 1955, aunque hay algunos que creen que este fenómeno se debía a una súbita conciencia por parte de las corporaciones estadounidenses de la existencia de un mercado creciente y vigoroso del cual no deseaban verse excluidas.

Economías de escala

En el capítulo 4 discutimos brevemente el fenómeno de las economías de escala. Aquí es suficiente notar que la creación de un mercado amplio lleva a un mayor grado de especialización, que resulta en una reducción en los costos, por varias razones: una mayor utilización de la capacidad de planta, aprendizaje en el trabajo y desarrollo de una base de trabajadores y directivos calificados.

Se ha argumentado que una gran ventaja de la economía de los Estados Unidos es su gran mercado interno, que facilita la explotación de economías de escala. Sin embargo, los críticos observan que, por otra parte, muchas compañías pequeñas son eficientes, mientras que al mismo tiempo algunas economías grandes son lentas y, por otra parte, los países con mercados internos relativamente pequeños, como Suecia y Suiza, tienen industrias altamente eficientes y muy abundantes.

Las economías de escala son particularmente importantes para los países menos desarrollados. (Véase sección 11-9).

11-8 OTROS PROBLEMAS DE LAS UNIONES ADUANERAS

La formación actual de una unión aduanera usualmente enfrenta enormes dificultades. Esta sección ilustra estas dificultades y discute brevemente la

determinación del arancel externo común y el régimen especial para la agricultura.

El arancel externo común?

La determinación de un arancel externo común por una unión aduanera no es siempre un asunto fácil. Aparte del problema real de llegar a una nomenclatura arancelaria común, los miembros de la unión pueden también llegar acuerdo sobre el nivel del arancel común así como la distribución de los recaudos arancelarios entre los países miembros.

En el caso de la Comunidad Económica Europea, el Tratado de Roma que estableció el arancel externo común igual al promedio aritmético de los impuestos de importación de los países miembros — un procedimiento que fue consistente con las reglas de GATT inicialmente. Este simple promedio de los impuestos de los miembros resultó en aranceles más bajos para Francia e Italia y más alto para Alemania y los países del Benelux.

El simple promedio aritmético de los impuestos de importación sobre las naciones miembros no es la única forma de determinar el arancel externo común. Quizás, un mejor enfoque sería tomar un promedio ponderado. ¿Pero qué ponderaciones deberían usarse? Si los impuestos de importaciones existentes se ponderan por el volumen *real* de comercio, el promedio resultante sería más bien sesgado — cuanto mayor sea el impuesto a las importaciones, más bajo será el volumen de importaciones y por lo tanto su ponderación. En el caso extremo de un arancel prohibitivo, su peso sería cero, lo cual es ridículo. Es comprensible que el volumen del *libre comercio* pueda generar un sistema mucho mejor de ponderaciones. Sin embargo, las ponderaciones de libre comercio no están disponibles — por lo menos no antes de que los miembros de la unión aduanera completen una cantidad enorme de trabajo econométrico para estimar las elasticidades.

Pasemos ahora a la pregunta de la distribución de los recaudos arancelarios entre los países miembros. ¿Cómo debe hacerse esto? Quizá la solución más simple sería permitir que cada país miembro conservara todos los recaudos arancelarios que percibe por bienes (enviados del resto del mundo a la unión aduanera) que crucen sus fronteras. Sin embargo este no es necesariamente un sistema equitativo. Las importaciones de un miembro de la unión aduanera del resto del mundo pueden tener que entrar primero a través de las aduanas de otro país miembro, tal como las importaciones de Alemania, que llegan a través de Holanda o de Italia. Un sistema más equitativo sería distribuir los recaudos arancelarios con base en lo que el país efectivamente consume de bienes importados del resto del mundo. Desafortunadamente, seguir los bienes importados al país de consumo requiere una maquinaria burocrática prohibitiva.

² Esta subsección está influida por Kindleberger y Lindert (1978), capítulo 9.