

**COMUNIDAD
ANDINA**

SECRETARIA GENERAL



DOCUMENTOS INFORMATIVOS

SG/di 568
16 de octubre de 2003
3.30

PERSPECTIVAS DE LA UNION ADUANERA ANDINA

CONTENIDO

I. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINO Y EL MECANISMO DEL ARANCEL EXTERNO.....	1
Antecedentes del proceso de integración andino	1
Zona de Libre Comercio	3
Arancel Externo Común.....	4
Caso de Perú.....	5
Caso de Bolivia.....	6
Unión Aduanera.....	7
Síntesis.-	8
II. FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA UNION ADUANERA.....	8
Síntesis.-	12
III. EFECTOS DE LA UNION ADUANERA ANDINA.....	13
La Importancia del mercado andino y la intensidad del comercio.-	14
Los niveles arancelarios y el comercio intracomunitario.....	16
Síntesis	19
IV. POLÍTICA COMERCIAL CONJUNTA Y LA UNIÓN ADUANERA.....	19
Síntesis	24
V. EL IMPACTO DE LA DECISIÓN 535.....	24
Cobertura.....	25
Promedio.....	26
Resumen de movimientos efectuados para la adopción de la Decisión 535....	33
VI. CONCLUSIONES.....	45
VII. ESCENARIOS.....	47
BIBLIOGRAFÍA.....	53

I. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINO Y EL MECANISMO DEL ARANCEL EXTERNO

Antecedentes del proceso de integración andino

El proceso de integración andino se instrumentó con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969 y fue el producto del trabajo de la Comisión Mixta creada en 1966 mediante la Declaración de Bogotá¹. Esta última además recomendó reorientar el proceso de integración económica de América Latina a través de la concertación de los acuerdos subregionales y la creación de una corporación de fomento², a la vez que consideraba que el trato preferencial era un elemento indispensable en la construcción del proceso de integración.

Los países fundadores del proceso de integración andina fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En noviembre de 1973 se adhirió Venezuela y en 1976 se retiró Chile.

La creación del esquema de integración subregional fue una respuesta a la insatisfacción de los países andinos sobre su participación en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC³, que en visión del gobierno de Chile, no había “constituido un estímulo suficiente para que los países miembros modifiquen en forma sustancial sus patrones de desarrollo”⁴.

El objetivo del Acuerdo, según rezaba el artículo 1º de su texto original era promover el desarrollo armónico y equilibrado entre sus miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en ALALC y establecer las condiciones para la conversión de este último en un mercado común. A partir de este objetivo, que se mantiene hasta ahora con una redacción ligeramente diferente⁵, bien se puede afirmar que el proceso de integración andino no fue concebido en ningún momento como un esquema cerrado y proteccionista.

Por otra parte el propio Acuerdo previó una estructura institucional capaz de equilibrar los intereses de los Países Miembros, que con el paso del tiempo se ha ido ampliado. La Comisión y la Junta eran los dos organismos principales. El primero integrado por los plenipotenciarios de los países andinos y encargado de tomar las decisiones para desarrollar el proceso de integración, y el segundo como órgano técnico responsable de velar por la aplicación del Acuerdo y las decisiones de la Comisión y con capacidad de presentar a esta última las propuestas para el avance del proceso. La estructura

¹ Secretaría Ejecutiva para los Asuntos de la ALAC del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Acuerdo de Integración Subregional: antecedentes, texto y documentación, Publicación 18, 1970

² En febrero de 1968 Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela fundarían la Corporación Andina de Fomento.

³ Creado por el Tratado de Montevideo firmado el 18 de febrero de 1960. Chile, Colombia y Venezuela propiciaban un enfoque de “integración acelerada”, mientras que el Argentina Brasil y México se inclinaba por una integración gradual. Esta última visión prevaleció.

⁴ pág 6, idem,

⁵ En vez de referirse a la ALAC se habla de la integración regional y del objetivo de un mercado común latinoamericano.

institucional ha evolucionado producto de la incorporación de nuevas áreas de interés al proceso de integración⁶.

En el año de 1969 el intercambio comercial entre los países miembros era completamente marginal: menos del 2% de las exportaciones al mundo se colocaban en el mercado andino⁷, por lo cual no es de extrañar que los esfuerzos, tanto de la Comisión como de la Junta, hasta muy poco tiempo atrás se han concentrado fundamentalmente en fomentar el comercio subregional, para lo cual se utilizó los mecanismos de programación industrial, el programa de liberación y el arancel externo común.

Los Programas de Desarrollo Industrial, diseñados con base a la reserva de sectores o actividades por países y la protección arancelaria, estaban concebidos fundamentalmente para “promover la expansión, especialización, diversificación y promoción de la actividad industrial; el aprovechamiento de las economías de escala; y la distribución equitativa de los beneficios”⁸. Este último aspecto resulta interesante para la discusión de la unión aduanera, pues resalta la intencionalidad de distribuir los beneficios (de la integración y particularmente de unión aduanera) a través de los Programas de Desarrollo Industrial, los mismos que desaparecieron antes que se conforme la Unión Aduanera.

El texto original del Acuerdo de Cartagena establecía plazos ambiciosos para la conformación de la zona de libre comercio y la unión aduanera: al 31 de diciembre de 1970 se debían eliminar todas las restricciones al comercio subregional, con ciertas excepciones para Bolivia y Ecuador y para productos comprendidos en programas sectoriales de Desarrollo Industrial; y a más tardar al 31 de diciembre de 1980 se debía adoptar un Arancel Externo Común (a través de un proceso de aproximación anual, automático y lineal que debía iniciarse el 31 de diciembre de 1976)⁹.

Por diversas razones no se pudo cumplir con los plazos para la adopción del Arancel Externo Común y en las sucesivas reformas que sufrió el Acuerdo de Cartagena primero se amplió el plazo (al 31 de diciembre de 1983) y luego simplemente se suprimió toda referencia a una fecha. Sin embargo nunca se abandonó el compromiso de adoptar este mecanismo y la siguiente redacción permaneció invariable en el Acuerdo: “los Países Miembros se comprometen a poner en aplicación un Arancel Externo Común en los plazos y modalidades que establezca la Comisión”¹⁰.

A raíz del cambio de modelo de desarrollo que seguía América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, los países andinos, unos más temprano que otros, se avocaron a un proceso unilateral de apertura comercial, lo cual se aprecia en la reducción de los promedios arancelarios

⁶ En la actualidad existen dos órganos legislativos: la Comisión y el Consejo de Cancilleres; la Junta fue sustituida por la Secretaría General, y se cuenta con un Tribunal de Justicia como mecanismo de resolución de controversias. Se ha conformado el Sistema Andino de Integración para coordinar las acciones de los varios órganos e instituciones, entre las cuales están el Parlamento Andino; Consejo Consultivo Empresarial y Laboral, las instituciones financieras andinas CAF y FLAR, el Convenio Simón Rodríguez, la Universidad Simón Bolívar, entre otros: Las nuevas áreas que cubre el proyecto de integración son política exterior común, cooperación política, agenda social y medio ambiente.

⁷ Considerando las exportaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

⁸ Art. 60 del Acuerdo de Cartagena (codificado por la Decisión 563)

⁹ También se preveía que hasta el 31 de diciembre de 1975 estaría operando el Arancel Externo Mínimo Común.

¹⁰ Art. 61, 90 y 81 de los textos codificados por las Decisiones 236 (julio 1988), 406 (junio de 1997) y 563 (junio 2003), respectivamente.

Cuadro 1

Promedios arancelarios (simples)

	1972 (*)	1985	1988	1991	1994	2002
Bolivia	54	22.7	16.6	9.2	9.7	9.3
Colombia	70	46.5	46.3	16.4	11.3	11.7
Ecuador	106	58.7	44.5	16.6	11.0	11.4
Perú	90	64.4	70.5	16.2	15.6	10.6
Venezuela	Nd	31.6	42.2	15.1	11.3	12.1

Fuente: 1972, "Tariffs and Trade Policy in the Andean Common Market", Bela Balassa. International Bank for Reconstruction and Development International Development Association. Working paper 150, abril 1973; 1985-1994, "Traditional Market Access Issues in RTA's: An Unfinished Agenda in the Americas", Esteveadoral Antonie, BID, abril 2002; 2002 SGCAN

(*) Venezuela inicia su participación en el Grupo Andino recién en 1976.

Esta nueva orientación de las estrategias de desarrollo permitió consolidar en el año 1992 la zona de libre comercio, y finalmente con la Decisión 370 adoptar el Arancel Externo Común que comenzó a regir el 1º de enero de 1995. Sin embargo ninguno de los mecanismos fue completo.

Zona de Libre Comercio

Perú se retiró del programa de liberación - y del Arancel Externo Mínimo Común - en agosto de 1992¹¹, por lo cual la zona de libre comercio se creó sólo para los otros cuatro países¹². En consecuencia Perú debió negociar acuerdos comerciales bilaterales con sus socios andinos. Cinco años después, en julio de 1997, por medio de la Decisión 414 se acordó la incorporación de Perú a la zona de libre comercio, a través de un proceso gradual que deberá concluir el 31 de diciembre de 2005. Este proceso se aceleró como consecuencia de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida que contempla el Acuerdo de Cartagena¹³ y, para el caso de Ecuador, por la suscripción del Acuerdo de Paz en 1998. El resultado es que tenemos la siguiente situación a octubre de 2003:

Cuadro 2

Estado de situación del programa de liberación entre Perú y sus socios andinos (a oct 2003)

Programa de Liberación de los Países Miembros a favor de Perú

Número de subpartidas ()*

Países	Bolivia	Colombia	Ecuador	Venezuela
Liberado	6.558	6.486	6.508	6.473
En Proceso		72	50	85

*% de las exportaciones liberadas de Perú a sus socios andinos (**)*

Países	Bolivia	Colombia	Ecuador	Venezuela
Liberado	100%	99,8%	97,7%	99,8%
En Proceso	-	0,2%	2,3%	0,2%

¹¹ Decisión 321 de 25 de agosto de 1992

¹² Decisión 324 de 25 de agosto de 1992.

¹³ Por la cual por ejemplo los Ecuador ha debido conceder a Perú preferencias otorgadas a Chile.

Programa de Liberación de Perú a favor de los Países Miembros

Número de subpartidas (*)

Países	Bolivia	Colombia	Ecuador	Venezuela
Liberado	6.542	5.964	6.423	6.001
En Proceso	16	594	135	557

% de las importaciones liberadas que realiza Perú procedentes de sus socios (**)

Países	Bolivia	Colombia	Ecuador	Venezuela
Liberado	92,4%	53,1%	18,3%	34,9%
En Proceso	7,6%	46,9%	81,7%	65,1%

Notas:

(*) Según Nandina 422.

(**) En función a las partidas que faltan liberalizar a octubre 2003 y considerando el comercio promedio 2000-2002

Para fin de este año la zona de libre comercio tendría un salto significativo en volumen de comercio, considerando el compromiso¹⁴ que Perú asumió en el Consejo Presidencial celebrado en Santa Cruz de la Sierra de adelantar “los plazos para la desgravación de petróleo y combustibles al 31 de diciembre de 2003.”¹⁵ Esto porque aproximadamente el 50% de las importaciones de Perú provenientes de la Comunidad Andina son petróleo y derivados, los cuales en la actualidad y desde julio de 1997 sólo tiene un margen de preferencia del 20%.

Por otro lado el comercio de algunos productos agrícolas esta sujeto a medidas que no son congruente con la zona de libre comercio. De conformidad con los artículos 90, 91 y 92 del Acuerdo, los países miembros pueden aplicar restricciones a las importaciones de ciertos productos agrícolas, contenidos en la Decisión 371¹⁶, para limitarlas a cubrir déficits de producción interna y nivelar precios del producto importado con los del producto nacional¹⁷. Las disposiciones mencionadas han sido aplicadas en pocas ocasiones.

Arancel Externo Común

El mecanismo del Arancel Externo Común -AEC-, aprobado por la Decisión 370 de noviembre de 1994 está estructurado alrededor de 5 niveles (0¹⁸, 5, 10, 15 y 20%) y nació imperfecto: Perú no participó en él y a Bolivia se le permitió tener su propio arancel (de dos niveles 5 y 10%) pero quedó sujeto a la administración comunitaria. En síntesis el AEC era plenamente aplicable únicamente para los tres países restantes: Colombia, Ecuador y Venezuela.

¹⁴ Para instrumentar este compromiso está pendiente la aprobación por parte de la Comisión de la Propuesta No.80 de la Secretaría General que actualiza la Decisión 414 en este aspecto.

¹⁵ Ver numeral 2 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial celebrada el 30 de enero de 2002.

¹⁶ Que son básicamente carnes de porcino y aves, lácteos, trigo, maíz arroz, sorgo y sus harinas, oleaginosas, azúcar, tortas de oleaginosas y alimentos para animales.

¹⁷ Este tipo de medidas sólo se puede aplicar a Bolivia y Ecuador en casos debidamente calificados por la Secretaría General.

¹⁸ Este nivel no se menciona explícitamente en el artículo 1 de la Decisión 370, pero es el resultado de los diferimientos arancelarios que se autoriza en el artículo 4 para la Nómina de Bienes No Producidos, las excepciones de los Anexos 2, 3 y 4.

Pero aún para el caso de los tres últimos países, el Arancel Externo Común no implicaba una coincidencia total debido que Ecuador recibió un trato preferencial para modificar a discreción (generalmente para abajo) hasta en 5 puntos los aranceles de hasta 990 subpartidas – de un universo de aproximadamente 6600 subpartidas -; y además, a que cada país quedó facultado para diferir (reducir) unilateralmente el nivel arancelario para la nómina de bienes no producidos (que comprende alrededor de 2260 subpartidas) hasta el 0% si se trata de bienes de capital o materias primas y hasta el 5% para el resto de productos.

Por otra parte, conjuntamente con la aprobación de la Decisión 370 se estableció, a través de la Decisión 371, un mecanismo que permite incrementar o reducir aranceles conocido como el Sistema Andino de Franjas de Precios –SAFP- para ciertos productos agrícolas y agropecuarios que se aplica a 151 subpartidas¹⁹, para estabilizar en frontera los precios de los productos agropecuarios sujetos a grandes fluctuaciones en los mercados internacionales. Bolivia y Perú no participan de este mecanismo. Este último país adoptó su propio sistema de franjas de precios que cubre actualmente 45 subpartidas²⁰.

Aún entre los países que aplican el SAFP, se presentan diferencias en los aranceles totales aplicados cuándo los precios internacionales son muy bajos, debido a las muy disímiles consolidaciones arancelarias que esos países hicieron en la Ronda Uruguay de la OMC.

El sector automotor también fue objeto de un tratamiento especial: en virtud del Convenio de Complementación Industrial en el Sector Automotor suscrito entre Colombia, Ecuador y Venezuela en 1994 y actualizado en septiembre de 1999. De acuerdo con este convenio, los países aplican un arancel que del 35% para los vehículos livianos y hasta el 0% para material CKD (partes para ensamblar).

En virtud de las diferencias expuestas, sin considerar las diferencias con motivo del SAFP, el nivel de coincidencia arancelario en el caso de Colombia Ecuador y Venezuela, alcanzaba el 70% (4616 subpartidas) en enero de 2002²¹. Entre 1995, año que entró en vigencia y octubre de 2002, el AEC solo fue objeto de modificaciones puntuales.

Aquí conviene hacer un paréntesis para revisar la política arancelaria de Perú y Bolivia en este período.

Caso de Perú

Por su parte Perú mantuvo durante la década de 1990 una política arancelaria que tendía hacia un arancel virtualmente plano que era el objetivo delineado a comienzos de la década²².

¹⁹ Tiene 13 productos marcadores (aceite de palma, aceite de soya, arroz, azúcar blanca, azúcar cruda, carne de cerdo, cebada, leche entera, maíz amarillo, maíz blanco, soya, trigo y trozos de pollo)

²⁰ Arroz, azúcar blanca, leche entera y maíz amarillo. Antes de septiembre de 2002, el sistema peruano de franjas de precios cubría 29 subpartidas.

²¹ Secretaría General, Escenario para un Arancel Externo Común, SG/dt 143/Rev.1, enero 2002.

²² Según el Decreto Supremo No. 322-90-EF de diciembre 16 de 1990, Perú debía unificar sus tres niveles arancelarios (15, 25 y 50%) en el 15% hasta enero de 1995.

Para el año de 1995, fecha que entró a operar el AEC, Perú tenía un arancel biplano con niveles del 15 y del 20%; el nivel más bajo concentraba el 87% de las subpartidas. En abril de 1997 el primer nivel se redujo al 12%, pero a la vez se creó una sobretasa arancelaria del 5% para más de 320 subpartidas, con el resultado que en la práctica se manejaba 4 niveles (12, 17, 20 y 25%), manteniéndose un grado de concentración similar (84%) en el nivel más bajo. Esta estructura no se modificará hasta el año de 1999 cuando se introduce una sobretasa arancelaria del 10% para 56 subpartidas²³, generando así 5 niveles (12, 17, 20, 25, 30%) aunque el nivel del 12% sigue concentrando el 84% de las subpartidas.

Los grandes cambios en la política arancelaria del Perú ocurren a partir de abril de 2001. En ese mes²⁴ se abre el nivel del 4% para los insumos no producidos para agrupar alrededor de 1400 subpartidas que representan cerca del 20% del universo arancelario y que antes estaban ubicados en el nivel del 12%. En marzo de 2002²⁵ se creó el nivel del 7%, para aproximadamente el 18% del universo arancelario que previamente estaban en el nivel del 12%. Como consecuencia de estas modificaciones al arancel, éste se alejó de la concepción de un arancel plano para dar origen a un estructura de 7 niveles (considerando las sobretasas arancelarias):

Cuadro 3

Perú: estructura arancelaria a diciembre 2002*/

Nivel Arancelario	No subpartidas
4 %	1614
7 %	1070
9 %	1
12 %	3165
17 %	47
20 %	763
25 %	331

*/ Corresponde a la estructura del arancel nacional (subpartidas a 10 dígitos). Fuente: BCRP. Memoria 2002.

Caso de Bolivia

El país andino que más temprano realizó su apertura externa fue Bolivia. En 1985 el modelo económico de sustitución de importaciones fue reemplazado por un modelo neoliberal. En ese año se lanzó la nueva política económica –NEP-, para contener crecientes desequilibrios macroeconómicos que estaba experimentando dicho país.

Entre las medidas que se adoptó dentro de la NEP estaba una “política de shock, unilateral y de hecho, sin evaluar previamente los grados de productividad, competitividad y rezago tecnológico”²⁶ que significó, en el campo arancelario, la aplicación de un arancel flat del 20% que en 1989 se redujo a 10%. Cuando se adopta

²³ DS. 141-99-EF, agosto de 1999.

²⁴ DS 073-2001-EF de abril de 2001, DS-103-2001-EF de junio de 2001 y DS165-2001-EF de julio de 2001.

²⁵ DS 047-2002 –EF de marzo de 2002 y DS. 063-2002-EF de abril de 2002.

²⁶ Zambrana H., La Apertura Externa en Bolivia, www.ibce.org.bo/documentos/apertura.htm, dic/2002

el AEC en 1995 se permitió a Bolivia que mantuviera su propio arancel que concentraba el 95% de las subpartidas en el nivel del 10% y las subpartidas restantes, que correspondían a bienes de capital, en el nivel del 5%. La incorporación del arancel boliviano al mecanismo del AEC colocó al primero bajo administración comunitaria.

Es sólo en el año 2000 que Bolivia modifica su arancel creando un nuevo nivel de 0% para cerca de 323 subpartidas que corresponde a bienes de capital²⁷. El resultado es la siguiente estructura:

Cuadro 4

Bolivia: estructura arancelaria a diciembre 2002 */

Nivel Arancelario	No partidas
0 %	323
5 %	6141
10 %	321

*/ Corresponde a la estructura del arancel nacional (subpartidas a 10 dígitos). Excluye cuatro subpartidas no especificadas
Fuente: SGCAN

Unión Aduanera.

Con la adopción del AEC en 1995, se puede afirmar que la Comunidad Andina había logrado conformar una Unión Aduanera, aunque a todas luces imperfecta, pues tanto la zona de libre comercio como el instrumento del arancel externo común no estaban completos o plenamente terminados.

Cuando el Consejo Presidencial define en mayo de 1999²⁸ el objetivo de alcanzar el mercado común andino para el año 2005 se priorizó²⁹ el perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

De otro lado el desarrollo del proyecto del ALCA también puso en evidencia la necesidad de realizar mayor esfuerzos por fortalecer la Unión Aduanera, particularmente para acordar un Arancel Externo Común que incorporará a los cinco países, con el fin de mantener una posición conjunta en las negociaciones para acceso a los mercados en dicho foro.

El respaldo político para perfeccionar la Unión Aduanera fue constante y del más alto nivel. El tema estuvo presente en todas las cumbres presidenciales desde entonces: Carabobo (junio 2001) y Machu Pichu (julio 2001). En Santa Cruz de la Sierra (enero 2002) el propio Consejo Presidencial define la estructura del nuevo arancel: 0, 5, 10 y 20%. Finalmente en octubre de 2002 la Comisión Ampliada, en una sesión con

²⁷ DS 25704 del 16 de marzo de 2000, Bolivia. De éstas aproximadamente 236 correspondían a la Nómina de bienes no producidos, por lo cual Bolivia estaba en pleno derecho de reducir las al 0%; el movimiento de las 87 subpartidas no estaba amparado por la normativa comunitaria por lo cual se dictaminó un incumplimiento de Bolivia (Resolución 462: Dictamen 40-2000 de Incumplimiento por parte del Gobierno de Bolivia de las Decisiones 370 y 414 de la Comisión).

²⁸ Numeral 8 de la Declaración del XI Consejo Presidencial Andino – Acta de Cartagena -

²⁹ Numeral 5, de la I Directriz y los literal A y C del Anexo I del Acta de Lima de junio 2000.

presencia de Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y de Agricultura, adopta el nuevo arancel externo común a través de la Decisión 535, estableciéndose que el mismo entrará en vigencia el 1º de enero de 2004. Esta última norma y su impacto se analiza en el V Capítulo de este documento.

Síntesis.-

La conformación de una Unión Aduanera es un objetivo incorporado en el Acuerdo de Cartagena desde el año 1969. No obstante que los esfuerzos de profundización de la integración andina se concentraron en el campo comercial, sólo fue posible conformar una zona de libre comercio en 1992 y poner en vigencia un AEC en 1995 (D.370 y 371); pero estos dos mecanismos fueron imperfectos. La zona de libre comercio no contó con la participación inicial de Perú y no comprende plenamente algunos productos agrícolas. El AEC sólo es plenamente aplicable a Colombia, Ecuador y Venezuela y aún entre ellos existen diferencias significativas; Bolivia mantiene su propio arancel pero sujeto a la administración comunitaria y Perú no participaba en este mecanismo.

La concepción del AEC es diferente a la sustentaba o sustenta los aranceles de Perú (hasta el año 2001) y de Bolivia. Estos últimos tendían a un arancel plano y por tanto el efecto asignador de recursos del arancel era muy limitado. Perú cambió radicalmente su estructura arancelaria en el año 2001 y 2002, y Bolivia la flexibilizó marginalmente en 2001. Por su parte el AEC tenía en la práctica 5 niveles generales (sin contar con el SAFF o el Convenio Automotor) lo que implicaba una mayor dispersión en la protección efectiva.

La necesidad de avanzar en el objetivo del mercado común andino, en primer lugar, y el deseo de consolidar y mantener una posición conjunta en el ALCA, en segundo lugar, impulsaron las acciones para perfeccionar la Unión Aduanera. Esto se reflejó en constantes mandatos políticos del Consejo Presidencial. El resultado fue la adopción de una nuevo AEC a través de la Decisión 535 en octubre de 2002.

II. FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA UNION ADUANERA

Bela Ballassa define la integración económica como un proceso dirigido a “abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a distintos países”³⁰ y distingue las siguientes formas de integración económica: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total.

La zona de libre comercio se caracteriza por la libre circulación de mercancías a través de la eliminación de las tarifas arancelarias y de las restricciones no tarifarias; la unión aduanera incorpora “la equiparación de tarifas” arancelarias para el resto del mundo; el mercado común supone la eliminación de las restricciones al comercio (bienes y servicios) y además el libre movimiento de los factores de producción (capital y trabajo); la unión económica incluye “un cierto grado de armonización de políticas económicas nacionales con el objeto de eliminar la discriminación resultante” de ellas; y la integración económica total supone la unificación total de las “políticas monetarias,

³⁰ Ballassa B., Teoría de la Integración Económica, México, 1964

fiscal, social y anticíclica, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional”³¹.

El proceso de integración económica, según se puede constatar empíricamente, no necesariamente sigue un sendero uniforme y jerárquico conforme señalado en la teoría para pasar de un estadio a otro. Ciertos aspectos del mercado común pueden existir sin otros³² (en los países nórdicos se alcanzó la libre circulación de personas y un mercado laboral común con la armonización de regulaciones de seguridad social, independientemente de la libre circulación de bienes que sólo se formalizó para bienes industriales) o que una unión monetaria no necesariamente requiere un mercado común (en 1972 se estableció una moneda común, el Franco CFA, entre países del África Central). La experiencia de la Comunidad Andina, donde hay una unión aduanera imperfecta, elementos del mercado común con avances en la circulación de personas, cooperación política y armonización de políticas macroeconómicas, así como un elemento supranacional, parece confirmar la apreciación anterior.

Sin embargo, el proceso de seguido para la formación de la Unión Europea, constituye un buen ejemplo, con bastante apego a la teoría, de atender oportuna y adecuadamente, la construcción de cada una de las etapas.

Ratificando el concepto de la Unión Aduanera referido, Aad van Mourik señala que éste implica la adopción de una política comercial *común* con respecto al resto del mundo: “todos los miembros de una Unión Aduanera, en consecuencia, acuerdan renunciar a su soberanía nacional en lo que respecta a políticas comerciales ...y transferirla en cambio a una autoridad comunitaria central”³³.

La “equiparación de tarifas” arancelarias o la adopción de un arancel externo común equivale, desde un punto de vista lógico, a la adopción de una política comercial común. Un AEC sin una política comercial común, no es coherente ni sustentable en el tiempo, pues producto de acuerdos comerciales bilaterales el arancel efectivo que cada país miembro aplicaría diferiría progresivamente del AEC. Este punto cobra particular relevancia para la Comunidad Andina y se lo analiza en la cuarta sección de este documento.

Igualmente para el funcionamiento de la unión aduanera, tal como lo contempla el GATT³⁴, se requerirá una armonización de la normativa aduanera (nomenclatura, reglas de origen, de aforo, etc) que garantice una aplicación uniforme del AEC. En esto la Comunidad Andina tiene un largo camino recorrido con buenos resultados. Entre los instrumentos con los que cuenta, destacan las Normas Especiales de Origen (Decisión

³¹ Ballassa. B, idem, p. 2

³² Best E, Capacities for regional integration: a conceptual Framework for comparative analysis p. 55, en Free trade agreements and custom unions, (eds. Madeline O Hosli and Arild Saether), EIPA y TACIS, 1997.

³³ (traducción libre) Mourik van A., The Economic Theory of Customs Unions and Free Trade Areas, en Free trade agreements and custom unions, (eds. Madeline O Hosli and Arild Saether), EIPA y TACIS, 1997.

³⁴ El literal a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT define a una unión como “*la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos*”.

419 de 1997), la Nomenclatura Común Nandina (Decisión 507 aprobada el 22 de junio de 2001³⁵); las Normas sobre Valoración Aduanera (Decisión 378) y la Declaración Andina de Valor (Decisión 379) ambas aprobadas el 19 junio de 1995; Tránsito Aduanero Internacional (Decisión 477) y Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina (Decisión 478) estas últimas aprobadas el 8 junio de 2000.

La conformación de una unión aduanera trae consigo costos y beneficios desde el punto de vista de bienestar. A partir de un análisis estático -que no considera los efectos en la cantidad demandada debido a variaciones en los precios- puede existir creación o desviación de comercio; el primer caso se reduce a una sustitución, inducida por la formación de la unión aduanera, de productos locales con alto costo hacia productos de menor costo importados desde los otros socios; en contraste un desvío de comercio es la sustitución de productos importados de bajo costo de fuera de la Unión Aduanera, por productos de alto costo provenientes de los socios.

Considerando los aspectos dinámicos, además de desvío o creación de comercio, se puede producir el efecto de expansión de comercio que consiste en un incremento en la cantidad demandada de un bien como consecuencia de una reducción del precio del mismo; si se produce simultáneamente creación y expansión de comercio se concluye que el efecto en el bienestar siempre será positivo, en tanto que si junto con un desvío de comercio hay un efecto de expansión, el resultado neto determinará si hay o no incremento del bienestar colectivo³⁶. También es posible introducir en el análisis los efectos que tiene la formación de la unión aduanera en los términos de intercambio, pero esto no es aplicable para uniones aduaneras relativamente pequeñas, como en el caso de la Comunidad Andina, que no tienen un impacto en el bienestar del resto del mundo. Otros efectos que eventualmente deberían ser considerados serían las economías de escala que genera un mercado más amplio y que permite reducir costos.

Por consiguiente no es posible determinar a priori si una unión aduanera generará efectos positivos o negativos sobre el bienestar general. Esto demandará un estudio particular para cada caso, pero a criterio de J. Viner³⁷ se puede formular las siguientes apreciaciones generales sobre la probabilidad que ocurra creación de comercio; ella será mayor:

1. Mientras más grande es el área económica de la unión aduanera, y más numerosos son los países que la componen; lo cual permite una mayor especialización al interior de la unión.
2. Si el nivel promedio arancelario post unión aduanera es menor que el que regía antes de la unión;

³⁵ Derogó la Decisión 422 de noviembre de 1997 que a su vez reemplazó la Decisión 381 de noviembre de 1995.

³⁶ Esto puede darse en la medida que la sustitución de productos importados de bajo costo (de fuera de la unión aduanera) por productos de mayor costo provenientes de los socios de la unión aduanera, signifique de todas maneras una reducción de precios para el consumidor por la eliminación de aranceles.

³⁷ Teoría Económica de las Uniones Aduaneras, una aproximación al libre comercio, artículo publicado en Integración Económica (Ed. Andic S, Teitel S), Fondo de Cultura Económica, México, 1997, tomado de la obra de Viner "The Customs Union Issue (1950). Viner adicionalmente agrega otras tres consideraciones generales.

3. Mientras mayor es la competencia entre las economías de los países miembros (mientras menor sea la complementariedad entre las economías), ya que así no se dará el caso que el AEC proteja cada industria³⁸.
4. Mientras mayores sean las diferencias en los costos unitarios de producción en las industrias que estén en competencia en la unión, lo cual producirá que mayores sean las economías producto de la libre competencia.

Indicadores como el margen de protección con que se realizan las importaciones desde los países socios, o la importancia relativa de los bienes “regionales”, definidos como aquellos que sólo se comercian en la unión aduanera, pueden ofrecer también indicios si esta última promueve creación o desvío de comercio.

Tampoco resulta posible afirmar de antemano que una unión aduanera es beneficiosa para todos los miembros. Puede darse situaciones en que “por lo menos un miembro sea afectado negativamente en una unión aduanera donde se genere creación de comercio, y, de manera similar, que por lo menos un país miembro puede beneficiarse en una unión aduanera donde ocurra desviación de comercio”³⁹.

Por consiguiente la distribución de los beneficios y pérdidas dentro de cualquier unión aduanera debería ser un motivo de particular atención y más aún en el caso de la Comunidad Andina, donde el Acuerdo de Cartagena en su artículo 1º específicamente señala el objetivo de “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros..” y en su artículo 2º precisa que “el desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos. Los resultados de dicho proceso deberán evaluarse periódicamente...”⁴⁰

El Dr. Robson⁴¹ señala que en la práctica el principal medio para asegurar una distribución inicial de beneficios y pérdidas aceptable para las partes, será la determinación de la estructura del AEC, pero precisa que éste puede no ser el medio más eficiente para resolver el problema de distribución.

El problema señalado tiende a agravarse por las diferencias en los niveles de desarrollo entre los países miembros de un proceso de integración económico. La propia creación del Acuerdo de Cartagena, según algunos autores, respondió en gran medida a la percepción de un desequilibrio de los beneficios en la ALALC⁴². En el caso de la Unión Europea, la profundización del proceso de integración con el proyecto del mercado común significó fortalecer los fondos estructurales para asegurar el objetivo “de asegurar una justa distribución de beneficios y pérdidas derivadas del programa del mercado interno, particularmente para ayudar a las regiones más atrasadas de la

³⁸ Cooper C, y Masell, en su artículo Hacia una Teoría de las Uniones Aduaneras para los Países en Desarrollo, publicado en *Jornal of Political Economy* en 1965 y reproducido en *Integración Económica* (selección de S. Andic, S Teitel, Fondo de Cultura Económica, México, 1977 cuestionan este supuesto por el efecto de expansión de comercio.

³⁹ Robson P, *The Economics of International Integration*, Londres, 1980 (G. Allen & Unwin), p.19

⁴⁰ Está desarrollándose en la Secretaría General un estudio para determinar los beneficios del proceso de integración para cada País Miembro. Se espera que este estudio esté listo para finales del año 2003.

⁴¹ *The Economics of international integration*, *ibid*.

⁴² Best E, *Capacities for Regional Integration: A conceptual framework for comparative analysis*, en *Free Trade Agreements and Customs Union* (eds. Madeline O Hsoli and Aril Saether) EIPA y TACIS, 1997

Comunidad a mejorar su capacidad para afrontar una competencia más dura en un mercado ampliado y aprovechar las oportunidades que éste ofrece”⁴³.

Ahora bien, para entender el por qué se priorizó en el caso de la Comunidad Andina el perfeccionamiento de la unión aduanera, conviene tener presente que un mercado común supone como ya se indicó, la libre circulación de bienes, servicios, trabajo y capital. Si se toma el paradigma del mercado común de la Unión Europea, éste se define como un área sin fronteras internas en la cual se asegura el libre movimiento de bienes, servicios y factores de la producción.

Mantener fronteras internas en un mercado común resulta innecesario si, como presupone la teoría, se trata de establecer un mercado interno único que se concibe como un estadio de integración más profundo que la unión aduanera. En este escenario las aduanas actúan como una frontera fiscal, para gravar en los puntos de entrada los impuestos internos indirectos (impuestos al valor agregado y selectivos o suntuarios). A través de una armonización de este tipo de impuestos y la adopción del principio del país de origen o arreglos operativos, se puede prescindir de estas fronteras fiscales y por ende de las aduanas internas. En estas condiciones ya no hay razón para que no circule libremente en el mercado ampliado, cualquier bien nacional o importado, sin importar el punto de entrada de este último.

En consecuencia resulta natural que al definir el objetivo de alcanzar el mercado común para la Comunidad Andina, paralelamente se priorizó perfeccionar la unión aduanera, pues como se revisó en el capítulo anterior la misma adolecía de significativos vacíos. Ello no significa de ninguna manera que el perfeccionamiento de la unión aduanera es la única tarea pendiente para alcanzar el objetivo señalado, pero sí se trata de una tarea ineludible. No atenderla significaría que no se podría eventualmente abolir las fronteras internas y constituir parte del mercado común.

Pero tal vez más importante es el hecho que de no avanzar en el perfeccionamiento de la unión aduanera las diferencias crecientes en la aplicación del AEC, producto de negociaciones comerciales bilaterales con terceros o la falta de armonización de las regulaciones aduaneras, determinarían que el propio AEC progresivamente pierda vigencia y el proceso de integración retroceda a una zona de libre comercio.

Síntesis.-

La teoría de integración económica señala los varios estadios del proceso de integración económica. La unión aduanera se define como la zona de libre comercio (libre circulación de bienes) y la adopción de un arancel externo común, que supone la aplicación de una política comercial conjunta y la armonización de las regulaciones aduaneras para que su aplicación sea uniforme.

Los beneficios de una unión aduanera no están determinados únicamente por la creación o desviación de comercio. Aún en este último caso el resultado final podría ser positivo por el efecto en la expansión del comercio. De todas maneras la distribución de los beneficios es un problema central, pues aún en el caso de creación de comercio no se puede descartar que uno o más países de la unión salgan perjudicados. Esto es

⁴³ Rossi Andrea, The Internal Market and Free Trade in the European Union, en Free Trade Agreements and Customs Union, ibid. Pág.92 (traducción libre).

todavía más importante para los esquemas de integración que contienen a países con marcadas diferencias en los niveles de desarrollo. La estructura del AEC puede no ser el mecanismo más apropiado para asegurar una distribución equitativa de estos beneficios.

El mercado común supone la construcción de un mercado sin fronteras internas en donde circulen libremente los bienes, servicios, personas y capital. Para que la Comunidad Andina pueda alcanzar este objetivo deberá necesariamente perfeccionar su unión aduanera. No hacerlo podría en serio riesgo su vigencia porque se incrementarán progresivamente los factores de distorsión.

III. EFECTOS DE LA UNION ADUANERA ANDINA

Las características generales de la unión aduanera andina fueron presentadas en el primer capítulo. Una amplia descripción del AEC adoptado con las Decisiones 370 y 371 y que entró en vigencia en enero de 1995 se encuentra en el Documento No. SG/dt 143 Rev 1, titulado "Escenario para un Arancel Externo Común" elaborado por la Secretaría General en enero de 2002.

En esta sección se procura revisar cambios que puedan haberse introducido en la intensidad del comercio en la Comunidad Andina debido a la conformación de la Unión Aduanera, tanto en el aspecto institucional como en el comercial. En este último campo se analizan los márgenes de preferencia con que se desarrolla el comercio intracomunitario. Además se identifica la importancia relativa de los llamados bienes regionales en las exportaciones de cada país andino. Por otro lado se examina la política comercial de los países andinos y su grado de convergencia, que como argumentó en el capítulo anterior es esencial para la coherencia de la unión aduanera.

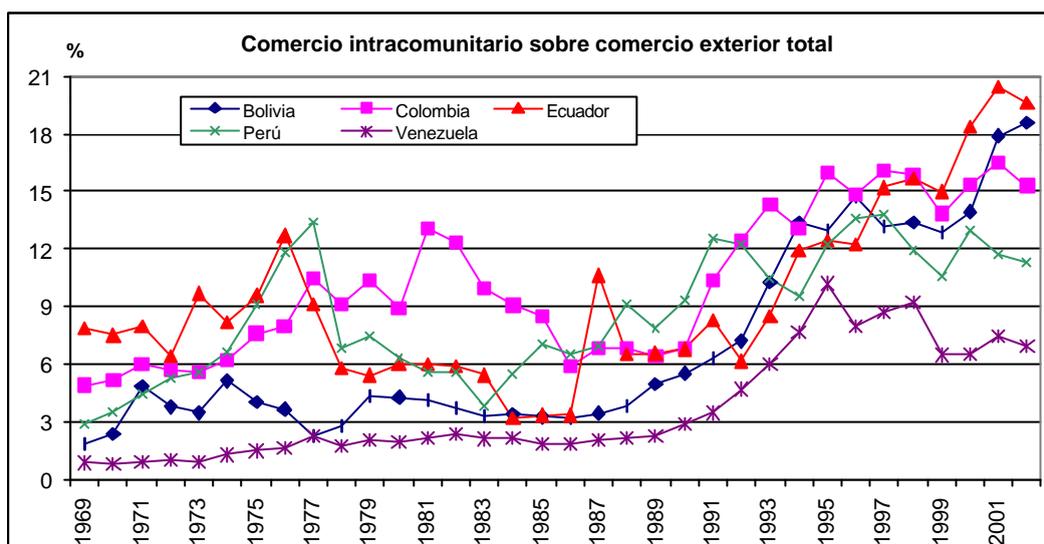
En el orden institucional, la adopción del AEC significó para los países que participaron en este mecanismo, un salto cualitativo en la definición y sustentación de una política gubernamental en el campo arancelario. En efecto, la vigencia del AEC limita y desvía las presiones sectoriales que inevitablemente se presentan en cada país, ofreciendo de esa manera una seguridad jurídica sustancialmente mayor a los inversionistas y a los agentes económicos. Esto se ve reforzado por las características institucionales propias del esquema de integración andino, que cuenta con un sistema de solución de controversias muy avanzado, que garantiza a un País Miembro o directamente a las personas naturales o jurídicas, que se sientan afectados por el incumplimiento de la normativa andina, que interpongan el reclamo respectivo ante la Secretaría General y el propio Tribunal de Justicia de la Comunidad, teniendo este último facultades para establecer sanciones si un país no acata sus sentencias⁴⁴.

⁴⁴ En más de una ocasión el Tribunal ha autorizado la imposición de sobretasas arancelarias por parte de sus socios andinos en contra de las principales exportaciones del país en rebeldía. Aunque este tipo de sanciones podría ser cuestionado porque afecta las corrientes comerciales intracomunitarias y no sancionan directamente al Gobierno que incumplió la norma comunitaria, sino al exportador / importador, esto es a los empresarios, que están construyendo y profundizando los vínculos comerciales, es importante destacar la fuerza de las actuaciones del Tribunal para hacer respetar la normativa comunitaria.

La Importancia del mercado andino y la intensidad del comercio.-

El indicador más simple para reflejar la importancia del mercado andino, lo constituye la relación del comercio intracomunitario sobre el comercio exterior total. Este índice, que ha sido fuertemente criticado especialmente cuando se lo utiliza para hacer comparaciones con otros esquemas de integración⁴⁵, puede servir para una primera aproximación sobre la evolución de la importancia del mercado andino para cada país.

Gráfico 1



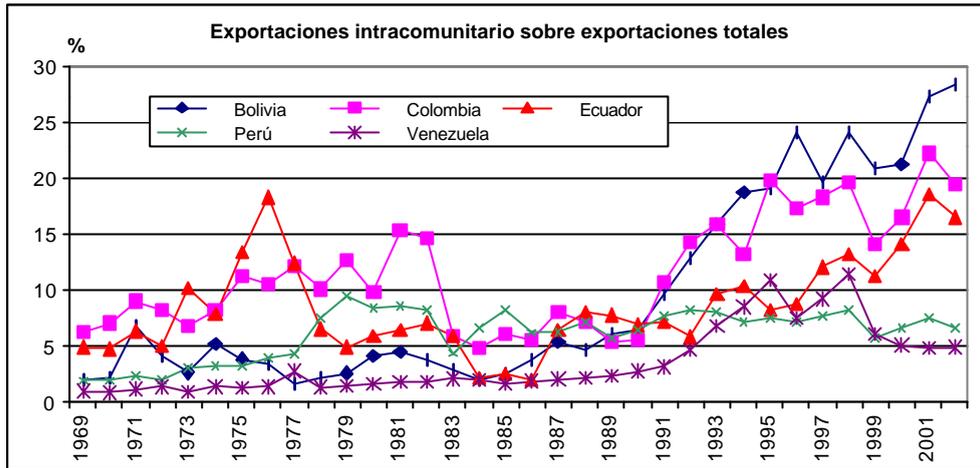
Se puede apreciar que a partir de fines de la década de 1980 la importancia del mercado andino comienza a crecer rápidamente para todos los países y en la siguiente década adquiere una nueva dimensión. Para Colombia el indicador se estanca a partir de 1995 en alrededor del 16%. Venezuela alcanza su pico de 10% en 1995 y desde entonces el indicador decrece; algo similar sucede en el caso de Perú aunque la cúspide se alcanza en 1997 y a un nivel mayor de 14%. Bolivia y Ecuador mantienen una tendencia creciente aproximándose al 18-20% para el año 2002.

Al analizar únicamente la participación de las exportaciones intracomunitarias en las exportaciones totales, se comprueba que en los casos de Bolivia Colombia y Ecuador, este indicador sigue una clara pendiente positiva desde finales de la década de 1980, alcanzando en los últimos dos años los niveles del 28, 20 y 17% respectivamente; Venezuela también mantuvo una tendencia similar hasta 1995 pero luego retrocedió hasta el 5%⁴⁶, que en todo caso duplica los niveles vigentes en la década de 1980. Para Perú el indicador no supera el nivel del 8% y se mantiene prácticamente inalterado desde finales de la década de 1970.

⁴⁵ Frankel J., *Regional Trading Blocks in the World Economic System*, Institute for International Economics, Washington, 1997.

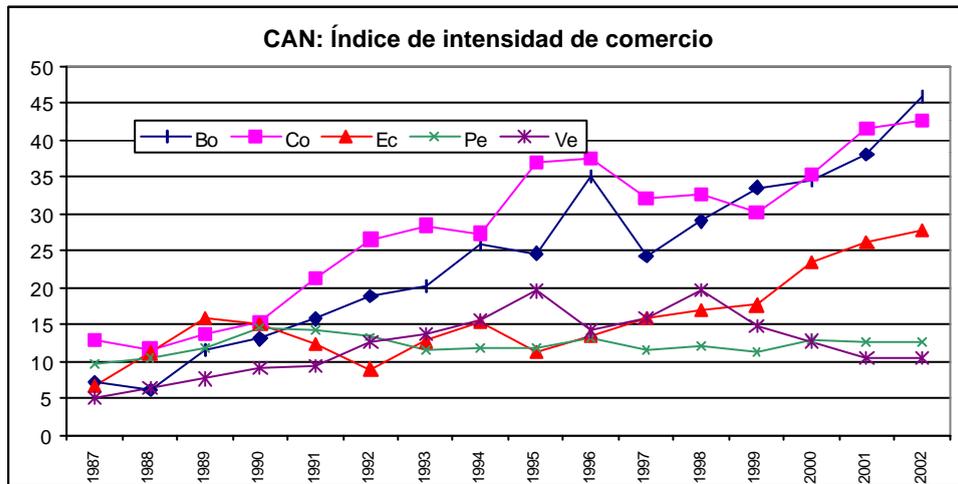
⁴⁶ Dada la magnitud de las exportaciones petroleras de Venezuela, la preponderancia de éstas en sus exportaciones totales y la volatilidad en los precios internacionales de este producto, las variaciones del indicador de participación de exportaciones intracomunitarias en las exportaciones totales, no recoge una tendencia clara.

Gráfico 2



Cuando se calcula el índice de intensidad de comercio para cada país andino, los resultados confirman algunas de las tendencias presentadas en el párrafo anterior. Este índice mide el sesgo geográfico a través de una relación entre la participación de las exportaciones intracomunitarias en las exportaciones totales, con la participación de las importaciones totales de la subregión andina en las importaciones mundiales⁴⁷. Cuando no existe sesgo geográfico el índice se aproxima a la unidad.

Gráfico 3



Del gráfico No.3 se desprende que Bolivia y Colombia, intensificaron su comercio con sus socios andinos a lo largo de toda la década de 1990, al punto que exportaban a la subregión andina en el año 2002, cerca de 43-46 veces más de lo que se hubiera podido esperar en ausencia de factores de proximidad geográfica y los efectos de la unión aduanera.

⁴⁷ $I_{ij} = x_{ij} / m_j$; es decir, el índice de intensidad de comercio es calculado como la relación entre la participación del país j en las exportaciones del país i y la participación del país j en las importaciones mundiales (netas de las importaciones de i dado que un país no puede importarse así mismo).

El índice de intensidad de comercio de Ecuador con la subregión andina sólo comienza a incrementarse significativamente a partir del año de 1998 cuando supera los niveles de alrededor de 15 veces que registraba a inicios de la década de 1990. Para 2002 el índice se ubicaba en 27.

Para Venezuela se verifica que el índice de intensidad de comercio crece desde fines de la década de 1980 hasta 1995 de 5 a 15, pero luego declina para situarse en alrededor de 10.

En contraste con la intensificación del comercio del resto de los países andinos con sus socios andinos, para Perú el índice en cuestión no registra ninguna variación durante toda la década anterior y se mantuvo en alrededor de 12.

La mayor intensificación del comercio andino en la década anterior, sugiere que la conformación de la Unión Aduanera sí ha influenciado en la expansión de las corrientes comerciales, aunque otros factores como reducción de los costos de transporte también pueden haber aportado a este resultado. El que Perú no haya sido un beneficiario de esta intensificación del comercio, puede obedecer al ingreso tardío de ese país a la zona de libre comercio - que aún no culmina - y a los efectos de la reestructuración de su aparato productivo a consecuencia de su política arancelaria.

Los niveles arancelarios y el comercio intracomunitario

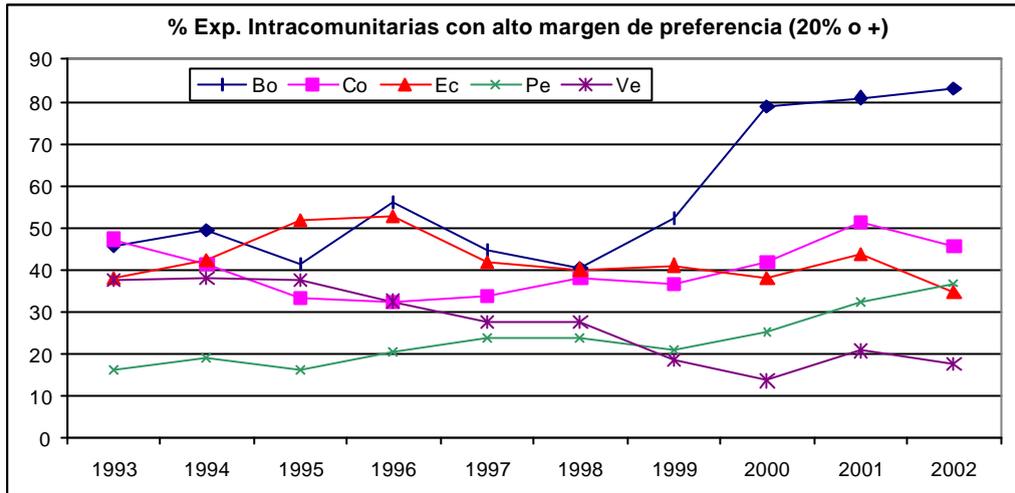
Como se indicó en el capítulo II, mientras más alto es el nivel del arancel externo común y mayor sea la presencia de bienes "regionales" - aquellos que se comercian casi exclusivamente en la subregión-, mayor será la probabilidad que existan desvíos de comercio.

Si se analiza las exportaciones intracomunitarias con el arancel aplicado a terceros por parte de cada país andino, se podrá extraer unas primeras conclusiones sobre el grado de aprovechamiento/dependencia de los flujos de comercio andino respecto del margen de preferencia. Estas conclusiones pueden complementarse con un análisis sobre la presencia de bienes regionales, definidos como aquellos que se comercializan en la subregión en un 75% o más.

Para el primer análisis se identificó en los aranceles nacionales, vigentes a octubre de 2002, las subpartidas que tiene un arancel igual o superiores al 20% y las subpartidas que sujetas a los sistemas de franjas de precios - (casos de Colombia, Ecuador, Venezuela con el SAEP y de Perú con su propio sistema).

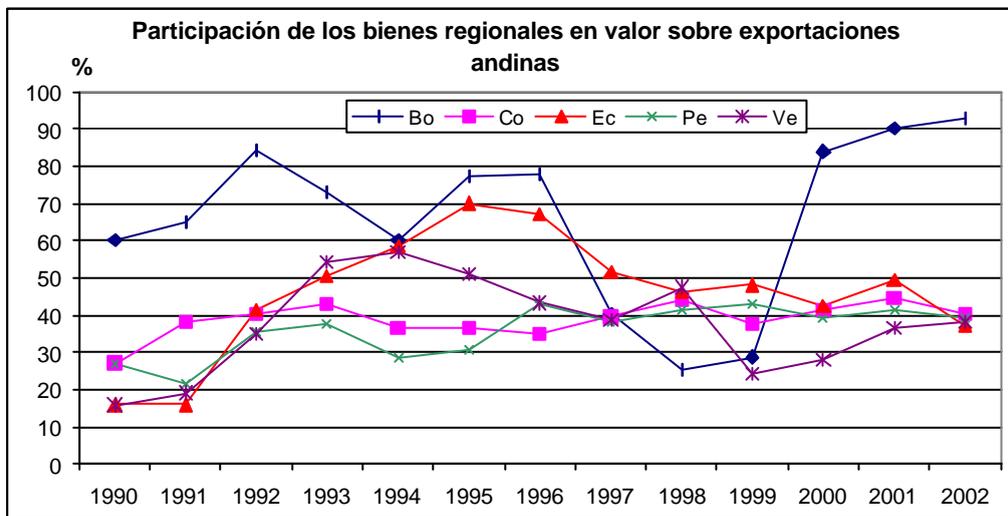
Los siguientes gráficos resumen las exportaciones intracomunitarias realizadas al amparo de un alto arancel contra terceros en los países de destino.

Gráfico 4



Como se puede apreciar Bolivia es un caso extremo: en los años 2001-2002 más del 80% de sus exportaciones intracomunitarias se realizaron al amparo de un alto arancel contra terceros países en sus mercados de destino; en años anteriores dicho porcentaje no bajó del 40%. Lo anterior guarda estricta correspondencia con el hecho que las exportaciones intracomunitarias de Bolivia, durante el último bienio, están concentradas en bienes regionales en un porcentaje de más del 90% (Gráfico No.5)

Gráfico 5



En el caso de Colombia las exportaciones a países andinos que se benefician de altos aranceles contra terceros, en los últimos dos años representaron cerca del 50% de las exportaciones intracomunitarias. Desde 1997 hay una tendencia ascendente de este indicador. Por otro lado la participación de los bienes regionales en el valor de las exportaciones intracomunitarias se mantiene estable en niveles de alrededor del 40%.

Las exportaciones intracomunitarias de Ecuador que se relacionan con altos aranceles registran una leve tendencia a reducirse. Alcanzaron niveles superiores al 50% (1995-1996) y desde entonces siguen una tendencia decreciente hasta representar en el año 2002 menos del 40%. Esta tendencia se corresponde con la declinación de la participación del valor de los bienes regionales en las exportaciones destinadas a la subregión andina observada a partir de 1996. Para el año 2002 esta participación se ubicó en el 40%.

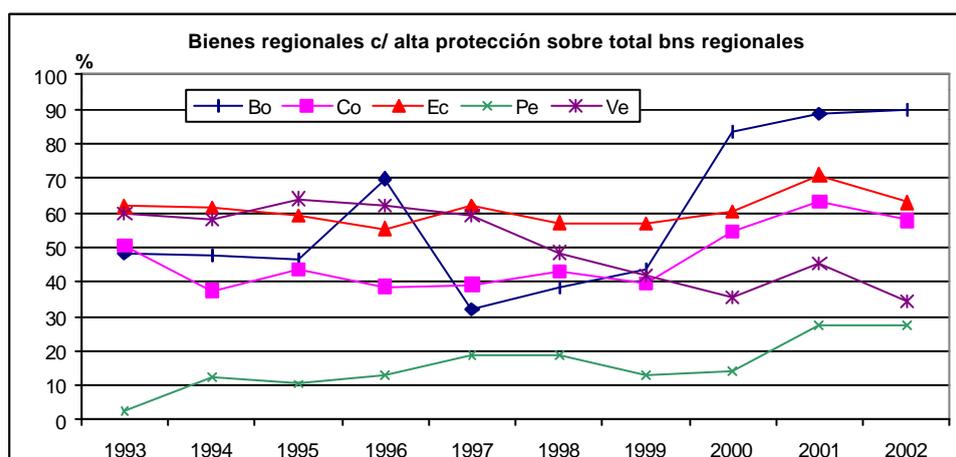
Durante los años de 1993 a 1999 sólo el 20% de las exportaciones peruanas destinadas al área andina se realizaron bajo la protección de altos aranceles contra terceros; sin embargo desde entonces este porcentaje se ha incrementado consistentemente llegando al 40% en el año 2002 (nivel similar al que registran Colombia o Ecuador); los bienes regionales en el caso de Perú han representado un 40% de las exportaciones intracomunitarias.

Las exportaciones venezolanas a la subregión que están asociadas a altos aranceles contra terceros, se han reducido desde los niveles de cerca del 40% que alcanzaron entre 1993-1995 al 14% en el año 2000; para el año 2002 llegaron a poco menos del 20%. La participación de los bienes regionales también disminuyó entre 1995 y 1999 pasando de casi el 60% a menos del 25%. En los últimos dos años esta participación se incrementó para situarse en 38%.

El hecho de que una parte significativa de las exportaciones andinas de todos los países (excepto Venezuela) esté asociada con altos aranceles contra terceros y la presencia también significativa de bienes regionales, induce a pensar que una parte sustancial del comercio intracomunitario pueda depender de dicho márgenes.

Debe anotarse que la existencia de bienes regionales no necesariamente se originan en márgenes de protección elevados, ya que puede deberse muchas veces a la cercanía geográfica (costo de transporte) o patrones particulares de consumo en la subregión; sin embargo si parece determinante para explicar los bienes regionales que exportan Bolivia, Ecuador y Colombia.

Gráfico 6



Síntesis

La adopción del AEC tiene un impacto positivo en el orden institucional por la mayor seguridad que ofrece a los inversionistas y a los agentes económicos en general. El avanzado sistema de solución de controversias del esquema de integración andino refuerza esta noción.

Durante la década de 1990 - que coincide con el establecimiento de la Unión Aduanera –zona de libre comercio y AEC-, los indicadores comerciales demuestran que la importancia del mercado andino para los Países Miembros ha crecido. El comercio intracomunitario (exportaciones) se ha intensificado fuertemente para tres países: Bolivia, Colombia y en menor medida Ecuador; Venezuela también ha registrado un impacto positivo, pero sustancialmente más reducido – lo cual era de esperarse por la dimensión de sus exportaciones petroleras - en tanto que en el caso de Perú no hay evidencia de esta intensificación. Este último país se incorporó tardíamente a la zona de libre comercio y aún no participa plenamente en ella; además no participa en el mecanismo del AEC (D.370).

Al relacionar las exportaciones intracomunitarias con los aranceles contra terceros, resalta el caso de Bolivia: más del 80% del valor de estas exportaciones se realizan al amparo de estos aranceles y el 90% de sus exportaciones están concentradas en bienes regionales (aquellos que se venden en un 75% o más en la propia subregión).

En contraste solamente el 20% de las exportaciones intracomunitarias venezolanas utilizan el alto margen de preferencia que le ofrecen sus socios andinos siendo que la concentración de los bienes regionales de aproximadamente un 40%.

Para el resto de los países, Colombia Ecuador y Perú, en los últimos años alrededor del 40-50% de sus exportaciones intracomunitarias, se benefician de una elevada protección que ofrece los altos aranceles contra terceros que se aplican en sus mercados de destino; sus exportaciones intracomunitarias están constituidas por bienes regionales en aproximadamente un 40%.

Para los casos de Bolivia, Colombia y Ecuador, la existencia de bienes regionales estaría relacionada con la alta protección que reciben sus exportaciones de parte de los aranceles de sus vecinos.

IV. POLÍTICA COMERCIAL CONJUNTA Y LA UNIÓN ADUANERA

En el segundo capítulo, al revisar la teoría económica sobre las uniones aduaneras se resaltó que éstas suponían la adopción de una política comercial común así como la armonización de la normativa aduanera; de otra manera la aplicación efectiva del arancel externo común comenzaría a diferir en el tiempo menoscabando la propia unión aduanera, al crear condiciones inequitativas de competencia al interior del mercado ampliado.

Pero también debe tenerse en cuenta que una efectiva política comercial conjunta debe tener como principal sustento un arancel externo común de amplia cobertura en subpartidas y comercio y de aplicación general de parte de los países miembros de la

unión aduanera, pues ello permitirá realizar ofertas comerciales comunitarias en negociaciones con terceros países y recibir a cambio concesiones comerciales.

En esta sección se revisa la política comercial seguida por los países andinos.

Desde el primer texto del Acuerdo de Cartagena, se entendió que la política comercial debería ser coordinada. El actual artículo 78 del texto del Acuerdo codificado vigente, no ha sufrido modificaciones sustanciales desde su primera versión (artículo 59 en el texto original) y señala que: “los Países Miembros procurarán concertar conjuntamente acuerdos de alcance parcial comerciales, de complementación económica, agropecuarios y de promoción del comercio con los demás países de América Latina en los sectores de producción que sean susceptibles de ello, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 86 de este Acuerdo y en el Tratado de Montevideo de 1980”

Por su parte el referido artículo 86 (que correspondía al artículo 68 en el texto original) compromete a los países a no alterar unilateralmente los gravámenes del AEC y a celebrar consultas en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelario con terceros países. Este artículo fue reforzado (en julio de 1988⁴⁸) para señalar que la Comisión “se pronunciará sobre dichas consultas y fijará los términos a los que deberán sujetarse los compromisos de carácter arancelario”.

Por tanto el Acuerdo de Cartagena desde su concepción tiene una estructura lógica: no sólo prevé la conformación de la Unión Aduanera a través del programa de liberación comercial y la adopción del AEC - tal como fue resaltado en el capítulo primero-, sino que además impulsa una política de negociación comercial conjunta (con los países de América Latina) y no permite que un País adquiera compromisos arancelarios sin aprobación expresa de la Comisión. Sin embargo la aplicación de estas normas ha sido muy laxa y no se ha podido desarrollar plenamente el concepto de una política comercial andina.

En agosto de 1992 se expidió por parte de la Comisión la Decisión 322, mediante la cual se autoriza a los Países Miembros a establecer negociaciones comerciales bilaterales con cualquier país de América Latina, cuando no sea posible “por cualquier motivo” negociar comunitariamente, contra la sola obligación de mantener informados al resto de los países andinos.

Bajo esta disposición se negociaron varios acuerdos comerciales bilaterales de amplio alcance según se puede apreciar en el cuadro anexo, el acuerdo entre Colombia, Venezuela y México firmado en 1994 y conocido por G3, el acuerdo suscrito en 1996 entre Bolivia y MERCOSUR que tiene el objetivo de conformar una zona de libre comercio para el año 2007; los acuerdo de Colombia (93), Ecuador (94), Perú (98) y Venezuela (93) suscritos con Chile; y el G3. El acuerdo bilateral más reciente es el entre Perú y MERCOSUR en agosto de 2003⁴⁹.

⁴⁸ Codificación del Acuerdo de Cartagena según Decisión 236

⁴⁹ Está pendiente la aprobación de los anexos que dan contenido y hacen operativo a este Acuerdo.

Cuadro 5

Matriz Bilateral de Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica y del Artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980*** (Incluye tipo de acuerdo, alcance, fecha y N° de partidas negociadas)										
	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú****		Venezuela	
Argentina	AAP.CE/36 ZLC en 2007 17/12/96	UA	AAP.CE/48* AS 29/06/00	(1763) 1246	AAP.CE/48* AS 29/06/00	(1727) 1166	AAP.CE/48* AS 29/06/00	(1611) 1076	AAP.CE/48* AS 01/07/00	(1524) 990
Brasil	AAP.CE/36 ZLC en 2007 17/12/96	UA	AAP.CE/39 AS 12/08/99	(1731) 1480	AAP.CE/39 AS 12/08/99	(1504) 1314	AAP.CE/39** AS 12/08/99	(1608) 1371	AAP.CE/39** AS 14/08/99	(1640) 1380
Chile	AAP.CE/22 AS 06/04/93	(305) 406	AAP.CE/24 ZLC en 1999 6/12/93	UA	AAP.CE/32 ZLC en 2000 20/12/94	UA c/ excep.	AAP.CE/38 ZLC en 2004 22/06/98	UA	AAP.CE/23 ZLC en 1999 2/04/93	UA
Cuba	AAP.CE/47 AS 08/05/00	(96) 103	AAP.CE/49 AS 15/09/00	ND	AAP.CE/46 AS 10/05/00	(335) 168	AAP.CE/50 AS 05/10/00	(453) 196	AAP.CE/40 AS 27/08/99	(497) 301
México	AAP.CE/31 ZLC en 2009 10/09/94	UA c/ excep.	AAP.CE/33 ZLC en 2007 13/06/94	UA c/ excep.			AAP.CE/08 25/03/87	(429) 223	AAP.CE/33 ZLC en 2007 13/06/94	UA c/ excep.
Paraguay	AAP.CE/36 ZLC en 2007 17/12/96	UA			AAP.CE/30 AS 15/09/94	(6503) 6533				
Uruguay	AAP.CE/36 ZLC en 2007 17/12/96	UA			AAP.CE/28 AS 04/05/94	(5822) 6124				
Honduras			AAP.A25TM/9 30/05/84	77					AAP.A25TM/16 20/02/86	ND
Trinidad y Tobago									AAP.A25TM/20 04/08/89	11 18
Caricom			AAP.A25TM/31 24/07/94						AAP.A25TM/24 13/10/92	ND
Guyana Francesa									AAP.A25TM/22 27/10/90	ND
Nicaragua			AAP.A25TM/6 02/03/84	UA c excep.					AAP.A25TM/25 15/08/86	ND
Costa Rica			AAP.A25TM/7 02/03/84	UA c excep.					AAP.A25TM/26 21/03/86	ND
El Salvador			AAP.A25TM/8 24/05/84	ND					AAP.A25TM/27 10/03/86	ND
Guatemala			AAP.A25TM/5 01/03/84	22 (nabalalc)					AAP.A25TM/23 23/10/85	ND
Panamá			AAP.A25TM/29 09/07/93	24 23						

* El programa de liberación de los Acuerdo AAP. CE/11, 21, 09 y 20; y los aspectos normativos vinculados a los mismos quedaron sin efecto a partir de la entrada en vigor del AAP.CE N° 48. No obstante, se mantienen en vigor las disposiciones no cubiertas por el AAP.CE N° 48 y aquellas que no resulten incompatibles con él.

** El programa de liberación de los Acuerdos AAP CE/25 y 27; y los aspectos normativos vinculados a los mismos quedaron sin efecto a partir de la entrada en vigor del AAP.CE N° 39. No obstante, se mantienen en vigor las disposiciones no cubiertas por el AAP.CE N° 39 y aquellas que no resulten incompatibles con él

No incluye los Acuerdos de Alcance Parcial de Renegociación del Patrimonio Histórico, actualmente hay vigentes 9

*** (AAP.R N° 9, 18, 20, 21, 23, 25, 29, 33 y 38), debido a que son acuerdos bien específicos y modestos en cuanto a las subpartidas que abarca.

**** No incluye el último Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre Mercosur y Perú, firmado el 25 de agosto de 2003.

Los números adyacentes a cada AAP representa el número de subpartidas que el acuerdo abarca. Los números sin parentesis son las preferencias otorgadas por los miembros de la CAN al tercer país y los números entre parentesis lo inverso. Estas preferencias están clasificadas de conformidad con la Nomenclatura Arancelaria de la Asociación Latinoamericana de Integración de 1993.

UA Universo Arancelario
AS: Acuerdo Selectivo
ZLC: Zona de libre comercio

La consecuencia de esta situación ha sido la aplicación dispar del arancel externo común y el debilitamiento de la cohesión andina frente a terceros. En términos comerciales el impacto ha sido limitado según un estudio de la SG desarrollado en septiembre de 2001, titulado "Ejercicio de identificación de comercio andino sensible a perforaciones arancelarias por preferencias no comunitarias"⁵⁰. Este estudio concluye que las corrientes comerciales afectadas por las perforaciones ascienden a US\$325 millones, lo que equivale a menos del 7% del comercio intracomunitario. Esto ha afectado más a Colombia y Venezuela. No han faltado casos puntuales que han motivado fricciones entre los países⁵¹.

⁵⁰ Documento No SG/di 343 de la Secretaría General

⁵¹ Las preferencias otorgadas por Ecuador a Chile, fueron reclamadas por Perú en virtud de la cláusula de nación más favorecida que contempla el Acuerdo de Cartagena. El caso del Azúcar y el del Cobre

Sin embargo también se han hecho grandes esfuerzos por adelantar posiciones o negociaciones comerciales conjuntas. Este es el caso de la vocería única que los países andinos han podido mantener en el ALCA, de los esfuerzos coordinados que realizaron para conseguir la ampliación y extensión del ATPA, de las negociaciones con Argentina (1999) y Brasil (2000), y de las negociaciones con MERCOSUR. Pero aún en estos casos el carácter comunitario no fue desarrollado al ciento por ciento.

La vocería andina en el ALCA no impidió que las ofertas de acceso al mercado se realicen de manera unilateral por parte de cada país andino, además que existen diferencias profundas en varias áreas; Venezuela no está incluida en el ATPDEA (ATPA) y estrictamente no hay negociación comercial en vista que dicho mecanismo es una concesión unilateral de EEUU; en las negociaciones de la CAN con Argentina y Brasil, no se uniformizó las preferencias entre los países andinos, por lo cual se los puede considerar como acuerdos bilaterales pero que siguen un mismo patrón en las disciplinas, donde cada uno mantiene preferencias bilaterales a más de las comunitarias.

Si hasta ahora las distorsiones causadas por las diferentes preferencias comerciales han sido relativamente limitadas, éste no será el caso cuando uno o más países andinos suscriban acuerdos bilaterales con sus principales socios comerciales, como por ejemplo EEUU.

Al respecto el Consejo de Cancilleres⁵² consideró conveniente diseñar un Acuerdo Marco para la conformación de un área de libre comercio entre la CAN y EEUU “que consulte los plazos y ritmos de los Países Miembros”; esto eventualmente permitiría que se suscriban acuerdos bilaterales con EEUU dentro de lineamientos o condiciones que establezca el Acuerdo Marco que reducirían los efectos adversos de la suscripción de tales acuerdos bilaterales.

Como es de público conocimiento, tanto Colombia como Perú están realizando intensas gestiones con el gobierno norteamericano para iniciar lo antes posible negociaciones para un tratado de libre comercio, y Bolivia y Ecuador también han manifestado su interés en negociar acuerdos similares; entretanto no se ha realizado ningún avance al interior de la Comunidad Andina para definir el Acuerdo Marco y menos aún para proponerlo y negociarlo con EEUU.

Por tanto un escenario que no se puede descartar sería que se adelanten las negociaciones bilaterales con EEUU en ausencia de un Acuerdo Marco o con un Acuerdo Marco sin contenido, esto es, que no establezca virtualmente ninguna condición o disciplina; ello conduciría inevitablemente a que se menoscabe seriamente el mecanismo del arancel externo común y la consistencia de la unión aduanera, toda vez que EEUU es el principal proveedor de la Comunidad Andina (27% de las importaciones en el año 2002)⁵³. Sería inevitable que esto también repercuta en la marcha global del proceso de integración andino.

⁵² Acta final del X Consejo de Cancilleres, celebrado en marzo de 2003. La SG debería de acuerdo con el mandato de los cancilleres elaborar una propuesta del Acuerdo Marco hasta el mes de diciembre de 2003.

⁵³ Muy por encima de Brasil, que con 7% es el segundo proveedor. En el año 2002, EEUU proveyó más del 30% de las importaciones de Colombia y de Venezuela y una quinta parte de las de Ecuador y Perú. En el caso de Bolivia los proveedores más importantes son Brasil y Argentina seguidos por EEUU con el 15%.

En el escenario anterior, habría que considerar adicionalmente - a juzgar por los recientes tratados suscritos a fines de 2002 por EEUU con Chile y Singapur – que estos tratados son muy amplios y cubren temas como comercio en servicios, inversiones, propiedad intelectual y otros, donde podría surgir conflictos con mecanismos y normas comunitarias que rigen estos otros campos.

Debe tomarse en cuenta que a raíz del fracaso de la reunión de Cancún y el ritmo de las negociaciones del ALCA, es muy probable que EEUU acepte pedidos como los de Perú y Colombia para entrar en negociación bilaterales en el corto plazo⁵⁴. Sin embargo también es posible que el estancamiento de las negociaciones en la OMC le impriman un nuevo impulso a las negociaciones del ALCA.

Probablemente la principal dificultad que tienen los países andinos para profundizar sus esfuerzos en una política comercial conjunta, tiene que ver con la ausencia de un mecanismo de distribución explícito de los beneficios de la unión aduanera⁵⁵. Como se revisó en los fundamentos teóricos, siempre será posible que un país de una unión aduanera no resulte beneficiado aún cuando a nivel agregado exista creación o expansión de comercio; por ello es necesario encontrar mecanismos de distribución de los beneficios y la estructura arancelaria no siempre es la mejor opción para ello. De existir un mecanismo como el señalado, es muy probable que habrían menos obstáculos para concertar posiciones frente a terceros, en vista que cualquier desequilibrio que ello provoque, sería atendido a través del referido mecanismo.

Por otra parte, es importante tomar en cuenta que para aquellos países que mantienen relaciones comerciales poco profundas con sus socios andinos, la política comercial conjunta puede significar más costos que beneficios, por cuanto se trata de proteger la producción subregional. Esto abona a considerar con mayor detenimiento los mecanismos de distribución de beneficios de la unión aduanera.

Cabe reflexionar que preservar y fortalecer el poder de negociación conjunta, no sólo abona a la sostenibilidad de la unión aduanera sino a la coherencia misma del proceso de integración andino y su proyección en el mundo. En las negociaciones con la Unión Europea para avanzar hacia una zona de libre comercio, esta última exigió que la Comunidad Andina profundice su esquema de integración, vale decir su unión aduanera.

En un mundo donde las negociaciones comerciales se abren simultáneamente en varios niveles, bilaterales, hemisféricas y multilaterales, la adherencia a una política comercial conjunta puede ser una limitante para acelerar el proceso de apertura comercial, pero constituye la mejor garantía de un resultado óptimo porque indiscutiblemente multiplica el poder de negociación, máxime con interlocutores que son bloques comerciales o potencias comerciales.

⁵⁴ En su artículo “America will not wait for the won’t-do countries”, publicado en el periódico Financial Times en su edición de septiembre 22 de 2003, Robert Zoellick - el representante comercial de EEUU, afirma que luego del impase de Cancún, su país continuará los esfuerzos para adelantar el libre comercio con los países que están dispuestos a hacerlo.

⁵⁵ Se podría argumentar que la cooperación financiera andina (institucionalizada a través de la CAF y del FLAR) cumple un papel en este sentido, sin embargo ninguna de dichas instituciones formula explícitamente su política de crédito o de cooperación técnica para atender a los países, regiones y sectores más rezagados y compensar a un país en particular por las pérdidas económicas a consecuencia de la integración comercial andina.

Síntesis

De acuerdo con la teoría económica la conformación de una unión aduanera supone la observancia de una política comercial conjunta. El Acuerdo de Cartagena siempre ha previsto tal situación. Sin embargo la Decisión 322 flexibilizó al máximo las disposiciones previstas en el Acuerdo al permitir que cualquier país andino negocie acuerdos comerciales con miembros de ALADI con la sola condición de mantener informados a sus socios. De esta manera todos los países andinos han suscrito amplios acuerdos bilaterales con terceros (especialmente con Chile, México y MERCOSUR); las distorsiones comerciales causadas por estos acuerdos, hasta ahora, han sido limitadas.

Y aunque los países andinos también han realizado y realizan esfuerzos para coordinar o concertar posiciones comerciales conjuntas (ATPDEA, ALCA, MERCOSUR) no podría calificarse a estos ejercicios como completos y profundos.

Además se puede apreciar la tendencia de algunos países andinos a ampliar sus negociaciones comerciales bilaterales, como es el caso especialmente con EEUU. De no sujetarse a claras orientaciones o lineamientos comunitarios, es previsible que estos acuerdos eventualmente afectarán - por la dimensión del comercio involucrado - gravemente al mecanismo del arancel externo común y el funcionamiento de la unión aduanera; además el impacto en el proceso de integración andino podría ser mayor aún debido a que los tratados de libre comercio de EEUU comprenden otros temas como propiedad intelectual, servicios e inversiones, que son áreas donde se ha construido normativa comunitaria que podría no ser compatible con normas de los tratados bilaterales.

Por otra parte existe la necesidad de fortalecer una política comercial conjunta, no sólo para la sostenibilidad del mecanismo del arancel externo común, sino para la proyección internacional del mismo proceso de integración andino.

V. EL IMPACTO DE LA DECISIÓN 535

La Decisión 535 recoge las directrices emanadas de la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino celebrada en Santa Cruz de la Sierra en enero de 2002, relacionadas con el AEC. En la mencionada reunión, los Presidentes de los cinco países ratificaron su compromiso con el proceso de integración andino y establecieron lineamientos muy claros con el fin de perfeccionar los estadios de zona de libre comercio y unión aduanera para poder avanzar hacia la conformación del mercado común andino. La principal fortaleza de esta Decisión radica en la incorporación de Perú a la unión aduanera andina.

En la Declaración de Santa Cruz se aprueba una nueva estructura para el arancel externo común que consta de cuatro niveles 0, 5, 10 y 20%, mantiene la posibilidad de diferir el arancel hasta el 0% para las materias primas y bienes de capital no producidos en la subregión y elimina el nivel arancelario del 15% correspondiente a los bienes de transformación intermedia.

La nueva estructura aprobada por los presidentes para el AEC obligó a emprender un proceso de negociación para incorporar los distintos bienes a los niveles aprobados, dando como resultado un universo comunitario de productos que se recogen en la Decisión 535, aprobada en octubre de 2002 y que entrará en vigencia a partir de enero de 2004. En sus disposiciones transitorias la Decisión 535 insta a los países a seguir negociando con el fin de definir, antes del 15 de diciembre de 2002, un arancel externo común para los productos no incluidos en la Decisión 535.

La mencionada norma cubre el 62% del universo arancelario (4171 Subpartidas NANDINAS). La necesidad de presentar una propuesta de arancel base de desgravación en el ALCA aceleró el proceso de aprobación, pero de igual manera cerró la negociación sin la inclusión del 38% restante, considerado de sensibilidad mayor. Para esta porción de productos, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela aplican los niveles y normativas previstos en la Decisión 370 (con todas sus excepciones) y Perú aplica su arancel nacional.

Sin embargo del compromiso previsto en la Decisión 535 de continuar con las negociaciones para ir incorporando el resto de los productos, en la última reunión de Comisión algunos Países Miembros manifestaron su inconformidad con los movimientos que deben hacer para poner en vigencia el arancel acordado. Particularmente se trata de la dificultad que para Colombia y Perú significan algunos incrementos arancelarios que deberán realizar para poner en vigencia la Decisión 535 y para Ecuador, de renunciar al Anexo 4 de la Decisión 370, en el cual posee partidas arancelarias para las cuales requiere mantener un arancel menor al acordado.

En este capítulo se aborda en análisis del impacto de la implementación de la Decisión 535 para los Países Miembros a fin de identificar cuáles son los elementos a considerar si se pretende avanzar en el cumplimiento del mandato de perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

Cobertura

Si bien la Decisión 535 cubre el 62% del universo arancelario, en términos de comercio la cobertura es menor. Si se toma como periodo de base el promedio del comercio de los años 1997-2002, se tiene que esta Decisión cubre el 39% de las importaciones y el 34% de las exportaciones totales de los países andinos. Este patrón es bastante similar en las importaciones totales de cada uno de los países miembros. En el caso de las exportaciones se observa que para la mayoría de los países aproximadamente el 50% de las exportaciones de los países miembros al mundo están en el ámbito no negociado.

En el frente subregional se observan diferencias importantes en el rol de la Decisión 535 como instrumento de preservación del mercado ampliado. Por ejemplo, se verifica que el 44% de las importaciones venezolanas con origen en la subregión son cubiertas por esta norma. En el otro extremo se encuentra Perú, con 21%. En el lado exportador, la Decisión 535 cubre el 47% de las exportaciones peruanas dirigidas a la subregión, mientras para Bolivia, este porcentaje sólo alcanza el 26%.

Hay que anotar que para Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela, el universo arancelario no cubierto por la Decisión 535 tiene un tratamiento comunitario mediante la Decisión 370, por lo cual el 100% del universo arancelario está sujeto a un arancel

externo común. En el caso de Perú el 38% del universo arancelario que no está cubierto por la Decisión 535 es manejado de manera autónoma con base en su arancel nacional.

Cuadro 6

Porcentaje del comercio (importaciones y exportaciones dentro y fuera de la subregión) según ámbito arancelario. Promedio 1997-2002

País	ZONA	Importaciones		Exportaciones	
		Dec. 535	Ar. Vigente*	Dec. 535	Ar. Vigente*
Bolivia	3ros	36%	64%	45%	55%
	CAN	38%	62%	26%	74%
	Total	36%	64%	41%	59%
Colombia	3ros	45%	55%	47%	53%
	CAN	31%	69%	44%	56%
	Total	43%	57%	47%	53%
Ecuador	3ros	33%	67%	54%	46%
	CAN	32%	68%	35%	65%
	Total	33%	67%	51%	49%
Perú	3ros	37%	63%	54%	46%
	CAN	21%	79%	47%	53%
	Total	34%	66%	53%	47%
Venezuela	3ros	41%	59%	11%	89%
	CAN	44%	56%	29%	71%
	Total	41%	59%	12%	88%
TOTAL	3ros	40%	60%	33%	67%
	CAN	32%	68%	38%	62%
	Total	39%	61%	34%	66%

*Ar. Vigente = Decisión 370 para Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela. Arancel nacional para Perú.

Esto evidencia dos elementos, por una parte el nuevo arancel no debe traducirse necesariamente en incrementos en los costos de importación, particularmente de bienes provenientes de terceros países por cuanto el grueso de las compras al exterior está gravado con los aranceles de la Decisión 370 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela y con el arancel nacional para el caso de Perú. Por otra parte, se traduce en una mayor protección en los mercados andinos de destino para los bienes exportados a dicho mercado, particularmente para Colombia, Ecuador y Perú.

Promedio

Lo anterior se corrobora con el análisis de los promedios arancelarios resultantes de la instrumentación de la Decisión 535. Para el universo de productos amparados por tal Decisión, el promedio arancelario se reduce ligeramente. Ello es así tanto para las importaciones de bienes de capital como de bienes intermedios, necesarios para los procesos productivos de la región. Los únicos bienes con incrementos moderados en su nivel de protección son los bienes de consumo, en los cuales los productos agrícolas tienen una importante participación y un conjunto muy pequeño de bienes no identificados. Bolivia experimenta reducciones arancelarias en todos los grupos de bienes.

Cuadro 7

Promedio del AEC y los Aranceles Nacionales vigentes en 2002 por grandes clasificaciones económicas

Categoría	Número de Subpartidas	AEC		Aranceles vigentes en 2002				
		Dec. 535	Dec. 535 para Bol	Bol	Col	Ecu	Per	Ven
Bienes de capital	426	5.82	5.40	6.00	7.41	6.96	6.85	7.62
Bienes intermedios	2477	8.60	6.67	9.85	9.18	9.23	9.60	9.43
Bienes de consumo	1243	18.78	9.73	9.97	17.84	18.03	17.31	18.00
Bienes de doble uso	1	20.00	10.00	10.00	35.00	3.00	12.00	35.00
Bienes no identificados	24	12.71	8.54	10.00	14.38	14.58	10.96	13.33
Universo 535	4171	11.38	7.46	9.50	11.62	11.65	11.63	11.83

Si ponderamos los aranceles por las importaciones desde terceros (promedio 1997-2002), se observa una reducción en un punto porcentual para Colombia, Bolivia y Venezuela, un incremento del 1% para Perú y ningún cambio en el promedio arancelario de Ecuador. El resultado positivo para Perú responde al incremento en el promedio ponderado para bienes de doble uso⁵⁶ y bienes no identificados, entre los cuales se incluyen bienes diversos como el oro para el uso monetario, paracaídas, municiones para armas de fuego, armas blancas, etc..

Cuadro 8

Aranceles ponderados por el valor del comercio (promedio del AEC, aranceles nacionales vigentes en 2002, y diferencias entre éstos) por grandes clasificaciones económicas.

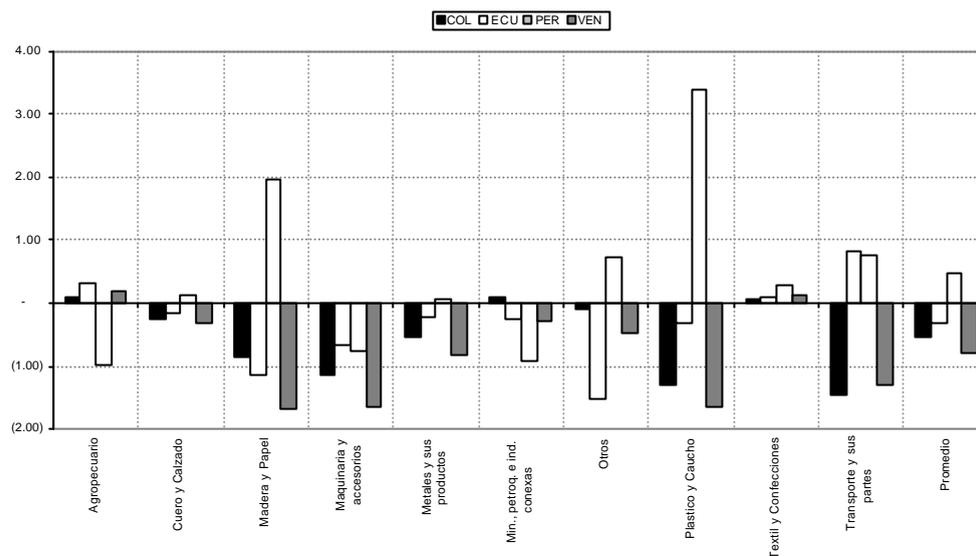
Arancel nacionales vigentes en 2002 ponderados por comercio						
	Subpartidas	Bol	Col	Ecu	Per	Ven
Bienes de capital	426	7%	6%	6%	7%	8%
Bienes intermedios	2477	10%	9%	9%	10%	9%
Bienes de consumo	1243	10%	18%	18%	16%	19%
Bienes de doble uso	1	10%	35%	3%	12%	35%
Bienes no identificados	24	10%	19%	19%	12%	15%
Universo 535	4171	9%	10%	11%	11%	12%
AEC ponderado por comercio						
Bienes de capital	426	5%	5%	5%	5%	6%
Bienes intermedios	2477	8%	8%	8%	10%	8%
Bienes de consumo	1243	10%	19%	19%	20%	20%
Bienes de doble uso	1	10%	20%	20%	20%	20%
Bienes no identificados	24	9%	15%	19%	19%	14%
Universo 535	4171	8%	9%	11%	12%	11%
Diferencia del AEC y los aranceles nacionales vigentes en 2002 ponderados por comercio						
Bienes de capital	426	-2%	-1%	0%	-1%	-2%
Bienes intermedios	2477	-1%	-1%	-1%	0%	-1%
Bienes de consumo	1243	0%	1%	1%	3%	1%
Bienes de doble uso	1	0%	-15%	17%	8%	-15%
Bienes no identificados	24	-1%	-4%	0%	7%	-1%
Universo 535	4171	-1%	-1%	0%	1%	-1%

⁵⁶ Subpartida 87031000 Vehículos especialmente concebidos para desplazarse sobre nieve; vehículos especiales para transporte de personas en campos de golf y vehículos similares.

En términos de sectores, Colombia, Ecuador y Venezuela redujeron los aranceles en todos los sectores con la excepción del sector agropecuario y textil. En el caso del Perú, el arancel aumenta en los sectores madera y papel, plástico y caucho, textiles y confección y transporte.

Gráfico 7

Diferencia entre los aranceles nacionales vigentes al 2002 y el AEC de la Decisión 535 por grupos económicos (Cambio neto del arancel).



Al evaluar la protección que genera un nuevo arancel e identificar los posibles impactos sectoriales para las importaciones y exportaciones, se debe considerar no sólo la protección nominal, sino la protección que se le otorga a los bienes por su valor agregado. Es por ello que resulta de mayor utilidad para el análisis que nos interesa hacer, evaluar las protecciones efectivas que se generan con el nuevo arancel. La protección efectiva es una medida de la protección de una industria determinada, tomando en cuenta los niveles de protección que se otorgan en las diferentes fases del proceso productivo y se define como la diferencia entre el valor agregado de un producto determinado a precios internacionales, y el valor agregado a precios domésticos (estos últimos afectados por la política comercial).

Las protecciones efectivas de todos los países, con excepción del Perú se reducen en promedio tras la aplicación de la Decisión 535, conforme se puede apreciar en los cuadros Nos. 9 10, 11 y 12. No se calcula la protección efectiva para Venezuela toda vez que no se dispone de la matriz insumo-producto de este país, aunque como se señaló anteriormente, este país junto con Bolivia, son lo que menos han modificado sus aranceles con la adopción de la Decisión 535, por lo cual los cambios derivados en la protección efectiva deben ser mínimos.

En efecto, según se aprecia en el cuadro 9, para Bolivia, la protección efectiva promedio es prácticamente invariable, debido al bajo nivel de cambio que para este país representa el nuevo AEC.

En el caso de Colombia (cuadro 10) el nivel promedio de protección efectiva se reduce en un 2,7% siendo los mayores descensos para los sectores de carne, lácteos, tejidos de punto, editorial y plástico. Por otro lado, los sectores que ven incrementada en mayor medida su protección efectiva son los de café y productos químicos, en los cuales se concentra un importante porcentaje de las exportaciones de este país.

Si bien en el caso de Ecuador (cuadro no 11) la protección efectiva promedio se reduce en un 1,3% hay otros sectores para los cuales el indicador se incrementa. Éstos corresponden en algunos casos a sus principales sectores exportadores, como el de café y banano, y a sectores que concentran las importaciones tanto intrandinas como provenientes de terceros, específicamente químicos, metales y transporte.

El resultado para Perú (cuadro no. 12) es un incremento en la protección efectiva promedio en un 2,4%, lo cual es consecuencia del incremento en los niveles correspondientes a los sectores de pesca, harinas de pescado, bebida y tabaco y azúcar, los cuales presentan niveles de protección efectiva muy superiores al arancel vigente al 2002. Sin embargo, si se observan los dos gráficos siguientes, se puede evidenciar que los cambios positivos en protección efectiva están dirigidos más a proteger sectores de exportación que de importación.

Gráfico 8

Importaciones de Perú según origen y cambios en la protección efectiva debido a la adopción del AEC de la Decisión 535

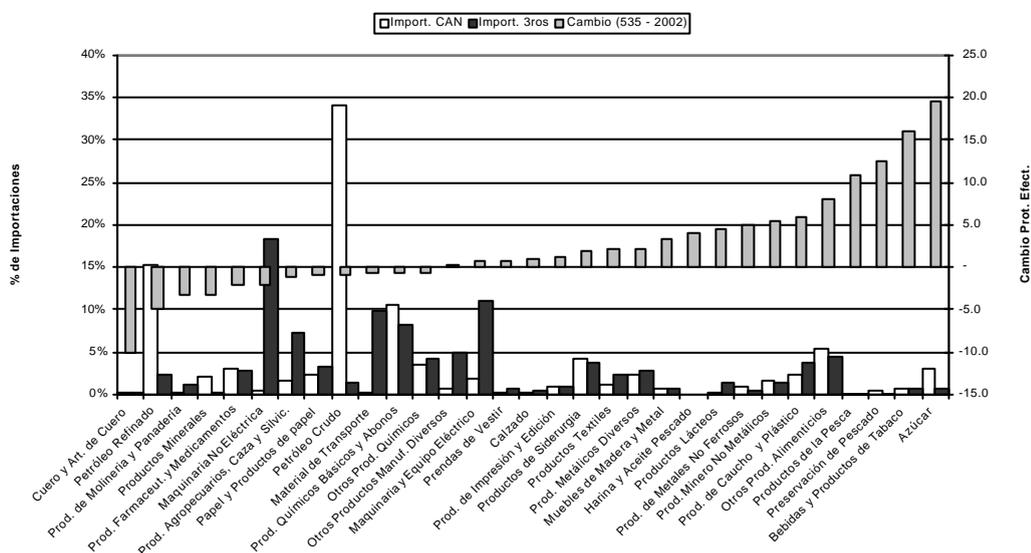
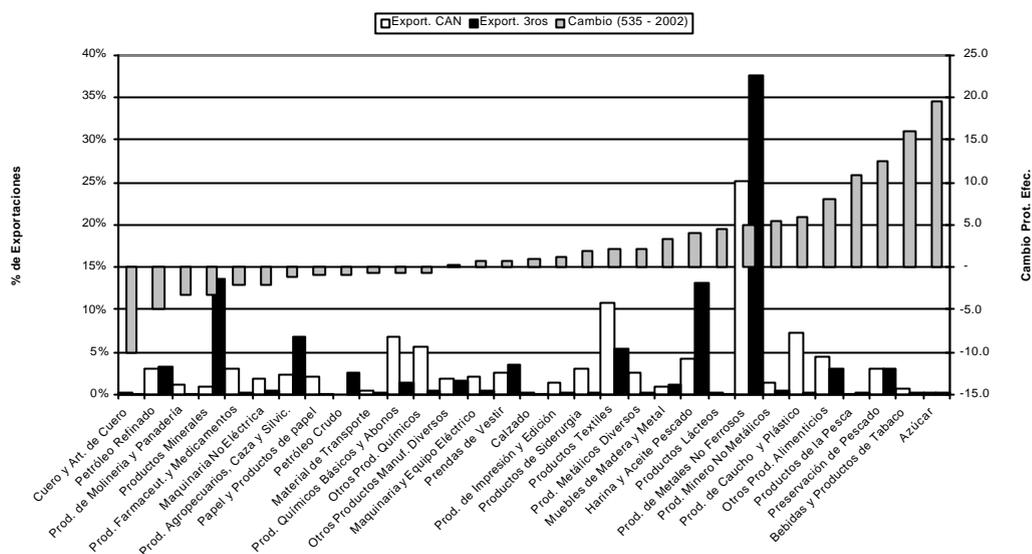


Gráfico 9

Exportaciones de Perú según destino y cambios en la protección efectiva debido a la adopción del AEC de la Decisión 535



Cuadro 9

Bolivia: Cambios en la protección efectiva por sector económico debido al nuevo AEC y proporciones de comercio intra y extra regional en cada sector.

País	Sector	Import. CAN	Import. 3ros	Export. CAN	Export. 3ros	Cambio (535 - 2002)	
Bolivia	Minerales Metálicos y no Metálicos	2%	0%	4%	23%	-3.86	
	Coca	0%	0%	0%	0%	-3.43	
	Substancias y Productos Químicos	35%	17%	1%	1%	-3.35	
	Productos Agrícolas No Industriales	1%	3%	1%	6%	-2.18	
	Petróleo Crudo y Gas Natural	0%	0%	0%	18%	-1.27	
	Productos de Refinación de Petróleo	4%	6%	0%	1%	-1.27	
	Silvicultura, Caza y Pesca	0%	0%	0%	0%	-0.96	
	Papel y Productos de Papel	8%	4%	0%	0%	-0.92	
	Productos Pecuarios	0%	0%	0%	0%	-0.76	
	Productos Agrícolas Industriales	1%	3%	7%	3%	-0.55	
	Productos de Minerales No Metálicos	3%	2%	1%	0%	-0.06	
	Madera y Productos de Madera	0%	1%	0%	7%	0.18	
	Textiles, Prendas de vestir y Prod del Cuero	9%	4%	4%	4%	0.24	
	Productos Manufacturados Diversos	1%	4%	0%	6%	0.34	
	Tabaco Elaborado	0%	0%	0%	0%	0.51	
	Productos de Molinería y Panadería	2%	2%	0%	0%	0.52	
	Bebidas	0%	1%	1%	1%	0.57	
	Azúcar y Confitería	2%	1%	3%	1%	0.63	
	Carnes Frescas y elaboradas	0%	0%	1%	1%	1.32	
	Productos lácteos	1%	1%	1%	0%	1.42	
	Productos Alimenticios diversos	3%	2%	71%	6%	1.51	
	Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo	16%	40%	2%	4%	1.64	
	Productos Básicos de Metales	12%	10%	1%	18%	2.90	
	Total/Promedio		100%	100%	100%	100%	-0.30

Cuadro 10

Colombia: Cambios en la protección efectiva por sector económico debido al nuevo AEC y proporciones de comercio intra y extra regional en cada sector.

País	Sector	Import. CAN	Import. 3ros	Export. CAN	Export. 3ros	Cambio (535 - 2002)
Colombia	Carne y pescado	5%	1%	0%	2%	-27.87
	Café transformado	0%	0%	0%	0%	-23.19
	Productos de caucho y productos plásticos.	4%	3%	6%	1%	-12.53
	Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir.	0%	1%	7%	4%	-12.31
	Productos lácteos	0%	0%	1%	0%	-12.12
	Impresos y artículos análogos	0%	1%	3%	1%	-10.39
	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables.	1%	0%	0%	0%	-7.06
	Pasta de papel, papel y cartón	2%	3%	5%	1%	-6.22
	Cuero y productos de cuero; calzado.	1%	1%	2%	1%	-5.23
	Metales comunes y productos metálicos elaborados exc. maq. y equipo	18%	6%	5%	4%	-4.76
	Equipo de transporte	11%	12%	11%	0%	-3.25
	Productos de petróleo refinado; combustibles nucleares y productos de horno de coque;	8%	1%	2%	5%	-2.58
	Productos de tabaco	2%	0%	0%	0%	-2.58
	Hulla y lignito; turba	0%	0%	1%	9%	-2.25
	Otros productos agrícolas	5%	7%	2%	11%	-1.97
	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	1%	0%	5%	28%	-1.60
	Maquinaria para usos generales y especiales	1%	13%	4%	1%	-1.22
	Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	1%	1%	2%	1%	-1.18
	Productos de silvicultura y extracción de madera	0%	0%	0%	0%	-1.17
	Minerales metálicos	0%	0%	0%	0%	-1.15
	Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos n.c.p.	2%	1%	3%	2%	-1.11
	Cacao, chocolate y productos de confitería preparados con azúcar	1%	0%	2%	1%	-0.73
	Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles incluso afelpados	2%	2%	2%	0%	-0.34
	Otros productos alimenticios, n.c.p.	1%	1%	2%	1%	-0.11
	Desperdicios y desechos.	0%	0%	0%	0%	0.21
	Pescado y otros productos de la pesca	0%	0%	0%	0%	0.46
	Otros minerales no metálicos	0%	0%	0%	0%	0.86
	Bebidas	2%	0%	1%	0%	0.91
	Azúcar	0%	0%	5%	1%	1.18
	Productos de molinería y almidones y sus productos;	4%	1%	1%	0%	1.65
	Otra maquinaria y suministro eléctrico	1%	20%	3%	1%	2.02
	Aceites, grasas animales y vegetales, borras y tortas	8%	1%	1%	0%	2.91
	Animales vivos y productos animales	0%	0%	1%	0%	3.97
	Muebles; otros bienes transportables n.c.p.	0%	2%	2%	2%	5.13
	Productos químicos básicos y elaborados (excepto productos de plástico y caucho)	19%	23%	22%	8%	9.85
	Café sin tostar no descafeinado	0%	0%	0%	14%	16.74
	Total/Promedio	100%	100%	100%	100%	-1.74

Cuadro 11

Ecuador: Cambios en la protección efectiva por sector económico debido al nuevo AEC y proporciones de comercio intra y extra regional en cada sector.

País	Sector	Import. CAN	Import. 3ros	Export. CAN	Export. 3ros	Cambio (535 - 2002)	
Ecuador	Elaboración de productos de molinería y panadería	1%	0%	4%	0%	-27.70	
	Producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos	0%	0%	1%	0%	-16.46	
	Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería	1%	0%	2%	1%	-7.26	
	Elaboración y conservación de camarón	0%	0%	0%	13%	-5.91	
	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal	2%	2%	2%	0%	-5.56	
	Fabricación de productos de la refinación de petróleo	9%	5%	0%	4%	-2.86	
	Fabricación de papel y productos de papel	7%	3%	2%	0%	-2.51	
	Cultivo de cereales	0%	3%	2%	0%	-2.28	
	Industrias manufactureras n.c.p.	1%	2%	0%	0%	-2.11	
	Elaboración de productos lácteos	0%	0%	0%	0%	-2.04	
	Extracción de petróleo crudo, gas natural y actividades de servicios relacionadas	0%	0%	32%	33%	-1.30	
	Fabricación de maquinaria y equipo	6%	30%	3%	1%	-1.08	
	Elaboración de productos de tabaco	0%	0%	0%	0%	-0.80	
	Producción de madera y fabricación de productos de madera	0%	0%	3%	1%	-0.78	
	Fabricación de productos de caucho y plástico	6%	3%	5%	0%	-0.66	
	Pesca	0%	0%	0%	1%	-0.14	
	Fabricación de sustancias y productos químicos	25%	19%	8%	1%	0.19	
	Silvicultura y extracción de madera	0%	0%	0%	0%	0.41	
	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	3%	2%	2%	0%	0.46	
	Elaboración de bebidas	1%	0%	1%	0%	0.49	
	Fabricación de productos textiles, prendas de vestir, fabricación de cuero y artículos de cuero	6%	3%	6%	1%	0.69	
	Elaboración y conservación de pescado y productos de pescado	1%	0%	8%	7%	1.47	
	Elaboración de otros productos alimenticios	2%	2%	1%	3%	1.50	
	Explotación de minas y canteras	0%	0%	0%	0%	1.55	
	Otros cultivos	0%	2%	2%	1%	1.83	
	Fabricación de metales comunes y de productos elaborados de metal	12%	9%	3%	1%	2.42	
	Elaboración de azúcar	2%	0%	1%	0%	2.54	
	Cultivo de flores	0%	0%	0%	4%	3.49	
	Fabricación de equipo de transporte	12%	13%	10%	0%	3.87	
	Cría de animales	0%	0%	0%	0%	4.70	
	Cultivo de banano, café y cacao	0%	0%	1%	27%	5.06	
	Cría de camarón	0%	0%	0%	0%	6.10	
	Total/Promedio		100%	100%	100%	100%	-1.33

Cuadro 12

Perú: Cambios en la protección efectiva por sector económico debido al nuevo AEC y proporciones de comercio intra y extra regional en cada sector.

País	Sector	Import. CAN	Import. 3ros	Export. CAN	Export. 3ros	Cambio (535 - 2002)	
Perú	Cuero y Art. de Cuero	0%	0%	0%	0%	-9.96	
	Petróleo Refinado	15%	2%	3%	3%	-4.95	
	Prod. de Molinería y Panadería	0%	1%	1%	0%	-3.31	
	Productos Minerales	2%	0%	1%	14%	-3.14	
	Prod. Farmaceut. y Medicamentos	3%	3%	3%	0%	-2.14	
	Maquinaria No Eléctrica	1%	18%	2%	1%	-2.09	
	Prod. Agropecuarios, Caza y Silvic.	2%	7%	2%	7%	-1.08	
	Papel y Productos de papel	2%	3%	2%	0%	-0.90	
	Petróleo Crudo	34%	2%	0%	3%	-0.81	
	Material de Transporte	0%	10%	0%	0%	-0.72	
	Prod. Químicos Básicos y Abonos	10%	8%	7%	1%	-0.66	
	Otros Prod. Químicos	4%	4%	6%	0%	-0.60	
	Otros Productos Manuf. Diversos	1%	5%	2%	2%	0.25	
	Maquinaria y Equipo Eléctrico	2%	11%	2%	0%	0.65	
	Prendas de Vestir	0%	1%	3%	3%	0.77	
	Calzado	0%	1%	0%	0%	1.06	
	Prod. de Impresión y Edición	1%	1%	1%	0%	1.25	
	Productos de Siderurgia	4%	4%	3%	0%	1.97	
	Productos Textiles	1%	2%	11%	5%	2.04	
	Prod. Metálicos Diversos	2%	3%	2%	0%	2.15	
	Muebles de Madera y Metal	1%	1%	1%	1%	3.37	
	Harina y Aceite Pescado	0%	0%	4%	13%	3.91	
	Productos Lácteos	0%	1%	0%	0%	4.55	
	Prod. de Metales No Ferrosos	1%	0%	25%	37%	4.95	
	Prod. Minero No Metálicos	2%	1%	1%	1%	5.52	
	Prod. de Caucho y Plástico	2%	4%	7%	0%	5.98	
	Otros Prod. Alimenticios	5%	5%	4%	3%	8.12	
	Productos de la Pesca	0%	0%	0%	0%	10.78	
	Preservación de Pescado	0%	0%	3%	3%	12.53	
	Bebidas y Productos de Tabaco	1%	1%	1%	0%	16.06	
	Azúcar	3%	1%	0%	0%	19.54	
	Total/Promedio		100%	100%	100%	100%	2.42

Una vez analizados los resultados que se obtienen en términos de protección nominal y efectiva, pasaremos a identificar cuáles son los movimientos que los Países Miembros deberán realizar para poner en vigencia el AEC.

Resumen de movimientos efectuados para la adopción de la Decisión 535

Bolivia

Del universo cubierto por la Decisión 535 (4171 subpartidas) hay 198 subpartidas Nandina para las cuales el arancel se incrementa. Para 189 de ellas el incremento arancelario es de cinco puntos y para las 9 restantes de diez puntos. Por el contrario, 1.826 subpartidas ven reducido su nivel arancelario (1.750 en cinco puntos y 76 en diez) y las 2.147 restantes permanecen en el mismo nivel.

Las 198 subpartidas con incrementos arancelarios alcanzan un comercio de importación de terceros países para el año 2002 de 47 millones de dólares, representando el 2,95% de sus importaciones totales. Cabe anotar que 170 subpartidas son bienes no producidos (particularmente bienes de capital) y que la propia Decisión 535 autoriza a

los países diferir hasta el 0% los aranceles a los insumos, materias primas y bienes de capital.

Por su parte, las subpartidas que ven reducido su arancel, concentran el 21% de las importaciones intrandinas y el 33% de las provenientes de terceros,. Desde el punto de vista de las exportaciones, el 24% y 22% de las destinadas al mercado andino y al resto del mundo respectivamente, tienen reducciones arancelarias de cinco y diez puntos.

Colombia

Las 425 subpartidas nandina que se incrementan alcanzan un comercio de US\$ 351 millones en importaciones del año 2002, representando el 3,19% de sus importaciones totales. De este ámbito 118 subpartidas son bienes no producidas, las que alcanzan importaciones por 169 millones de dólares.

El 85% de estas partidas registran un incremento de 5 puntos y entre todas concentran el 7% de las importaciones intrandinas y el 7,7% de las provenientes de terceros países. En términos sectoriales se concentran en Agricultura (30%), minería (20%) y otras industrias (16,5%). En lo que se refiere a las exportaciones, las subpartidas con incrementos de arancel agrupan el 6,3% y el 12% de las exportaciones intracomunitarias y hacia terceros respectivamente.

Desde el punto de vista de las reducciones arancelarias, éstas involucran un ámbito de 496 subpartidas, concentradas en un 62% en reducciones de cinco puntos. En términos de comercio, el 8,8% de las importaciones intrandinas y el 14,6% de las provenientes de terceros países están allí incluidas, además del 7,8% y 16,3% de las exportaciones hacia los países andinos y terceros mercados respectivamente. Se observa claramente que el grueso de las compras al exterior reducen su arancel.

Permanecen sin variación en los niveles arancelarios un universo de 3.250 subpartidas, que agrupan el 84% de las importaciones intrandinas y el 78% de las compras a terceros proveedores, lo cual aunado a la mayor concentración de importaciones en subpartidas para las cuales se reduce el arancel, lleva a inferir que no se producirá un impacto significativo en los costos de importación para la economía colombiana.

Ecuador

Incrementará los aranceles en 441 subpartidas lo que significa 309 millones de dólares de importaciones de terceros países en el año 2002 y representa el 6.16% de sus importaciones totales. De este conjunto son bienes no producidos 103 subpartidas las mismas que alcanza un comercio de 146 millones de dólares. En este ámbito predominan los productos pertenecientes al sector agrícola (33%), de minería (15,2%), de maquinarias (13,4%) y de metales (10,4%). La mayor parte de ellas, el 85% presenta incrementos de 5 puntos en sus aranceles.

En términos de comercio, las subpartidas con incrementos en el arancel concentran el 11% de las exportaciones al mercado andino, 48,5% de las exportaciones hacia terceros mercados, el 2% de las importaciones intrandinas y el 17,3% de las importaciones provenientes de terceros países.

El universo de las subpartidas que ven reducido su nivel arancelario es de 585 subpartidas, siendo la mayor proporción (75%) las que se reducen en cinco puntos y un

18% que se reducen en diez puntos. 3145 subpartidas no experimentan ningún cambio en su nivel arancelario. En este ámbito se encuentra representado el 9,8% de las importaciones intracomunitarias y el 16% de las importaciones extracomunitarias, así como el 5,5% de las exportaciones al mercado andino y el 2% de las exportaciones a terceros.

Perú

Vería incrementar los aranceles en 1.776 subpartidas, de las cuales 1.048 sufren un incremento marginal de un punto (de 4 a 5%). Los incrementos mayores a dos puntos arrojan un total de 728 subpartidas que alcanzan un comercio de US\$ 810 millones en importaciones del año 2002, lo que representa el 12,87% de sus importaciones totales. De este conjunto 173 subpartidas corresponde a bienes no producidos que significan 214 millones de dólares en importaciones de terceros países para el año 2002. En términos sectoriales se concentran en agricultura (32,2%), otras industrias (14,9%), minería (14,7%) y maquinarias (12%).

El incremento más fuerte está en un grupo de 595 subpartidas donde el arancel sube 8 puntos (12 a 20%), y que representa el 46% de las importaciones intrandinas, el 23% de las importaciones provenientes de proveedores extracomunitarios, el 29% de las exportaciones peruanas a los mercados andinos y el 11% de las exportaciones peruanas a terceros mercados. Es importante anotar, que de las importaciones de estas subpartidas que se realizan de terceros mercados, el 37% son adquiridas a países de la ALADI, con los que se cuenta, para buena parte de tales compras, con preferencias arancelarias negociadas.

En términos de reducciones arancelarias, el universo arancelario es de 1.705 subpartidas, concentradas en las que se reducen en 2 puntos (51%), 7 puntos (27%) y 5 puntos (17%). Representan el 39,54% de las importaciones provenientes de los países andinos, el 47% de las compras a terceros mercados, el 45% de las exportaciones intracomunitarias y el 75% de las exportaciones hacia terceros mercados.

Es oportuno destacar que las subpartidas que ven reducir sus aranceles concentran el mayor porcentaje de compras tanto a los países andinos como a terceros países, compensando el efecto que ejercen las subidas arancelarias, que se concentran en sectores sensibles para el Perú como la agricultura (particularmente pesca) y la minería.

Venezuela

Tiene 325 subpartidas cuyos aranceles se incrementarán y que representan un comercio de US\$ 371 millones, vale decir el 3,93% de sus importaciones totales del año 2002. De éstas son bienes no producidos 35 subpartidas, las mismas que canalizan US\$ 39 millones de importaciones de terceros países para el año 2002. Los mayores incrementos son de cinco puntos (concentran el 84% de las subpartidas que suben de arancel).

En términos de comercio, las subidas representan el 9,66% de las compras a los demás países andinos, el 9% de las compras a terceros proveedores, el 10% de las exportaciones a los mercados andinos y el 14% de las exportaciones a terceros mercados. Se concentran en los sectores de agricultura (41%) y otras industrias (17%).

El universo de subpartidas que reducen su nivel arancelario totaliza 552, de las cuales el 65% presenta reducciones de cinco puntos. Concentran el 2% de las importaciones intracomunitarias, el 15% de las importaciones provenientes de terceros países, el 7,7% de las exportaciones a la Comunidad Andina y el 4% de las exportaciones a terceros.

Para Venezuela la adopción de la Decisión 535 tiene pocos efectos en el comercio de este país, pues el grueso de su aranceles no es alterado por la mencionada disposición.

Cuadro 13

Número de Subpartidas según magnitud del movimiento para adaptar la Decisión 535.

Diferencia Arancelaria	BOL	COL	ECU	PER	VEN
-30			1		1
-25					10
-20			1	1	6
-15			39	38	3
-12					51
-10	76	148	108		2
-7					459
-5	1750	307	437		295
-4					5
-3				1	
-2					874
0	2147	3250	3145	690	3294
1					1048
2				1	
3					81
5	189	361	375		272
6					36
8					595
10	9	25	28		22
13					14
15		37	35		31
16					2
17				1	
20		2	1		
Total general	4171	4171	4171	4171	4171

Cuadro 14.

Porcentaje de las importaciones intracomunitarias según magnitud del movimiento para adaptar la Decisión 535.

Diferencia Arancelaria	BOL	COL	ECU	PER	VEN
-30					0.00%
-25					
-20		0.00%	0.21%	0.02%	
-15		0.06%	0.03%		0.06%
-12				0.28%	
-10	0.31%	0.44%	0.79%	0.02%	0.58%
-7				13.82%	
-5	20.60%	8.36%	8.75%	9.52%	1.40%
-4					
-3			0.01%		
-2				15.88%	
0	78.63%	84.18%	68.94%	5.79%	88.30%
1				6.57%	
2			0.00%		
3				1.67%	
5	0.46%	5.61%	19.58%		8.19%
6				0.44%	
8				45.97%	
10	0.00%	0.79%	0.25%		0.42%
13				0.01%	
15		0.56%	1.43%		1.05%
16				0.01%	
17					
20		0.00%	0.00%		
Total general	100%	100%	100%	100%	100%

Cuadro 15

Porcentaje de las importaciones desde terceros países según magnitud del movimiento para adaptar la Decisión 535.

Diferencia Arancelaria	BOL	COL	ECU	PER	VEN
-30		0.02%			0.12%
-25				0.03%	
-20		0.00%	0.76%	0.03%	0.04%
-15		0.94%	0.42%	0.01%	0.86%
-12				0.34%	
-10	0.94%	5.34%	2.12%	0.00%	5.72%
-7				4.56%	
-5	31.66%	8.29%	11.94%	9.29%	8.67%
-4				0.54%	
-3			0.63%		
-2				32.35%	
0	56.10%	77.67%	66.83%	8.52%	75.62%
1				16.49%	
2			0.16%		
3				2.93%	
5	10.42%	6.18%	15.23%		7.59%
6				1.25%	
8				23.43%	
10	0.87%	0.80%	0.66%		0.73%
13				0.13%	
15		0.75%	1.23%		0.65%
16				0.10%	
17			0.01%		
20		0.01%	0.02%		
Total general	100%	100%	100%	100%	100%

Cuadro 16

Porcentaje de las exportaciones intracomunitarias según magnitud del movimiento para adaptar la Decisión 535.

Diferencia Arancelaria	BOL	COL	ECU	PER	VEN
-30		0.0%			0.0%
-25					
-20				0.5%	
-15		0.1%	0.0%		0.1%
-12				0.3%	
-10	0.9%	0.9%	0.6%	0.4%	0.6%
-7				18.9%	
-5	22.6%	6.9%	4.9%	8.2%	7.0%
-4				0.0%	
-3					
-2				16.7%	
0	75.7%	85.9%	83.5%	22.0%	82.5%
1				2.9%	
2			0.0%		
3				0.9%	
5	0.5%	3.3%	10.8%		9.1%
6				0.1%	
8				29.0%	
10	0.3%	2.1%	0.1%		0.1%
13				0.0%	
15		0.9%	0.2%		0.5%
16				0.0%	
17					
20		0.0%	0.0%		
Total general	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Cuadro 17

Porcentaje de las exportaciones hacia terceros países según magnitud del movimiento para adaptar la Decisión 535.

Diferencia Arancelaria	BOL	COL	ECU	PER	VEN
-30			0.00%		0.00%
-25				0.00%	
-20		0.00%		3.90%	
-15		0.03%	0.01%	0.00%	0.01%
-12				0.12%	
-10	4.06%	14.92%	2.22%	3.82%	1.08%
-7				17.20%	
-5	17.67%	1.34%	0.20%	6.50%	3.05%
-4				0.00%	
-3			0.00%		
-2				42.97%	
0	78.12%	72.17%	49.11%	14.40%	81.70%
1				0.24%	
2			0.00%		
3				0.10%	
5	0.09%	11.19%	48.42%		13.86%
6				0.00%	
8				10.73%	
10	0.05%	0.24%	0.00%		0.21%
13				0.00%	
15		0.11%	0.03%		0.09%
16				0.00%	
17					
20		0.01%	0.00%		
Total general	100%	100%	100%	100%	100%

Ámbito resultante

Podemos observar que la sumatoria de los cinco ámbitos genera un universo de 1.302 subpartidas (sin considerar la 1048 que para Perú sufren un incremento de un punto) que incrementan su nivel arancelario, de las cuales 599 (46%) se corresponden con bienes no producidos. El universo de las subidas arancelarias representa alrededor del 6% de las importaciones totales de los países andinos, correspondiendo el mayor porcentaje al Perú.

Pero si lo analizamos desde el punto de vista de sectores protegidos, las subidas de arancel se concentran en el sector agrícola y los sectores mineros y otras industrias, que como veremos más adelante, son considerados sectores sensibles en los procesos de apertura de mercado frente a terceros países.

Decisión 535 y negociaciones internacionales

Otro elemento importante a considerar se vincula con la relación entre los movimientos arancelarios que se derivan de la instrumentación de la Decisión 535 y las negociaciones hemisféricas. Los países presentaron una propuesta de arancel base en el ALCA además de sus ofertas de desgravación arancelaria para bienes agrícolas y no agrícolas.

Una de las preocupaciones que pareciera estar presente en el debate en torno al nuevo AEC deriva de la incidencia que los incrementos arancelarios puedan ejercer en los costos de importación. En este sentido, nos encontramos ante una negociación con los 34 países del hemisferio que se constituyen en el grueso de los proveedores de bienes para los Países Andinos. La presentación de ofertas en el Alca, particularmente las que se refieren a apertura de cada uno de los mercados andinos, debía corresponder a esta preocupación y presentarse como la oportunidad de reducir estos costos de importación.

Sin embargo, si vinculamos las subidas de arancel previstas por la adopción de la Decisión 535 con las ofertas presentadas por los países en el Alca, se observa que las mismas se concentran en las canastas C y D, para todos los casos con excepción de Bolivia (17% de las subpartidas para Bolivia, 81% para Colombia, 80% en el caso del Ecuador, 82% para Perú y 83% en lo que respecta a Venezuela), mientras que los productos con aranceles bajos están su mayoría en la canasta A.

Esto llevaría a pensar que los sectores para los cuales se identifica el mayor número de subidas en el nivel arancelario, se corresponden precisamente con sectores considerados sensibles a la luz de la apertura de los mercados frente a terceros.

Cuadro 18

Número de subidas por grandes grupos y distribución porcentual según fase de oferta al ALCA

	GRP	A	B	C	D	D*/	Total
Bol	AGR			1			1
	CUE						0
	MAD						0
	MAQ	19	133	15	11		178
	MET			2			2
	MIN		1				1
	OTR		5				5
	PLA						0
	TEX						0
	TRA	1	6	1	3		11
	Distribución	10%	73%	10%	7%	0%	198
Col	AGR		1	38	89		128
	CUE			3	4		7
	MAD		1	3	13		17
	MAQ		1	13	24		38
	MET		2	11	23		36
	MIN		72	11	1		84
	OTR		1	38	31		70
	PLA			2	12		14
	TEX			3	17		20
	TRA		2	3	6		11
	Distribución	0%	19%	29%	52%	0%	425
Ecu	AGR	1	5	56	71	11	144
	CUE			4	4		8
	MAD		1		13		14
	MAQ	5	16	21	17		59
	MET		4	25	17		46
	MIN	32	6	27	2		67
	OTR		1	11	31		43
	PLA	4	2	2	16		24
	TEX			4	15		19
	TRA		3	3	11		17
	Distribución	10%	9%	35%	45%	2%	441
Per	AGR	2	1	187	86		276
	CUE			24			24
	MAD		3	4	29		36
	MAQ	17	17	24	45		103
	MET	4	6	26	16		52
	MIN	78	15	9	24		126
	OTR	3	2	87	36		128
	PLA	8		47	2		57
	TEX		1	5	24		30
	TRA	2		21	2		25
	Distribución	13%	5%	51%	31%	0%	857
Ven	AGR		4	25	56	48	133
	CUE			3	5		8
	MAD			3	13		16
	MAQ			12	20		32
	MET		1	4	23		28
	MIN			3	6		9
	OTR			20	34		54
	PLA			1	9		10
	TEX			2	21		23
	TRA		2	3	7		12
	Distribución	0%	2%	23%	60%	15%	325

A=apertura inmediata; B=cinco años; C=10 años; D= más de 10 años; * condicionadas a la eliminación de políticas internas que afectan el acceso al mercado. D*= a más de 10 años pero condicionada.

Ello se debe al hecho de que existe casi una relación directa entre los niveles arancelarios vigentes, definidos por grados de elaboración con excepción de los bienes no producidos y las distintas canastas de desgravación previstas en el ALCA. Se observa así que mientras mayor es el nivel del arancel nominal, el producto es ubicado

en una canasta de desgravación más lenta y viceversa, lo cual también revela las distintas sensibilidades que los países andinos han manifestado en el ALCA.

Cuadro 19

Porcentaje de subpartidas según niveles arancelarios de la Decisión 535 por fase de oferta al ALCA

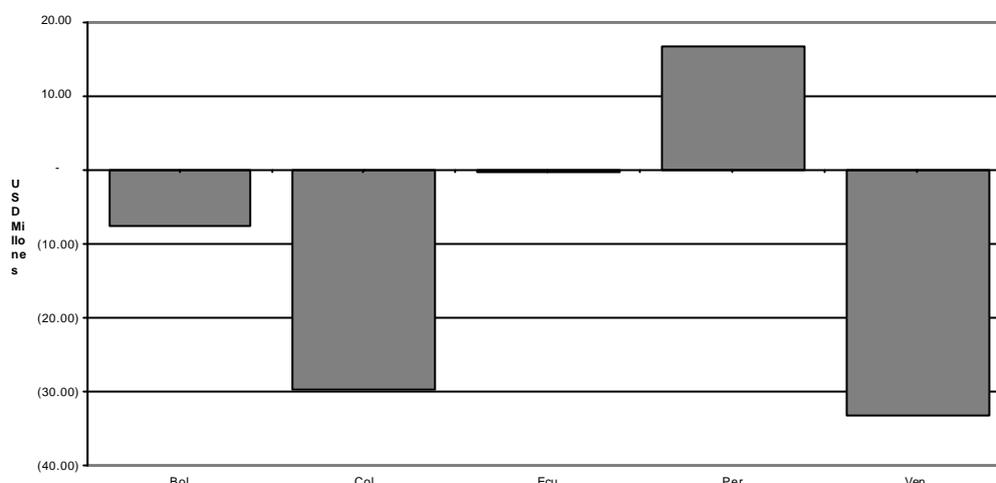
País	Fase de Oferta*	Nivel del AEC				Total
		0	5	10	20	
Bol	A	100.00%	1.99%	2.40%	0.00%	3.07%
	B		93.57%	4.59%	0.49%	44.75%
	C		2.70%	86.63%	13.18%	16.83%
	D		1.73%	6.19%	79.40%	32.61%
	D*			0.20%	6.93%	2.73%
	TOTAL		100%	100%	100%	100%
Col	A	97.40%	0.82%	2.40%		2.47%
	B		90.97%	4.79%	0.43%	43.53%
	C	2.60%	6.07%	79.04%	12.14%	17.15%
	D		2.14%	13.77%	87.00%	36.69%
	P				0.43%	0.17%
	TOTAL		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Ecu	A	100.00%	3.67%	2.40%		3.86%
	B		91.43%	5.59%	0.74%	43.96%
	C		3.16%	83.63%	14.53%	17.22%
	D		1.73%	8.18%	77.62%	32.16%
	*			0.20%	7.11%	2.81%
	TOTAL		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Per	A	94.81%	41.15%	4.19%		21.61%
	B		50.18%	10.18%	0.55%	25.04%
	C		8.11%	82.44%	35.01%	27.41%
	D	5.19%	0.56%	3.19%	64.44%	25.95%
	TOTAL		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Ven	A	92%	2%	2%	0%	3%
	B	0%	35%	5%	1%	17%
	C	1%	52%	64%	10%	36%
	D	3%	11%	27%	74%	37%
	*	4%	0%	2%	15%	6%

* Las subpartidas que indican dos fases de oferta (ej. B/D o C/D) en la Oferta al ALCA fueron incluidas en la fase más conservadora.

Por último, es importante evaluar el efecto que la instrumentación de la Decisión 535 tendrá en términos de recaudación tributaria. Se observa en el gráfico 4 que para todos se traducirá en un descenso de la recaudación aduanera, con excepción del Perú, para el cual se traducirá en un aumento de su recaudación en aproximadamente 17 millones de dólares, tomando como base las importaciones promedio desde terceros países durante el periodo 1997-2002. Ello se debe al tipo de bienes para los cuales se produce un incremento del arancel (específicamente los denominados de doble uso y no identificados).

Gráfico 10

Caída o aumento de la recaudación debido a la adopción del AEC. Promedio 1997 - 2002



Síntesis

La adopción de la Decisión 535 si bien afianza el compromiso de fortalecer el proceso de integración andino, al incorporar a los cinco países a la Unión Aduanera, aún no permite alcanzar el objetivo de perfeccionamiento de la misma que los presidentes se propusieron con la Declaración de Santa Cruz, dado que a pesar de que cubre un 62% del universo arancelario, en términos de comercio, su cobertura es inferior al 50%.

Ello conduce a que la Unión Aduanera Andina aún carezca de normas comunitarias para la administración de la política comercial y de los incentivos apropiados para una concertación efectiva en materia de negociaciones con terceros.

Los movimientos que se producen con la instrumentación de la Decisión 535, que se presume puedan crear incomodidades para algunos de los Países Miembros, no parecieran tener una incidencia muy importante en términos de protección nominal y efectiva. Los promedios no se incrementan, sino que más bien en la mayoría de los casos se reducen y aquellos sectores para los que se evidencia un aumento de la protección, se corresponden más con aquellos que concentran exportaciones y no importaciones, por lo cual no podría afirmarse que existe una incidencia del nuevo AEC en los costos de importación de los países andinos.

En el caso del Perú, país para el cual se evidencia un aumento de la protección efectiva, se observa en contraposición que la misma se da para aquellos productos que son exportados, principalmente a los mercados andinos, con lo cual el nuevo AEC se convierte para este país en un instrumento muy importante de preservación del comercio con el resto de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

De igual manera se observa escasa relación entre las subidas de arancel y la necesidad de importar bienes a más bajo costo desde terceros países. Las ofertas presentadas en el ALCA, grupo de negociación en el que se concentran los principales proveedores de las importaciones andinas, revelan que las sensibilidades allí manifiestas se

corresponden precisamente con aquellos sectores o productos para los cuales se prevé un aumento de arancel tras la aplicación de la Decisión 535.

En términos fiscales, es precisamente Perú el país que obtiene un incremento en la recaudación producto de los aumentos en la protección nominal de un grupo de productos no identificados, en los cuales se encuentran diversos bienes como el oro para el uso monetario, paracaídas, municiones para armas de fuego, armas blancas, etc

VI. CONCLUSIONES

De la revisión realizada en este documento surgen al menos cuatro poderosas razones para que la Comunidad Andina profundice su unión aduanera:

- a) El objetivo de alcanzar un mercado común demandará, entre otros, el libre movimiento de bienes al interior de la subregión, con la consiguiente abolición de las fronteras aduaneras y fiscales internas. Esto sólo será posible en la medida que funcione una unión aduanera que garantice condiciones de competencia uniformes, lo cual se traduce en el recargo de derechos arancelarios similares sobre los bienes importados y la armonización de los regímenes aduaneros especiales y otras reglas aduaneras – además de una política comercial común -. Los bienes importados una vez que ingresan al territorio de la unión aduanera, deben circular libremente por él, al igual que los bienes de producción nacional.
- b) El poder de negociación conjunto se fundamenta en la existencia y eficiente operación de una unión aduanera. El proceso de apertura comercial implica afrontar discusiones bilaterales con terceros países, bloques, a nivel continental o de la OMC y no cabe duda, que el poder de negociación de la subregión es mayor que cualquier País Miembro considerado individualmente –Colombia o Venezuela sólo representan una tercera parte del producto bruto andino-. Por tanto actuar conjuntamente garantiza mayor equilibrio en las negociaciones y mejores resultados.
- c) La unión aduanera por definición supone la adopción de un arancel externo común; esto ofrece una clara ganancia institucional y mayor seguridad jurídica a los agentes económicos a través de una mayor estabilidad del arancel.
- d) La generalización y profundización de las diferencias en los niveles arancelarios aplicados frente a terceros países, al acentuar las distorsiones en el comercio intracomunitario, será terreno fértil para la proliferación de conflictos comerciales entre los países andinos que conducirán a menoscabar la vigencia de la zona de libre comercio.

Por otro lado los indicadores comerciales demuestran que fundamentalmente durante la década de 1990 – que coincide con el establecimiento de la unión aduanera -, se ha expandido e intensificado el comercio intracomunitario de manera significativa para todos los países, salvo para Perú. Gran parte del comercio intracomunitario está

asociado con una elevada protección (altos aranceles contra terceros) y la presencia de bienes regionales: Bolivia es un caso extremo.

No obstante que conceptualmente una unión aduanera supone la adopción de una política comercial conjunta por parte de sus miembros y el propio Acuerdo de Cartagena así lo contempla, en la práctica este concepto no se ha desarrollado plenamente y los países andinos han suscrito acuerdos bilaterales con terceros países que causan distorsiones en el intercambio comunitario, las cuales hasta la fecha han sido limitadas debido al poco comercio relativo con estos terceros países. Este no sería el caso si eventualmente avanzan las gestiones para concretar acuerdos comerciales bilaterales con EEUU y otros grandes socios comerciales: las distorsiones comerciales serían considerables y podrían además impactar en otras áreas del proceso de integración (por ejemplo propiedad intelectual).

La tendencia en el campo de política arancelaria, debido al propio proceso de liberalización comercial, es una reducción gradual del arancel efectivo, a través de la reducción de los aranceles nominales y el otorgamiento de preferencias comerciales.

Conforme ha tenido lugar el proceso anterior, paralelamente ha declinado la función del arancel como mecanismo asignador de recursos en la Comunidad Andina. Bolivia y hasta hace poco Perú, tendían hacia un arancel y por tanto sin esa función. La reducción del arancel efectivo y el fortalecimiento de otras rentas (impuesto al valor agregado principalmente) significó la disminución de la participación de los aranceles en los ingresos tributarios.

En estas condiciones es razonable esperar que en el largo plazo el mecanismo del arancel tenga una importancia marginal. Sus funciones de asignación de recursos y de recaudación serán secundarias. Dentro de este escenario posiblemente el arancel sólo tendrá relevancia para algunos bienes agrícolas o agroindustriales, donde la aplicación de sistemas de estabilización de precios o similares, tendrá el objetivo final de corregir las graves distorsiones en el comercio internacional de estos bienes, fruto de las generosas políticas de subsidios y ayudas que los países industrializados ofrecen a sus agricultores.

Por consiguiente la ampliación de la unión aduanera andina y el perfeccionamiento del mecanismo del arancel externo común, tiene un horizonte para el corto y mediano plazo, pero de seguir la tendencia de apertura comercial, perderá trascendencia en el largo plazo. Sin embargo en el primer período será crucial para asegurar la meta de conformación del mercado común y la coherencia del proceso de integración, así como la proyección internacional del esquema de integración andino. Además como fue señalado al inicio de esta sección, una unión aduanera sólida es posiblemente el mejor camino para asegurar resultados óptimos de la apertura comercial con terceros.

La aprobación de la Decisión 535, que comenzará a regir el 1º de enero de 2004 y que cubre el 62% del universo arancelario (38% de las importaciones del mundo) es un paso en la dirección del perfeccionamiento de la unión aduanera andina. Incorpora a Perú que estaba ausente. Para el resto de los países andinos es complementada con el Arancel Externo Común vigente desde 1995 (D. 370 y D.371) cubriendo virtualmente el universo arancelario.

Con miras a perfeccionar aún más la unión aduanera, está pendiente corregir las distorsiones que se producen por diferencias arancelarias significativas causadas por la

aplicación de regímenes especiales aduaneros y las preferencias comerciales otorgadas a terceros vía acuerdos bilaterales. Para el efecto la propia Decisión 535 (artículo 3) prevé la introducción de derechos correctivos. Está a consideración de los países un proyecto de reglamento preparado por la Secretaría General que regula la aplicación de estos derechos⁵⁷.

Sin embargo la aprobación de la Decisión 535 ha generado un elevado nivel de preocupación de parte de Colombia y Perú, particularmente, por cuando significaría a partir de enero de 2004, incrementar los aranceles a un grupo de subpartidas. Esto ha llevado a plantear abrir la Decisión 535 a una revisión puntual y hasta a cuestionar la conveniencia de mantener un arancel externo común. Otra motivación para promover estos mismos planteamientos tiene que ver con el interés de algunos países de adelantar sus agendas comerciales bilaterales.

El análisis realizado sobre el impacto de la implementación de la Decisión 535, parecería indicar que tal incremento no causará consecuencias en términos de costos de importación. Por una parte, son mayores las reducciones que las subidas y por la otra, las subidas no representan un porcentaje importante de importaciones provenientes de terceros países, sino más bien se asocian con sectores sensibles para todos los países (como el agrícola) y en el caso del Perú funciona como mecanismo de resguardo de sus exportaciones a los países andinos.

Con esta orientación y con miras a contribuir al debate que ha surgido en torno al futuro de la integración andina, presentamos a continuación tres posibles escenarios, uno de los cuales (el escenario 2) puede ser además dividido en varios subescenarios, dependiendo del nivel de flexibilidad que se quiera alcanzar.

VII. ESCENARIOS

A continuación se presentan tres posibles escenarios que podrían derivarse de las acciones de la Comisión, para solucionar las preocupaciones en torno al Arancel Externo Común y la Unión Aduanera: el abandono del AEC; la flexibilización del AEC y la profundización del Unión Aduanera.

Escenario 1. Abandono del AEC.

El abandono del AEC significaría circunscribir la integración comercial a una zona de libre comercio.

La viabilidad legal de esta propuesta, requeriría una modificación del propio Acuerdo de Cartagena, toda vez que el artículo 81 consagra el compromiso de los Países Miembros de poner en aplicación el AEC, en los plazos y modalidades que acuerde la Comisión. El abandono oficial de este objetivo supone necesariamente la modificación del Acuerdo vía la redacción y suscripción de un Protocolo, que también debería eliminar los artículos 78 y 86, por medio de los cuales se busca la concertación de una política comercial común y limita concesiones arancelarias bilaterales.

⁵⁷ Esta propuesta (SG/Propuesta 83) fue remitida a los Países Miembros en febrero de 2003; una versión revisada fue enviada en setiembre de ese mismo año para ser considerada en la reunión de la Comisión a realizarse en el mes de octubre. La diferencia entre estas dos versiones radica en que la primera sólo consideraba el marco de la D.535 y la segunda se extiende a todo el universo arancelario.

El desmantelamiento del AEC no necesariamente impediría que el esquema de integración pueda avanzar en otras áreas (cooperación política, política exterior común, medio ambiente, integración fronteriza, agenda social, etc). Como se revisó en el segundo capítulo de este documento podrían superponerse elementos de los diferentes estadios de integración económica que la teoría define.

Sin embargo, el punto fundamental a tomar en cuenta es que el abandono del AEC sería interpretado a nivel interno en cada país – estamento político, agentes económicos, medios de comunicación - como un retroceso del proceso de integración andino y muy probablemente disminuiría de manera sustancial el apoyo al mismo haciendo difícil avanzar en cualquier sentido.

Teóricamente el “mercado común”⁵⁸ aún cuando podría ser un objetivo válido pero no podría operar con la misma eficiencia, toda vez que subsistiría la necesidad de mantener las fronteras aduaneras y fiscales internas para los bienes importados y lo fundamental sería que los problemas de distorsiones comerciales, provocados por las diferencias entre los aranceles nacionales se multiplicarían generando tensiones y medidas paraarancelarias que pondrían en grave riesgo aún el funcionamiento de la zona de libre comercio.

A nivel internacional una medida de ese tipo también sería percibida de manera similar con el consiguiente efecto en la cooperación internacional que recibe el proceso de integración y la Secretaría General en particular.

En el campo de negociaciones comerciales los países andinos verían cerrarse la posibilidad de adelantar las negociaciones de un tratado de libre comercio con la Unión Europea, la cual reiteradamente se ha pronunciado por su preferencia de entablar estas negociaciones entre bloques⁵⁹ y solicitado que para el efecto los países andinos profundicen su proceso de integración⁶⁰.

Otra consecuencia del desmantelamiento del AEC sería la pérdida de estabilidad en la política arancelaria. Al volver a los aranceles nacionales cada país estaría sujeto, como lo estuvo en el pasado, a presiones de los diferentes sectores económicos para favorecerlos con medidas arancelarias que están bajo la potestad del poder ejecutivo. En países que tienen un elevado grado de institucionalización esto no sería un inconveniente. Por consiguiente es previsible una importante pérdida de seguridad jurídica que tendría consecuencias en los niveles de inversión.

Un aspecto a considerar derivado de la opción de desmantelamiento del AEC, es el impacto que tendría en el comercio intracomunitario. Este impacto estaría determinado por los movimientos en los aranceles nacionales que sigan al abandono del AEC. Como se vio en el tercer capítulo, el comercio subregional está compuesto en una significativa

⁵⁸ De acuerdo con la teoría el mercado común es un estadio más avanzado que la unión aduanera; pero podría considerarse un “mercado común” que comprende el libre comercio de bienes, servicios y el libre movimiento de capital y trabajo.

⁵⁹ La última afirmación en este sentido la emitió el representante de la Comisión Europea en el Perú, quien señaló “Nuestra posición es clara, no tenemos ningún mandato para una negociación bilateral con ningún país de la zona andina. Existe sólo un mandato para hacerlo con la CAN”. Diario La República de Lima, Perú, edición del 30 de septiembre.

⁶⁰ “Lo que siempre les hemos dicho a los países de la CAN es que si quieren firmar un acuerdo de libre comercio deben estar muy bien integrados, de lo contrario no habrá acuerdo” palabras de Alain Bothorel, Consejero de la delegación europea en Perú. Diario Gestión de Lima Perú, edición del 22 de septiembre de 2003.

proporción por bienes que se benefician de un alto grado de protección y por bienes regionales; y además de que se trata de un comercio concentrado en pocas subpartidas, salvo para el caso de Colombia⁶¹. Esto abriría la posibilidad de que cambios puntuales en los aranceles nacionales afecte a este tipo de comercio favoreciendo importaciones desde terceros países.

Pero por otro lado, con el abandono del AEC y por ende la política comercial conjunta, los países tendrían total libertad para entablar negociaciones comerciales bilaterales con terceros países y conducir sus propias políticas comerciales. Esto sería el principal "beneficio" de dismantelar el AEC para quienes piensan que la Comunidad Andina es un lastre para "lograr acuerdos viables y comercialmente interesantes con otros países"⁶².

Sobre este último punto conviene meditar que J. Stiglitz ha señalado que el actual régimen internacional tiene dos graves problemas: la falta de equidad del sistema de comercio mundial y la "inestabilidad intrínseca" del sistema financiero. A propósito de lo primero consideró que el ALCA puede beneficiar "enormemente" a los países de la región, "sólo si Estados Unidos abre realmente sus mercados, todos sus mercados, a los productos latinoamericanos"⁶³. En la conferencia que ofreció el Dr. Stiglitz a los Cancilleres del Grupo de Río, el 24 de septiembre de 2003 en la ciudad de Nueva York, enfatizó que "no tener acuerdo (comercial) es mejor que un mal acuerdo" y que "la liberalización del comercio estimula el crecimiento si se hace en las condiciones correctas. Si se hace en las condiciones equivocadas, estimulará la pobreza"⁶⁴.

Por esta razón renunciar al poder de negociación conjunto, es un punto particularmente delicado, máxime para países pequeños que no tienen peso propio en el comercio internacional.

En balance, esta opción trae más riesgos que beneficios. En realidad la única razón para seguir este camino, sería la aceptación que hay obstáculos insalvables para perfeccionar la unión aduanera y una política comercial conjunta. Esto no parecería tener fundamento, puesto que todos los países andinos parecen compartir una tendencia a reducir los niveles arancelarios y una política comercial de apertura al mundo, con la negociación y suscripción de acuerdos comerciales.

Escenario 2. Flexibilización del AEC

La opción de introducir mayor flexibilidad al mecanismo del AEC puede hacerse de dos maneras: a) revisando el Arancel Externo Común (D.535, D370 y D371) para un grupo de subpartidas; o, b) reduciendo la cobertura de este mecanismo y creando (ampliando en el caso del Perú) un conjunto de subpartidas sujetas a la administración nacional. Desde el punto de vista legal la flexibilización del AEC cae dentro del campo de atribuciones de la Comisión.

⁶¹ En el año 2002, las principales 25 subpartidas, concentraban el 94%, 35%, 68%, 46% y 55% del valor de las exportaciones intracomunitarias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

⁶² Artículo de Juan Mulder (presidente de COMEX, Perú), en el diario El Comercio de Lima, edición del 30 de septiembre de 2003

⁶³ Declaraciones realizadas en Sao Paulo, Brasil y reproducidas el 29 de agosto de 2003 en <http://www3.terra.com.ar/canales/economia/75/75970.html>.

⁶⁴ Artículo "Un encuentro con Stiglitz" de Alfredo Barnechea, publicado en el Diario Correo de Lima, el 28 de septiembre de 2003.

Esta flexibilización, en cualquier de sus dos formas, equivaldría a la introducción de ajustes al mecanismo del AEC y seguiría vigente el objetivo de alcanzar un arancel externo común previsto en el Acuerdo de Cartagena.

En la primera forma de flexilización, a nivel interno y externo, la revisión del AEC (modificaciones a los niveles arancelarios de un conjunto de subpartidas) no generaría la percepción de un retroceso del proceso de integración y las consecuencias negativas que de ello se deriva y que fueron discutidas en el primer escenario.

Lo propio podría decirse de la opción de la reducción de la cobertura siempre que ésta no sea extrema (actualmente cubre el 100% del universo arancelario de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela y el 62% del universo arancelario para Perú⁶⁵).

Una desventaja de esta última opción es que habría una pérdida de institucionalidad para los Países Miembros (estabilidad de la política arancelaria y seguridad jurídica) por la exclusión de un segmento del universo arancelario del arancel externo común, de manera similar con lo que ocurriría en el primer escenario pero en una menor dimensión. Sin embargo esto podría atenuarse dejando el componente excluido del AEC sujeto a un mecanismo de administración comunitario (caso actual de Bolivia), o permitiendo que cada país maneje el componente nacional del arancel dentro de ciertas orientaciones (por ejemplo: sólo se permite que el arancel de una subpartida varíe para aproximarse al arancel externo común o hacia la baja).

La flexibilización del AEC no necesariamente supone el abandono del concepto de la política comercial conjunta si bien la base de esta política debería ser un AEC que abarque los cinco países, que tenga un alto grado de cobertura (en subpartidas y en comercio), sobre el cual se pueda hacer (y recibir en contrapartida) concesiones comerciales comunitarias.

Aún con la flexibilización del AEC se podría vislumbrar una política comercial comunitaria si se afirma la disciplina de sólo entablar negociaciones comerciales conjuntas donde no obstante existirían ofertas bilaterales, éstas siempre serían parte de un paquete comunitario; si éste no es el caso, la flexibilización del AEC tendría que conducir al debilitamiento de la ya frágil política comercial andina, con lo cual se perdería una oportunidad para multiplicar el poder de negociación de los países andinos y las posibilidades de obtener términos más equitativos en las negociaciones comerciales con terceros países.

Las implicaciones que tendría una flexibilización del AEC en el comercio intracomunitario, siguiendo el mismo razonamiento expuesto en el primer escenario, dependería de cómo se afectarían las subpartidas que concentran el comercio intracomunitario y que actualmente tienen aranceles contra terceros.

Dentro de este escenario conviene tener presente que existe un amplio margen de maniobra que permitirá renegociar el AEC y alcanzar un proyecto comunitario que satisfaga las necesidades e intereses de los países miembros. En primer lugar, muchas de las subidas arancelarias corresponden a bienes no producidos, que en la estructura le fue asignado un arancel del 5%, dada la posibilidad de diferir voluntariamente el arancel a 0%. Colocar estos bienes en tal nivel sin necesidad de instrumentar un

⁶⁵ El AEC para Perú sólo cubre el 38% del valor de sus importaciones.

mecanismo de diferimiento, atenuaría una porción muy importante (46%) de las subidas arancelarias.

Esto podría ser complementado con otros criterios como la incorporación de otro nivel arancelario: una porción importante de los incrementos para el Perú se dan en aquellas subpartidas que se incrementan de 12% a 20%, de las cuales una porción significativa se debe a la ausencia de un nivel intermedio de arancel. Se trata de productos para los cuales el nivel arancelario del 15% se eliminó y por tanto debieron ser incorporados en el nivel correspondiente al 20%. Incorporar un nivel intermedio en esta escala podría también resolver los problemas que enfrentan los países de subir aranceles hasta el nivel máximo del 20%.

Escenario 3. Ampliación de la Unión Aduanera

Por ampliación de la Unión Aduanera se define una situación que signifique una mayor cobertura del actual AEC (aunque no necesariamente alcance el 100%), o la administración comunitaria de los aranceles nacionales y un mayor desarrollo de la política comercial conjunta.

Los problemas presentados en la negociación del AEC y que han motivado el pedido de su revisión, deben entenderse en su origen: en la negociación de la Decisión 535 no se adoptó ningún principio general (como que la asignación de niveles arancelarios por grandes categorías económicas; o que cualquier revisión no implicaría incrementar el arancel para ningún país⁶⁶) y por otra parte no existe, conforme fue reseñado anteriormente, ningún mecanismo explícito que garantice la distribución equitativa de los beneficios de la unión aduanera en el caso de la Comunidad Andina.

Como consecuencia el proceso de negociación de la Decisión 535 fue arduo, tratando cada país de alguna manera de preservar su propio arancel, que responde en mayor o menor medida a su estructura productiva y su política económica. El resultado fue un éxito parcial, dado que la D.535 sólo cubrió el 62% de las subpartidas y a menos de un año de su aprobación y cuando está próximo a entrar en vigencia, hay un elevado grado de preocupación por el impacto que tendría su aplicación.

Por otra parte la falta de base (el AEC) y de incentivos para una política comercial conjunta, hizo difícil que ésta última pueda desarrollarse plenamente.

La ampliación de la Unión Aduanera, conjuntamente con el desarrollo de una política comercial común, en condiciones que atienda las preocupaciones fundamentales de los países: costos de mantener la unión aduanera y prioridades de la política comercial conjunta, podría constituir un escenario viable que tendría repercusiones positivas, tanto internas y externas, y capitalizaría los esfuerzos realizados en el campo de la integración.

La viabilidad de esta propuesta está determinada fundamentalmente en el grado de compromiso político de los países miembros en el proyecto de integración. Se trata de avanzar en una profundización del proceso de integración andino, pero sin perder de vista la necesidad de adelantar un proceso flexible donde el AEC debe ser un instrumento dinámico y no estático.

⁶⁶ Salvo para Bolivia, a quien se le eximió aplicar el nivel del 20%.

De existir este apoyo no cabe duda que se podrían diseñar criterios generales o mecanismos de distribución de beneficios, que conduzcan a perfeccionar el arancel externo para que cubra un mayor grado de subpartidas y comercio. Si el AEC no cubre la totalidad del universo arancelario, el remanente – que reflejaría los aranceles nacionales- quedaría bajo administración comunitaria o sujeto a ciertos condicionamientos (por ejemplo: movimientos sólo hacia abajo).

El perfeccionamiento del AEC, tiene sentido si se refuerza la política comercial conjunta y se armoniza los regímenes aduaneros⁶⁷ , que son los dos factores que pueden generar distorsiones comerciales. Lo anterior seguramente será más fácil por el mismo hecho de disponer de un AEC más perfeccionado.

Las repercusiones de la ampliación de la unión aduanera, se reflejarían en el resto del proyecto de integración, por la señal que da al interior de los países y ante la comunidad internacional, del grado de compromiso que los Países Miembros están dispuestos a poner en su esquema de integración.

Este paso abriría rápidamente las posibilidades de acelerar convenios de libre comercio con otros bloques (particularmente la Unión Europea) y terceros países, en mejores condiciones; y nivel interno reforzaría la seguridad jurídica para los agentes económicos pues permitiría manejar la política arancelaria y comercial sin presiones coyunturales.

La ampliación de la unión aduanera ofrecería las mejores condiciones para que el comercio intracomunitario siga creciendo e intensificándose, como lo ha hecho durante la década anterior, generando más empleo y una oportunidad real para desarrollar un patrón de exportaciones no fundamentado en materias primas. Este escenario ha sido cuantificado recientemente por el Centro de Comercio Internacional⁶⁸, estableciéndose que existe un comercio potencial de US\$3 000 millones, 50% más que los niveles actuales.

⁶⁷ Tres reuniones de expertos han tenido lugar para armonizar los regímenes aduaneros especiales desde el año 2002 y se ha invertido significativos recursos en este proyecto con la cooperación del BID. Para finales de octubre de 2003 está prevista la IV Reunión de Expertos donde se abordaría una propuesta al respecto. Hasta la armonización de los estos regímenes se operaría con derechos correctivos.

⁶⁸ Centro de Comercio Internacional (UNCTAD, OMC), The Andean Community : statistical indicators for identifying intra-regional export potential, Documento de Trabajo No. INT/W/2/09, enero de 2003

BIBLIOGRAFÍA

Abusada, Roberto; Illescas, J y Taboada, S. *Integrando el Perú al Mundo*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, IPE. Perú, 2001.

Ballassa B., *Teoría de la Integración Económica*, México, 1964

Ballasa B, *El Desarrollo Económico y la Integración*, CEMLA, México, 1965

Best E, *Capacities for regional integration: a conceptual framework for comparative analysis* en Free Trade Agreements and customs unions, (eds. Madeline O Hosli and Arild Saether), EIPA y TACIS, 1997.

Centro de Comercio Internacional (UNCTAD, OMC), *The Andean Community : statistical indicators for identifying intra-regional export potential*, Documento de Trabajo No. INT/W/2/09, 2003.

Cooper C, y Masell, "*Hacia una Teoría de las Uniones Aduaneras para los Países en Desarrollo*", en *Journal of Political Economy* en 1965 reproducido en *Integración Económica* (selección de S. Andic, S Teitel, Fondo de Cultura Económica, México, 1977

Frankel J., *Regional Trading Blocks in the world economic system*, Institute for International Economics, Washington, 1997.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Secretaría Ejecutiva para los Asuntos de la ALAC del Acuerdo de Integración Subregional: antecedentes, texto y documentación, Publicación 18, 1970

Mourik van A., "*The Economic Theory of Customs Unions and Free Trade Areas*", en *Free trade agreements and custom unions*, (eds. Madeline O Hosli and Arild Saether), EIPA y TACIS, 1997.

Robson P, *The Economics of International Integration*, Londres, 1980 (G. Allen & Unwin)

Rossi A, *The Internal Market and Free Trade in the European Union*, en *Free Trade Agreement en Free trade agreements and custom unions*, (eds. Madeline O Hosli and Arild Saether), EIPA y TACIS, 1997.

SGCAN, Codificación del Acuerdo de Cartagena, varias Decisiones.

SGCAN. Escenario para un Arancel Externo Común. Documento de trabajo No. SG/dt 143/Rev.1; enero 2002.

SGCAN. Ejercicio de identificación de comercio andino sensible a perforación arancelaria por preferencias no comunitarias. Documento informativo No. SG/di 343; noviembre 2001.

Trabilcock M y Howse R, *The Regulation of International Trade*, Londres, Rotutledge 1995

Viner J, *Teoría Económica de las Uniones Aduaneras. Una aproximación al libre comercio 1950*, en Integración Económica (selección de S. Andic, S Teitel, Fondo de Cultura Económica, México, 1977

Zambrana H., La Apertura Externa en Bolivia,
www.ibce.org.bo/documentos/apertura.htm, dic/2002

* * * * *