

V REUNIÓN DE ECONOMÍA MUNDIAL

SEVILLA, MAYO 2003.

TÍTULO: INTEGRACIÓN COMERCIAL DE LOS PAÍSES ANDINOS: ARANCEL EXTERNO COMÚN Y CONSOLIDACIÓN DE UNA UNIÓN ADUANERA ANDINA.

AUTOR: ÁNGEL MARÍA CASAS GRAGEA.

INSTITUCIÓN: DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA GENERAL Y ESTADÍSTICA, UNIVERSIDAD DE HUELVA.

E-MAIL: angel.casas@dege.uhu.es

1. INTRODUCCIÓN.

En los años noventa, los países andinos —actual Comunidad Andina (CAN)— (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) retomaron el ‘mandato histórico’ de la integración subregional pero, en esta ocasión, bajo un nuevo paradigma: el regionalismo abierto. En la actualidad, la CAN tiene una zona de libre comercio casi perfecta y quiere lograr una unión aduanera antes del año 2005, momento en que también pretende que exista un mercado común andino. La definición y avance de estas metas comerciales está siendo influida principalmente por el cambio que en el mundo de las ideas y en la praxis política ha supuesto el fenómeno de la globalización y las propuestas regionales anglonorteamericanas; y por la influencia de los distintos sectores productivos nacionales sobre los términos de negociación de los políticos nacionales en el ámbito subregional.

El presente trabajo tiene como objeto de estudio la integración subregional andina en el marco de la constitución de una unión aduanera subregional e intenta mostrar algunos de los factores que están influyendo en el diseño, en la puesta en marcha y en la consolidación de la subregión andina como un territorio aduanero común.

2. LA INTEGRACIÓN COMERCIAL ANDINA EN LOS AÑOS NOVENTA.

El nuevo planteamiento del Grupo Andino comenzó a gestarse en el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena (Protocolo de Quito) de 1987. Momento a partir del cual los Presidentes han intervenido directamente en la conducción del proceso de integración. El

impulso presidencial fue particularmente intenso entre los años 1989 y 1991, en los que se llevaron a cabo nueve reuniones de Presidentes andinos¹. Entre 1992 y 1994, en cambio, se vivió un periodo de receso ocasionado por circunstancias de tipo político². Edgard Vieira Posada opina que: “Esta interrupción de los encuentros presidenciales ocurrió en el momento en que mayor necesidad había de su continuidad”³. A partir de 1995, ha perdurado la periodicidad anual de la reuniones ⁴.

En 1989, en la Reunión de Cartagena (Colombia), los Presidentes ordenaron levantar en forma efectiva e inmediata las medidas de todo orden que estaban impidiendo que funcionase el Programa de Liberación⁵, al mismo tiempo que se manifestó la determinación para lograr que los países se abstuvieran de aplicar unilateralmente nuevas restricciones al libre comercio entre los cinco países andinos.

En 1990 en la Reunión de La Paz (Bolivia), los Jefes de Estado adelantaron los plazos para la formación y entrada en pleno funcionamiento de la Zona de Libre Comercio (ZLC) a partir del año 1994, y así poder acelerar la definición del Arancel Externo Común (AEC). Todo ello con el objetivo de evitar distorsiones en el comercio entre los países, unificar y homogeneizar las protecciones de ellos frente a terceros, perfeccionar la Unión Aduanera Andina (UAA), y como resultado, facilitar el funcionamiento del mercado ampliado.

En 1991, en la Reunión de Caracas (Venezuela) se aprobó un cronograma de eliminación gradual de la lista de excepciones al Programa de Liberación. Y ese mismo año, en la Reunión de Cartagena, los Presidentes aprobaron el Acta de Barahona en la que se decidió, finalmente,

¹ En 1989 se celebraron en Caracas (Venezuela), en Cartagena (Colombia) y en Galápagos (Ecuador) y en 1990 en Machu Pichu (Perú), Lima (Perú), Bogotá (Colombia) y la Paz (Bolivia) y en 1991 en Caracas y Cartagena.

² En abril de 1992, en Perú se produjo el cierre del Congreso que generó la suspensión de las relaciones diplomáticas por parte de Venezuela. Otro factor que influyó en esta suspensión fueron los enfrentamientos fronterizos entre Perú y Ecuador en esos años.

³ Edgard Vieira Posada, *El mercado ampliado andino: una realidad*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 1999, p. 51.

⁴ Se han celebrado en 1995 en Quito (Ecuador), en 1996 en Trujillo (Perú), en 1997 en Sucre (Bolivia), en 1998 en Guayaquil (Ecuador), en 1999 en Cartagena (Colombia), en 2000 en Lima (Perú), en 2001 en Valencia (Venezuela), en 2002 en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia).

⁵ El Programa de Liberación en la subregión andina se identifica con lo que también se conoce como zona de libre comercio.

adelantar la entrada en vigencia de la ZLC⁶ a 1992; se aprobó la adopción de un AEC⁷ en cuatro niveles arancelarios (5, 10, 15 y 20 por ciento) y se autorizó a Bolivia a mantener sus aranceles en 5 y 10 por ciento; y se creó —para que entrara en funcionamiento en 1995— el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) como un instrumento para estabilizar los costes de importación de los productos agropecuarios de primera necesidad que se caracterizan por una marcada volatilidad o inestabilidad de sus precios internacionales. La ZLC (1993) y el AEC (1995) entraron en vigencia en Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. Perú se automarginó en el proceso de negociación⁸, proponiendo su incorporación gradual a la ZLC y quedando como país observador en lo referente al AEC. El SAFP se puso en marcha entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

En 1996, en la Reunión de Trujillo (Perú) se aprobó el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena que produjo una reforma sustancial del proceso de integración andino. Como consecuencia de este Protocolo, el 1 de agosto de 1997, el antiguo Grupo Andino se transformaba en la Comunidad Andina (CAN).

En 1997, en la Reunión de Sucre (Bolivia), los Presidentes de los cinco países andinos decidieron avanzar hacia el establecimiento de un Mercado Común Andino (MCA), dándole especial importancia a la liberación y expansión del comercio de servicios y al proceso de armonización de políticas macroeconómicas. En 1998, en la Reunión de Guayaquil, se acordaron las directrices para establecer normas comunitarias sobre liberalización del comercio de servicios y la definición de una Política Externa Común. Al mismo tiempo, se encargó a la Comisión desarrollar las acciones para la plena instrumentación del Acuerdo Marco para la creación de una zona de libre comercio entre la CAN y MERCOSUR. En 1999 en la Reunión de Cartagena de

⁶ El 31 de enero de 1993 entró en pleno funcionamiento la ZLC para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

⁷ A partir del 1 de febrero de 1995 el Grupo Andino aplica a las mercaderías provenientes de terceros países, un AEC aprobado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela el 26 de noviembre de 1994. Perú aún no ha adoptado el AEC.

⁸ El 25 de agosto de 1992, la Comisión del Acuerdo de Cartagena adoptó la Decisión 321 *Suspensión Temporal del Perú*, con base en la cual este país suspendió sus obligaciones respecto al Programa de Liberación y al Arancel Externo Común hasta el 31 de diciembre de 1993. Esta Decisión fue prorrogada hasta abril de 1994, fecha en que la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó otra norma comunitaria, que dispuso la incorporación de Perú a la Zona de Libre Comercio en tres etapas. Finalmente, y después de difíciles negociaciones los demás socios del Grupo Andino lograron, el 30 de julio de 1997, un acuerdo para la reincorporación plena de Perú a la Zona de Libre Comercio y al AEC que culminará en el año 2005.

Indias los Presidentes se comprometieron a establecer el MCA para el año 2005 y en el año 2000 en la Reunión de Lima se aprobó un Programa de Acción 2000-2001 para el establecimiento de dicho MCA.

En la última reunión celebrada hasta la fecha en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), los Presidentes aprobaron directrices en las que se reiteraba el mandato a los países miembros para la consolidación de la ZLC: perfeccionar la unión aduanera y avanzar en la armonización de políticas macroeconómicas, en la aplicación de la Política Exterior Común, y en la Agenda Social. En esta Reunión los Mandatarios andinos también dispusieron que Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela apliquen antes de diciembre de 2003, un AEC con una estructura de cuatro niveles (0, 5, 10, 20). Bolivia ha quedado autorizada a no aplicar el nivel del 20 por ciento. Como resultado de la voluntad presidencial, el 15 de octubre de 2002 en la ciudad de Lima ha sido aprobada la Decisión 535 sobre Arancel Externo Común para ser aplicada por los países miembros a más tardar el 31 de diciembre de 2002.

3. EL ARANCEL EXTERNO COMÚN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA ANDINA.

3.1. INSPIRACIÓN TEÓRICA Y POSIBILIDADES PRÁCTICAS.

3.1.1. GLOBALIZACIÓN Y SECTORES PRODUCTIVOS NACIONALES.

La actual definición de los niveles del AEC y de la política arancelaria de la subregión andina está siendo marcada principalmente por el cambio que en el mundo de las ideas, y en la praxis política, ha supuesto el fenómeno de la globalización; y por la influencia de los distintos sectores productivos nacionales sobre los términos de negociación de los políticos nacionales en el ámbito subregional.

Dentro del contexto internacional situamos el fenómeno de la globalización que está respaldado teóricamente por el pensamiento neoliberal que, en su vertiente económica, incluye *la teoría ortodoxa o neoclásica del comercio internacional*.

A la par que el proceso globalizador iba adquiriendo fuerza durante la década de los ochenta, los países andinos fueron experimentando, tras la aplicación de los programas de estabilización y

de ajuste estructural (PAE), una mayor convergencia en el diseño de sus políticas económicas y comerciales (predominio de un régimen de mercado que ha limitado la actuación reguladora del Estado, la apertura internacional de los mercados y la existencia de equilibrio macroeconómico).

El contexto internacional y el predominio ideológico neoliberal fruto de la globalización, la convierten en unos de los fenómenos más influyentes sobre la forma en que los países andinos están encarando el avance, que pretenden acelerar, de su integración comercial, como medio para insertarse eficazmente en este nuevo contexto.

Se añaden a los compromisos subregionales como consecuencia de esta influencia, la firma —muchas veces desordenada— de acuerdos regionales o extrarregionales de comercio y cooperación de los países andinos con países de la región latinoamericana y del mundo que es una de las características más relevantes de la nueva ola de regionalismo latinoamericano. Situación esta última que ha planteado el debate teórico entre la adecuada convivencia de la globalización y el regionalismo.

Están teniendo especial relevancia las negociaciones que se están realizando para la formación del ALCA en el 2005. La formación de una zona de libre comercio hemisférica se ha convertido en unos de los acicates para la consolidación de la UAA y del MCA antes de ese mismo año, puesto que los países andinos ven en estas metas subregionales la plataforma desde la que pueden mejorar su posición negociadora frente al resto de los países y subregiones del hemisferio (especialmente Estados Unidos), lo cual a su vez repercutirá su mejor inserción dentro del mercado ampliado americano.

Ricardo Ffrench-Davis⁹ en una conferencia pronunciada en la SGCAN en 1999 sobre *globalización y arancel externo común* se refiere al contexto internacional como el gran cambio de la década de los noventa, donde la mayor globalización, la reducción de aranceles y de restricciones no arancelarias nos llevan a escenarios distintos al de los años sesenta y setenta y

⁹ Ver Ffrench-Davis, Ricardo. “Globalización y arancel externo común”, en SGCAN, *Informe de Relatoría: Reunión Conjunta del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o de Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica con la Comisión de la Comunidad Andina, sobre arancel externo común*, Lima, SGCAN, 13 de agosto de 1999, pp. 52-54.

donde la capacidad de los países o de los grupos subregionales de establecer preferencias comerciales frente a terceros está mucho más limitada que en años anteriores.

Los bienes y servicios que cruzan fronteras nacionales aún son sólo el 15% del PIB mundial, en valor agregado en las exportaciones de bienes y servicios (...) Debemos perseguir que ese 15% de comercio siga siendo dinámico en el caso de los países andinos y latinoamericanos, y que se dinamice aún más, pero con el requisito de que esté muy interrelacionado con el resto de la economía interna; es decir, un 15% que esté arrastrando al 85% para arriba. Tenemos que promover inversión dinámica para el 15%, y generar las condiciones para que este porcentaje aumente; pero, no basta con que esa fracción sea dinámica si el resto de la economía queda rezagada¹⁰.

En cuanto a la influencia de las realidades de los sectores productivos nacionales de cada uno de los países socios del Acuerdo de Cartagena sobre el diseño, aceptación y aplicación de un régimen aduanero común, ésta parte de los temores e incertidumbres que tienen los agentes económicos nacionales y los gobiernos participantes frente a una nueva situación de intereses comunitarios frente al tradicional escenario de intereses nacionales. La diferente estructura productiva (composición sectorial) de cada uno de los países andinos obliga a éstos a atender las presiones sectoriales nacionales de sus productores a la hora de llegar a un acuerdo sobre un régimen arancelario comunitario, puesto que éstos buscan —según sus intereses— que se liberalicen sus sectores más de lo que se ha definido o que se mantengan (o incluso refuercen) los niveles para los bienes que ellos producen. Esto indudablemente se convierte en una fuente de conflictos y de desacuerdos ya que lo que puede beneficiar a unos es quizá lo que perjudica a otros.

Estos factores —la globalización y las presiones nacionales— se han convertido en variables claves para entender la definición del régimen arancelario común. Por un lado intentando que la estructura arancelaria favorezca el aprovechamiento de las ventajas naturales de los países (a lo que tiende un AEC uniforme, *plano* o *flat*), y por otro, buscando mantener dentro de lo posible

¹⁰ *Ibidem*, p. 52.

las prioridades de desarrollo industrial o exportador de los productos de los países miembros (lo que se hace posible si existe una estructura arancelaria diferenciada).

Consecuentemente, la CAN aspira a definir su política arancelaria y comercial bajo una perspectiva de orientación aperturista y donde los aranceles cumplen cada vez un menor papel como instrumento de política comercial y donde lo ideal sería contar con un arancel plano. Pero, al mismo tiempo, debe responder a los intereses de los agentes económicos y empresariales que apoyan la existencia de una estructura arancelaria que mantenga la protección sobre sus sectores (sesgos competitivos), a través de una estructura arancelaria sea diferenciada.

El peso ideológico del pensamiento neoliberal bajo el marco de la globalización es muy grande, lo que hace que los hacedores de la integración, como veremos más adelante, recomienden y persigan una estructura arancelaria baja y poco dispersa (a lo que han ayudado las reformas estructurales de los años ochenta). Sin embargo, estos deseos de los funcionarios andinos no se han visto plasmados en la definición del AEC actualmente en vigor, como tampoco lo han hecho en el nuevo AEC andino que se ha formulado a partir de la Reunión de Santa Cruz de la Sierra en enero de 2002.

Los funcionarios y políticos andinos son conscientes de que el nuevo AEC, diseñado en el año 2002, no deberá ser un simple perfeccionamiento del régimen arancelario vigente, sino que en éste deberán eliminarse una serie de factores que le restan eficiencia a la UAA, y que son fuente de disenso entre los países socios. Nos referimos a la incorporación plena de todos los países andinos (lo que hasta ahora no ha ocurrido); a la eliminación o reducción a su mínima expresión de las modalidades de diferimientos y excepciones que contempla la actual normativa andina (*ver infra*); a la actual existencia de zonas francas y de regímenes aduaneros nacionales (los regímenes suspensivos y de devolución de impuestos) que por su carácter intrínseco¹¹ o por

¹¹ Estos regímenes representan una importante perforación al AEC, puesto que se materializa en la reducción de la tasa efectiva pagada del arancel a bienes que luego se incorporan en el comercio al interior del mercado ampliado. Esta situación, no está adecuadamente compensada en la normativa de origen aplicada para dicho comercio y además son fuente de evasión y de incierta asignación de recursos al interior de cada economía participante, pues los gobiernos no tienen claridad del impacto sobre el proceso exportador de estos mecanismos

la forma¹² en que se aplican, generan sesgos y distorsiones al comercio subregional de los insumos de los bienes exportados; a las preferencias arancelarias otorgadas a terceros países de forma bilateral¹³; a la existencia de normas de origen (*ver infra*); y a la aplicación arbitraria del AEC en el caso de las compras estatales¹⁴. Además, el régimen arancelario común deberá ir de la mano de otras medidas que supongan la plena consolidación de un territorio aduanero común (eliminando los controles aduaneros entre los socios, mejorando la infraestructura aduanera y de comunicaciones, etc.).

La postura del nuevo regionalismo andino respecto a los aranceles se apoya en la creencia liberal de que la reducción arancelaria va a contribuir a elevar el volumen de comercio y el crecimiento económico de la países andinos. Esta afirmación queda contrastada con la explicación, que transcribimos a continuación, de la SGCAN sobre el papel del arancel como instrumento de política comerciales:

Los aranceles son un determinante en la asignación de recursos y el patrón de especialización de las economías y, en gran medida, de la rentabilidad de la producción nacional frente a los productos importados. Los aranceles elevan el precio doméstico de los productos importados por encima del precio internacional. Ello estimula la producción nacional que compite con las importaciones pero perjudica a los consumidores. Asimismo, los aranceles generan un sesgo antiexportador en la economía, pues los recursos se desvían hacia aquellos sectores protegidos frente a las importaciones en detrimento del sector exportador. De esta manera, los aranceles pueden dificultar el que las economías se especialicen en aquellos sectores en los que cuentan con ventajas comparativas. Finalmente, los aranceles reducen el intercambio comercial internacional, y por tanto, reducen las ventajas del comercio (...) Una economía pequeña, bajo el supuesto

¹² Los distintos regímenes aduaneros pueden generar diferencias de aplicación arancelarias importantes. Por ejemplo, las diferencias que existen en el plazo máximo permitido para el almacenamiento de mercancías antes de su efectiva nacionalización, que varía entre 2 y 9 meses.

¹³ Estos acuerdos de preferencias comerciales no comunitarias han supuesto perforaciones al AEC.

¹⁴ Las compras estatales son significativas en los países de la CAN. Los países andinos no aplican el AEC en su totalidad cuando se realizan estas compras. Aunque en este campo no se han registrados avances sustanciales, la SGCAN considera que los países deben considerar los siguientes criterios en este terreno: a) no excluirse de la aplicación del AEC; b) no asignar partidas presupuestarias específicas e impuestos para pagar los aranceles; c) crear un sistema transparente de información y licitaciones que permitan la participación de los bienes importados andinos y de terceros con igualdad de trato, con la única discriminación que establece el arancel.

de la existencia de mercados competitivos, alcanzará un mayor bienestar a través de una mayor interacción con el resto del mundo mediante el comercio y en función del aprovechamiento de sus ventajas comparativas. Este enfoque teórico ha sido frecuentemente apoyado por la creciente evidencia empírica de la relación positiva existente entre una orientación abierta al exterior y el crecimiento económico¹⁵.

A pesar de la visión anterior, donde se entiende a la apertura de las economías y su inserción internacional como un pilar fundamental que transforma el comercio exterior en un elemento dinámico del crecimiento económico. Ricardo Ffrench-Davis, en su conferencia, recordaba a los funcionarios andinos que no debe dejarse de lado la porción de la producción que no cruza las fronteras de un mercado interno (en el caso de un proceso subregional como el andino nos estaríamos refiriendo al mercado ampliado andino). La reflexión de este autor respecto del AEC se fundamenta, en que éste efectivamente, debe estar orientado a favorecer la competitividad de las exportaciones andinas, pero también debe procurar un margen de preferencia adecuado para la producción subregional que estimule la inversión productiva. En este sentido, y en el marco de un proceso de integración profundo como el andino, el AEC, además de un instrumento orientado a la asignación de recursos, también puede ser un mecanismo importante de la conformación y consolidación del mercado ampliado (UAA), donde los países tienen una barrera homogénea de protección frente al comercio con terceros y donde la protección otorgada a los productores nacionales (pagados por los consumidores) son ahora comunitarias.

El enfoque neoliberal defiende un régimen arancelario común que aspira a tener una estructura arancelaria uniforme¹⁶, con un promedio bajo y poco disperso¹⁷ (preferentemente un arancel plano), que privilegie la apertura y la liberalización en desmedro de la protección, y que permita un análisis fiable de la protección efectiva de la economía¹⁸. En esta línea, los aranceles

¹⁵ SGCAN. *Perspectivas del Arancel Externo Común Andino*. SG/dt 63. Lima, SGCAN, 5 de mayo de 1999, p. 11.

¹⁶ Los aranceles diferenciados, en la medida que sean altos, sesgan o privilegian el desvío de recursos hacia actividades económicas, distintas en cada caso. Un arancel uniforme (o plano) tiende a sesgar la asignación de recursos hacia las actividades productivas primarias o intensivas en factores de producción e insumos locales.

¹⁷ Una estructura diferenciada con niveles de protección nominal o efectiva muy dispersos, se convierte en una labor imposible que creará importantes sesgos competitivos no deseados. Esta situación es un determinante importante para que la estructura arancelaria se oriente hacia modalidades con bajo grado de diferenciación o dispersión.

¹⁸ Los aranceles diferenciados generan tasas de protección efectiva que pueden llegar a ser muy altas, incluso con tasas moderadas de protección nominal. A su vez, diferencias en las tasas de protección efectiva entre los sectores,

cada vez tendrán una menor significación en la contribución fiscal¹⁹, lo que se hace especialmente significativo en el regionalismo abierto andino, bajo el cual se está produciendo un fuerte proceso de reducción de los aranceles nominales a nivel regional, hemisférico y mundial. Además, si tenemos en cuenta las excepciones²⁰ que existen en los acuerdos comerciales firmados con terceros y la estructura de importaciones de cada uno de los países, la tasa de recaudo es aún menor que el arancel nominal. De todas formas, como se espera que aumente el volumen de productos que se comercian, la reducción en los ingresos arancelarios se puede ver aunque sea parcialmente compensada por los mayores ingresos de tributación; la reducción del contrabando, la economía informal y la evasión tributaria²¹. (ver Cuadro 1.)

CUADRO 1. ARANCEL Y RECAUDO EN LOS PAÍSES ANDINOS

País	1990		1997	
	Ar. Nominal	T. Recaudo	Ar. Nominal	T. Recaudo
Bolivia	16,65	9,4	9,71	6,0
Colombia	44,53	7,0	11,65	7,7
Ecuador	42,50	12,0	11,30	8,5
Perú	72,13	11,1	13,24	8,8
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: SGCAN, *Perspectivas del Arancel Externo Común Andino*, SG/dt 63, Lima, SGCAN, 5 de mayo de 1999, p. 21.

Un arancel de estas características reduce los costes de la administración tributaria debido a que se simplifican los mecanismos administrativos al requerirse menos información para la determinación correcta de las bases gravables. También, otorga un tratamiento igualitario a todas las actividades productivas, lo que identifica a los sectores de la economía más eficientes y logra que los recursos se desplacen hacia las actividades que poseen mayores ventajas comparativas. Bajo esta creencia, una estructura arancelaria diferenciada, dispersa y con niveles altos distorsiona las ventajas comparativas naturales a favor de los sectores más protegidos, lo que no se considera eficiente. Además, la utilización de una política arancelaria común en la subregión evita que se creen incentivos diferenciados para un mismo producto entre los países miembros, lo que también repercute sobre los flujos de inversión que acuden a aquellos productos o sectores

son determinantes en la asignación de recursos en la economía, pues los sectores con mayor protección efectiva atraerán más inversiones que los demás.

¹⁹ La tasa arancelaria económica (tasa de recaudo) es usualmente menor que la nominal, puesto que en los países existen sistemas fiscales de devolución o suspensión arancelaria, excepciones por acuerdos comerciales y por la misma estructura de importaciones. Además, en el caso de los países andinos, la recaudación arancelaria representa una fracción no significativa de los ingresos de los gobiernos.

²⁰ Aunque una estructura arancelaria uniforme tiende a tener menos excepciones con lo cual la recaudación efectiva puede ser incluso equivalente a la alcanzada con una estructura arancelaria de promedios más altos.

²¹ Aún en los casos de un arancel uniforme la administración aduanera puede enfrentar dificultades para detectar situaciones de subvaluación de importaciones. Una alternativa es la imposición de mecanismos de fiscalización ex post, aforo selectivo y altas penalidades por evasión tributaria.

dependiendo de los distintos niveles y dispersión de los aranceles, en vez de buscar las ventajas comparativas.

Hasta este momento, hemos hablado fundamentalmente de los aranceles como instrumentos de política comercial que influyen directamente sobre la asignación de los recursos dentro de los países y como fuente de recaudación fiscal. Pero además, los aranceles también pueden ser usados como instrumento para la estabilización de los precios internacionales que tienen una alta volatilidad, como por ejemplo hace el SAEP con los precios de algunos productos agroalimentarios. El uso del arancel con este último objetivo tiene una influencia directa sobre la determinación de los precios, puesto que altos aranceles pueden hacer prohibitivas las importaciones y convertir un producto comercializable en el exterior, en la práctica en no comercializado fuera de las fronteras. Los precios de los bienes no comercializables en el exterior quedan determinados por las condiciones de demanda y oferta interna, mientras que los precios de los bienes comercializados con terceros países son determinados por la oferta y la demanda internacional, el tipo de cambio, y el arancel.

Esto convierte a una estructura arancelaria particular de una zona económica subregional en un instrumento que permite la uniformidad de la clasificación de los productos comercializados y no comercializados de los países miembros con el exterior de la subregión, y en un condicionante de los efectos de las políticas macroeconómicas. Cuanto más baja y menos dispersa sea esta estructura arancelaria, las economías participantes serán más abiertas y la recaudación fiscal dependerá menos de las estructuras de las importaciones.

Los PAE aplicados en la subregión desde los años ochenta contemplaban, como pieza inicial para su futuro éxito, la mayor apertura comercial, la cual necesita que se simplifique y que se disminuya el grado de protección del comercio. La apertura externa se ha constituido en la actualidad en una política común en todos los países andinos. En este sentido, su política arancelaria ha estado y está condicionada por la puesta en marcha de los PAE, que a su vez necesitan de la liberalización comercial para estabilizar los precios (inflación).

Además, a medida que el intercambio comercial dentro de la CAN ha ido creciendo, se ha hecho más necesaria la armonización de las políticas macroeconómicas en los países andinos (las políticas económicas llevadas a cabo en un país no sólo afectan al país que las aplica sino a los otros países del Grupo).

Todo esto sitúa en el exterior a las fuerzas inductoras del diseño de la política arancelaria común y deja un margen estrecho a la propia iniciativa de los hacedores de la política subregional andina en el proceso de formación del MCA, y a su vez convierte a las presiones nacionales en obstáculos a salvar. La SGCAN valora esta situación diciendo: “afortunadamente, las reformas llevadas a cabo en América Latina durante la década de los noventa han uniformado significativamente las principales políticas económicas en la región, lo cual facilitaría la necesaria coordinación”²².

²² SGCAN [1999], *op. cit.*, p. 24.

3.1.2. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA CONSTITUCIÓN DE UNA UNIÓN ADUANERA.

Al mismo tiempo, la SGCAN ha considerado, dentro del contexto descrito en el epígrafe anterior, los *aspectos estáticos y dinámicos* de la constitución de una unión aduanera, buscando que el avance de su acuerdo de integración genere más ventajas que desventajas a los países miembros y que consecuentemente tenga sentido, dentro de la nueva lógica del regionalismo abierto, superar el Programa de Liberación al interior de la subregión y avanzar en su inserción en la economía mundial como bloque aduanero y mercado común²³.

Dentro de los *aspectos estáticos* que defienden la formación de una UAA, la SGCAN destaca: la *creación y desviación de comercio*, la *no necesidad de normas de origen*, la *distensión geopolítica*.

- *La creación y desviación de comercio.* Jacob Viner analiza la creación y la desviación de comercio que se produce en un grupo de países entre ellos y con el resto del mundo cuando éstos deciden formar una unión aduanera. Este análisis se centra en los factores estáticos de una política aduanera común, dónde los beneficios de la integración aduanera se miden por la mayor creación de comercio sobre una menor desviación de éste y se considera que los países con aranceles relativamente bajos que forman un bloque aduanero tienen un mayor potencial de creación de comercio. Sin embargo, esta valoración se matiza cuando nos estamos refiriendo, como en el caso de la CAN, a una agrupación de países en vías de desarrollo donde además de la desviación y creación de comercio se deben tener en cuenta otros elementos, *factores dinámicos* (generación de empleo, dinámicas de aprendizaje que estimulan el desarrollo tecnológico, la mejora de competitividad, las economías de escala que no son apreciables antes de la conformación del bloque, el aumento de inversión tanto interna como externa, y la mejora en la relación de intercambio de los países de la unión aduanera), que hacen que la balanza de la integración comercial pueda llegar a ser positiva para los países que han decidido integrarse a pesar de la potencial desviación de comercio que puede darse. Todos ellos considerados en conjunto, apoyan la formación de una UAA.
- *Las normas de origen (NO).* El objetivo de las NO es que las preferencias otorgadas a productos de los socios de un proceso de integración o de un acuerdo preferencial de comercio y cooperación, beneficien a los productos originarios del mercado ampliado (sentido positivo). O para evitar que las preferencias otorgadas sean aprovechadas por productos de países que no están involucrados en el acuerdo comercial (sentido negativo). Las NO se materializan en un control en aduanas de los productos que se comercian entre los países miembros y a los que se les aplica los criterios de origen acordados (determina el carácter originario del producto), y que va acompañada de una parte ‘procedimental’ (de procedimiento) que involucra a distintos actores (los negociadores de los criterios de origen y autoridades que certifican el origen, y que ejercen el control aduanero sobre las

²³ *Ibidem*, pp. 5-8.

operaciones comerciales en materia de origen y sancionan los incumplimientos en este campo²⁴).

Una ZLC o una unión aduanera —en consolidación— necesitan unas NO bien negociadas para que los países miembros puedan aprovechar las condiciones de acceso preferencial de sus productos (programa de liberación, eliminación de restricciones, desgravación arancelaria). Las NO pueden tener sesgos comerciales dependiendo de los sectores productivos que ejerzan mayor presión (el sector que negoció bien aprovechará mejor el mercado ampliado que el sector que no lo hizo). En este sentido, las NO son fundamentales para las negociaciones de acceso de los productos comercializados en el interior del mercado ampliado, porque unas NO determinadas pueden desplazar o pueden eliminar las preferencias comerciales que se están pactando en el acuerdo comercial.

Sin embargo, una de las ventajas de contar con una unión aduanera consolidada (régimen aduanero común) es que las NO y otra serie de complejas prácticas internas de administración de la competencia (medidas correctivas, medidas antidumping, etc.) dejan de ser necesarias como medidas que eliminan la generación de flujos de comercio artificiales (operaciones de arbitraje y reexportación) y como resultado se reducen los costes de transacción del comercio internacional, se hace más equitativa la competencia entre los productores de los países miembros y se favorece el intercambio comercial internacional y subregional.

Las NO, desde un punto de vista conceptual, pueden ser diseñadas con un carácter más permisivo o más restrictivo en función del tipo de acuerdo que tengan los países (en el sentido de que éstos producen sus materiales para fabricación) y del grado del nivel de desarrollo económico de los países²⁵. Por ejemplo, un acuerdo como el TLC, donde los países miembros cuentan con muchos insumos, ha diseñado unas NO de origen sumamente rigurosas y exigentes. Otro elemento importante, es la estructura económica-comercial de los países socios entre los que se establecen las preferencias comerciales, donde en función de éstas las NO se pueden volver un elemento clave en función de que a

²⁴ En el caso de la CAN, cuando existe una controversia entre dos países andinos respecto al carácter originario de un producto que va a ingresar de un país hacia otro y éstos no resuelven el asunto entre ellos, entonces interviene en primera instancia la SGCAN y si aún así no se logra dirimir el conflicto, el asunto pasa en última instancia al TJCAN.

²⁵ Existen tres grandes tendencias en materia de origen: 1. El *origen tradicional* que es relativamente flexible en sus criterios y en sus exigencias. También en los procedimientos de certificación y de control y generalmente no tienen una institucionalidad definida de tipo multilateral para su manejo. En este tipo de origen es en el que está inspirada la normativa andina sobre NO aunque con algunas diferencias: existe una institucionalidad multilateral (SGCAN y TJCAN) y se exige el pago del AEC, puesto que la CAN camina hacia la UAA y el MCA 2. El *origen de nueva generación* trata de identificar criterios de origen para cada partida arancelaria (partida a partida). Esto aporta claridad (no hay duda de donde es el producto), pero para lo cual los países deben tener un gran conocimiento (partida a partida) de cómo se producen y qué componentes importados se utilizan y de dónde vienen éstos. Este sistema es mucho más cuidadoso, detallado, riguroso y exigente que el origen tradicional. 3. El *origen no preferencial* o el *origen para el curso normal del comercio*. Éste es un origen que tiene los parámetros de lo que es el origen preferencial (tradicional y de nueva generación). Pero el origen no preferencial tiene unas modificaciones en cuanto a los criterios de origen, puesto que éste lo que busca es identificar de donde viene el producto para aplicarle una sanción (por ej.: medidas antidumping o derechos compensatorios) que viene de otro lugar. En este caso el enfoque del origen es distinto conceptualmente, no se busca otorgar la preferencia sino aplicar la sanción cuando en el producto aparece algún componente que permita aplicarla.

los países les interesen unas normas de origen más flexibles o más restrictivas. Un ejemplo que ilustra este último elemento ha sido la dificultad que está suponiendo la determinación de unas NO en la firma de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR. Estos bloques tienen países con estructuras productivas diferentes: más diversificada en el caso de MERCOSUR lo que le permite aspirar a tener unas NO más exigentes. En cambio, la CAN cuenta con una estructura productiva menos diversificada y más dependiente de terceros países, lo que exige que se diseñen unas NO más flexibles²⁶. Sin embargo, dentro de la relación entre estos dos bloques, Bolivia —país miembro de la CAN y asociado a MERCOSUR— ya había negociado, antes que el resto empezara a hacerlo, unas normas más exigentes con MERCOSUR, por la sencilla razón de que este país andino tiene un fuerte porcentaje de insumos de MERCOSUR, cosa que no ocurre en el caso de Colombia y Venezuela.

Éstas son necesarias dentro de una ZLC para que no se distorsionen las ventajas del mercado ampliado entre un grupo de países, y se vuelven aún más necesarias si los países de este espacio económico otorgan individualmente preferencias arancelarias o firman acuerdos de libre comercio con terceros países. La gestión de las NO en estas condiciones se vuelve más compleja y supone un sobre coste administrativo para mantener su eficacia que pueden terminar encareciendo la producción (andamiaje de origen), lo que muchas veces hace que convenga más pagar el arancel que aplicar la normativa de origen, especialmente en el caso del origen de nueva generación (la rigurosidad de la norma anula las preferencias otorgadas)²⁷.

- *La distensión geopolítica.* Una estructura arancelaria común dentro de un espacio aduanero subregional genera una mayor interdependencia comercial entre los países del Grupo Andino, lo que hará menos probable que los países miembros repitan en el futuro situaciones de competencia o prácticas desleales entre ellos (*beggar-my-neighbour policy*) y que no se tengan en cuenta la situación del conjunto en las negociaciones con terceros (por ej. ALCA o MERCOSUR) o que se enfrenten militarmente como ocurrió en un pasado muy reciente entre Ecuador y Perú a raíz de sus disputas fronterizas.

La SGCAN identifica entre los *aspectos dinámicos* que apoyan la plena implantación de una UAA: la *mayor viabilidad política*, y el *menor coste fiscal* de la apertura de los mercados dentro de la subregión y con el mundo, el *aumento y el perfeccionamiento del mercado ampliado*, la *mayor credibilidad* y la proyección de una imagen positiva del proceso de integración y de los países miembros, y la *reducción de los futuros costes de negociación*. Y entre los aspectos de esta

²⁶ En la CAN, las NO que se aplican al comercio subregional están basadas en los criterios de salto de partida y/o incorporación de valor agregado nacional. Además, se han establecido algunos requisitos específicos en función de atender parcialmente las eventuales distorsiones al comercio derivadas de las diferencias arancelarias que subsisten entre los países. La normativa andina sobre NO: el Capítulo 10 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 416 *Normas Espaciales para la Calificación y Certificación del Origen de las mercancías*, adoptada el 30 de julio de 1997, Lima, Perú.

²⁷ A los países andinos no les conviene negociar normas de origen de nueva generación (aplicadas con frecuencia entre países desarrollados) porque no cuentan con una infraestructura productiva muy desarrollada. Esto supone que no se cuente con un gran conocimiento de partida por partida y cabe la posibilidad que se anulen las preferencias o que se generen sesgos sectoriales como resultado de la aplicación de la norma. Además ellos no cuentan con un gran respaldo de materias primas propias para la producción, y los cálculos del valor agregado generan unos sobre costes administrativos que terminan encareciendo ésta.

naturaleza que, en cambio, no la recomiendan aparecen: la *asimetría de los costos fiscales*, los *sentimientos proteccionista* que la UAA puede despertar en el bloque, y el *peligro de que el acuerdo de integración sea visto como un fin en sí mismo* y no como un medio para la inserción de sus economías en el mundo.

- *La viabilidad política* se refiere a la mayor facilidad que se suele dar en el marco subregional para la aprobación de medidas comerciales, normalmente liberalizadoras. La oposición de ciertos grupos nacionales de interés a estas medidas suele representar un alto coste político para los dirigentes de cada uno de los países, que éstos muchas veces no están dispuestos a asumir en solitario. En cambio, este coste se ve diluido en el marco mayor de un compromiso multilateral. Además, la puesta en marcha de estas medidas comerciales en un marco de compromisos internacionales permite que estas se puedan adoptar y ejecutar con una mayor determinación, al minimizarse la necesidad de atender a las presiones sectoriales de sus productores (por mayor o menor protección de determinados bienes, a través de los aranceles o de las medidas para-arancelarias). En definitiva, los acuerdos comerciales que engloba un proceso de integración repercute positivamente en la eficacia y en la capacidad de cada país en la administración de su comercio exterior.
- *El coste fiscal* es menor y se limita a la capacidad unilateral de un país de revertir la estructura arancelaria comprometida con sus socios. Esta ventaja se considera más sólida cuando la unión aduanera, como sería el caso de la UAA, está formada por países culturalmente homogéneos, donde se supone que la confianza en la correcta implementación de los términos arancelarios acordados es mayor. También se espera que los beneficios que plantean en la teoría se puedan disfrutar en toda su plenitud en la práctica.
- *El aumento y perfeccionamiento del tamaño del mercado*. Este aspecto destaca las razones expuestas por la CEPAL en los años cincuenta sobre las ventajas de la integración económica entre otras razones por la necesidad de ampliar el mercado para aprovechar las economías de escala. Las ventajas de actuar en un mercado ampliado induce a los países miembros a asignar sus instrumentos de política (prioridades productivas, intervención estatal, el impacto sobre el equilibrio de la balanza de pagos o sobre ciertos gastos o consumos) teniendo en cuenta el nuevo territorio de actuación.
- *La credibilidad* frente a terceros que ofrece a los países miembros pertenecer a una unión aduanera y a un mercado común donde se adoptan compromisos para alcanzar objetivos económicos de forma conjunta. Esto puede contribuir a que las políticas en materia de liberalización comercial, de estabilización y de reformas económicas (armonización de políticas macroeconómicas) generen más confianza y menor incertidumbre político-económica en los agentes económicos y aumenten los flujos de inversión entre los países miembros y los flujos de inversión extranjera al interior de la subregión, ante la mayor expectativas de ganancias que les abre el mercado ampliado a aquellos proyectos en los que es importante el aprovechamiento de las economías de escala.

Esta credibilidad y mejor imagen internacional de los países dentro de un territorio aduanero común debería tener, si quieren mantenerla, su principal asidero en la solidez y cumplimiento cabal de todos los compromisos firmados en la subregión como parte de una estrategia realista y propia (motor endógeno), que a su vez se renueve y se reafirme en el transcurso del tiempo a través de su avance y de la aplicación conjunta de las reformas y políticas propuestas. Y en menor medida, los compromisos subregionales deberán estar sostenidos por la condicionalidad de planes diseñados en el exterior para ser aplicados al interior de la subregión (motor exógeno).

En definitiva, la simple declaración de intenciones de los países, del ‘queremos hacer o queremos ser’, puede terminar generando el descrédito y la desconfianza en la seriedad de una propuesta de integración económica entre los países andinos —metas comerciales y económicas propuestas—, si éstos, a lo largo del tiempo, sufren constantes cambios en su intensidad (excepciones, diferimientos, regímenes especiales, etc.) y en su extensión (cronograma establecido, países implicados en su real aplicación). Igual repercusión tienen las modificaciones del marco jurídico-institucional cada cierto tiempo. Otro elemento que erosiona la confianza en el proceso se produce cuando los avances subregionales evaluados como positivos son los promovidos por programas de reforma y estabilización aplicados unilateralmente (aunque los países al final converjan) impuestos por organismos multilaterales como el FMI, especialmente cuando éstos no coinciden con la estrategia de avance del proceso de integración subregional.

- *La capacidad y costes de negociación.* Los países que forman un territorio aduanero común, necesariamente toman una postura única —una sola voz— en mesas de negociación comercial con terceros en las que se vean involucrados. Actuar como un solo bloque reduce el número de negociadores, facilita la alta especialización de éstos en temas concretos, y refuerza el poder y la eficacia negociadora del bloque. Además, los terceros encuentran más atractivo el mayor tamaño del mercado como territorio que les puede ofrecer más ganancias y los compromisos comunitarios como base de estabilidad de la subregión. Desde esta óptica, teniendo presente la realidad actual de negociaciones múltiples que la CAN está llevando a cabo con diferentes mercados de importante tamaño económico y especial importancia política para la subregión como son MERCOSUR, la UE y el ALCA, la consolidación de la UAA se convierte en un paso de especial trascendencia para que las negociaciones comerciales y acercamientos regionales no se aborden de una manera bilateral nacional, lo que generaría resultados menos satisfactorios para el bloque en su conjunto.
- *Las pérdidas de los países en el volumen de recaudación fiscal* son consideradas como una de las desventajas de la adopción por los países miembros de una estructura arancelaria común y una unión aduanera. Pérdidas —costes fiscales asimétricos— que son mayores o menores cuanto más alejados o cercanos se encuentren los promedios arancelarios nacionales del acordado en la unión aduanera. El AEC supone que los países ceden su soberanía sobre el uso de este instrumental, antes nacional.
- *El acuerdo regional como fin en sí mismo y los incentivos o tentaciones al proteccionismo* de los países miembros frente a terceros es visto como un peligro, más teórico que real en

el caso andino, de la formación de una UAA para el logro del libre comercio mundial y de la inserción internacional de la subregión en condiciones de eficacia y competitividad. Sin embargo, el establecimiento del AEC y de la unión aduanera genera que los niveles de protección que existen tengan una mayor estabilidad que antes de haber sido definido éste. Esta afirmación encuentra sustento en el hecho que esta estabilidad es el reflejo de la mayor dificultad de las variaciones unilaterales de los aranceles. Por otro lado, se adquiere mayor conciencia nacional y colectiva y se establece una mayor disciplina administrativa del conjunto.

A partir del análisis de estos aspectos estáticos y dinámicos, la SGCAN se pregunta: ¿cómo hacer que las ventajas superan a las desventajas de los acuerdos regionales?. Y encuentra la respuesta en Jagdish Bhagwati²⁸ en los siguientes términos²⁹:

- Los aranceles que se impongan dentro del bloque comercial y frente a los otros países deben de ser reducidos y con escasa dispersión. De esta manera se limitan los potenciales impactos negativos de los acuerdos comerciales.
- Manejo cuidadoso de las medidas antidumping, de salvaguardias y de restricciones para-arancelarias al comercio³⁰. En muchos casos, especialmente si hay un alto grado de discrecionalidad en su aplicación, estas medidas imponen altos costos al comercio y terminan siendo formas de protección escondidas.

3.2. RÉGIMEN GENERAL: ESTRUCTURA ARANCELARIA ESCALONADA POR GRADOS DE ELABORACIÓN.

Tras dos años de negociación, el 26 abril de 1994, la CAN adoptó una AEC mediante la Decisión 370 de la Comisión. En la actualidad, este régimen general arancelario es aplicado imperfectamente por Colombia, Ecuador y Venezuela. Bolivia mantiene una régimen especial contemplado en la misma Decisión 370 y Perú hasta la fecha participa sólo como observador³¹. El AEC entró en vigencia a partir de febrero de 1995 y es considerado como la primera etapa de la constitución de la UAA al determinar unos márgenes de preferencia homogéneos y protección efectiva de los productores de los países miembros frente a los productores de otros países.

Este AEC se caracteriza por tener una estructura escalonada de cuatro niveles básicos (5, 10, 15, y 20 por ciento) que se aplican a los productos teniendo en cuenta el grado de elaboración de éstos (Anexo 1 de la Decisión 370), la existencia o no de producción subregional —Nómina de Bienes No Producidos (NBNP)— y el interés de no encarecer los bienes de capital y los insumos

²⁸ Ver Jagdish Bhagwati, David Greenaway y Arvind Panagariya, “Trading Preferentially: Theory and Policy”, *Economic Journal*, 108 (1998), pp. 1128-1148. Citado por SGCAN, *Perspectivas del Arancel Externo Común Andino*, SG/dt 63, Lima, 5 de mayo de 1999, p. 10.

²⁹ SGCAN [1999], *op. cit.*, p. 10.

³⁰ normas de carácter laboral, de competencia y antimonopolio, de protección a la propiedad intelectual, del rol de las empresas estatales, de la no discriminación a empresas extranjeras y normas ambientales, etc.

³¹ Perú tiene nominalmente una estructura arancelaria plana, que es completada con algunas medidas que en menor grado que el AEC andino, la hacen escalonada. En la práctica se aplica un arancel del 20 por ciento para un grupo importante de productos (agrícolas, textiles y confecciones ...) y éste es prácticamente el mismo que en los demás países, con la excepción de Bolivia.

necesarios para los procesos productivos³². Esta estructura escalonada se estableció buscando cubrir la necesidad de establecer condiciones equitativas en la competencia para el mejor funcionamiento del mercado ampliado y porque esta estructura arancelaria es muy parecida a la que ya tenían Colombia, Ecuador y Venezuela antes de ser aprobada la Decisión 370. Sin embargo, esta Decisión contempla una nómina de productos que no están sometidos al régimen general establecido y que alejan el AEC andino del mencionado criterio de uniformidad. Esto último, junto con los niveles de la estructura general, deja insatisfechos a los técnicos de la SGCAN³³, que han manifestado que esta estructura arancelaria no recoge satisfactoriamente las diferencias en la composición sectorial productiva de los cinco países, ni las diferencias en la utilización de los factores productivos en el interior de cada uno y genera diferencias sustanciales en las protecciones efectivas de los distintos sectores. A lo que añaden que bajo estas circunstancias y dado que los niveles de protección efectiva no responden a una decisión consciente de selectividad por parte de los gobiernos, lo más probable es que el proceso de asignación de recursos en cada una de las economías participantes en el mecanismo se vea seriamente distorsionado, por los sesgos comerciales derivados.

Los sectores más efectivamente protegidos con la actual estructura del AEC son la agroindustria, el textil, el agropecuario, la química, otras industrias, el plástico, el cuero y el automotor. Y están relativamente desprotegidos la minería, la química básica, el papel, las editoriales, la maquinaria y la metalurgia. Además, la protección efectiva implícita aplicada por Colombia es superior a la de Ecuador y Venezuela³⁴.

Por países, los sectores más protegidos en función de diferimientos unilaterales son: en Colombia, el sector automotor, editorial, plástico, azúcar, armas y otras industrias; en Ecuador, los productos en franjas agrícolas y agroindustriales; en Venezuela, la agroindustria, metalurgia, papel y maquinaria. Esta situación ha generado distorsiones en los flujos de comercio y ha fomentado el uso de salvaguardias y de medidas restrictivas del comercio entre los países miembros.

3.3. REGÍMENES ESPECIALES: MODALIDADES DE DIFERIMIENTO Y EXCEPCIÓN.

Existen una serie de modalidades de diferimientos y excepciones arancelarias (régimenes diferenciados) que permiten a los países apartarse de la estructura básica mediante reglas establecidas en la Decisión 370. La SGCAN considera que constituyen factores que disminuyen la eficacia de la UAA o factores de disentiimiento entre los países miembros. Éstas modalidades son³⁵: (ver Cuadro 2.)

³² Ver Anexo 1 de la Decisión 370.

³³ Ver Pilar Ezquerro y Juan Carlos Elorza, *El AEC Andino: protecciones efectivas, sus efectos sectoriales, sobre el comercio intrarregional y la integración continental*. JUN/di/1680, Lima, Junta del Acuerdo de Cartagena, agosto de 1996. Citado por SGCAN, *Perspectivas del Arancel Externo Común Andino*, SG/dt 63, Lima, 5 de mayo de 1999, p. 16.

³⁴ Se pondera esta variable por el valor agregado.

³⁵ La última actualización de los Anexos se hizo mediante la Decisión 465 del 25 de mayo de 1999. Aunque las modificaciones que ha representado esta actualización ha sido mínima, producto fundamentalmente de los ajustes requeridos para el desarrollo de la nomenclatura NANDINA y su adecuación permanente al Sistema Armonizado, además de cambios por solicitud específica de los países.

3.3.1. REGÍMENES ESPECIALES PARA BOLIVIA Y ECUADOR³⁶.

Bolivia, en su condición de país mediterráneo³⁷, aplica dos niveles 5 y 10 por ciento a las subpartidas del Anexo 1 de la Decisión 370³⁸. Este país aunque suscribió la Decisión 370 mantiene en la práctica una estructura arancelaria semiplana con un nivel del 10 por ciento.

Ecuador puede apartarse en 5 puntos respecto a la estructura básica para un grupo de 900 subpartidas (Anexo 2 de la Decisión 370). Esta nómina de productos supone una importante fuente de perforación directa de la UAA puesto que incluye bienes que son producidos por el resto de los países de la CAN³⁹.

CUADRO 2. COMPOSICIÓN DE LOS ARANCELES ANDINOS POR NIVEL 1998 — EN PORCENTAJE DE SUBPARTIDAS

Nivel	AEC (Anexo 1)	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
0			3,6	2,9		0,5
3			0,3	0,3		
5	7,8	5,6	33,4	35,8		33,0
10	37,5	94,4	14,5	17,7		16,6
12					84,9	
15	29,1		24,3	18,7		25,4
20	25,6		23,7	24,3	15,1	24,3
35			0,2	0,2		0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SGCAN [1999], *Perspectivas del Arancel Externo Común Andino*, SG/dt 63, Lima, 5 de mayo de 1999, p. 18.

3.3.2. LISTA DE CEROS (ANEXO 3 DE LA DECISIÓN 370).

La llamada Lista de Ceros⁴⁰ que incluye 31 subpartidas (Anexo 3 de la Decisión 370), en la que aparecen una serie de productos que reciben un tratamiento especial por estar vinculados básicamente a la salud, a la educación y a la comunicación masiva, y que están sujetos a Acuerdos internacionales o a políticas de tipo social de parte de los países.

³⁶ Bolivia y Ecuador dentro de la CAN reciben este trato preferencial por ser considerados países de menor grado de desarrollo relativo.

³⁷ Bolivia no adoptó la estructura de 4 niveles por los efectos negativos que los niveles altos del arancel pueden tener sobre una economía sin puertos marítimos. Sin embargo, al suscribir la Decisión 370, su arancel y las eventuales modificaciones del mismo están sujetos a las condiciones y procedimientos que establece la normativa correspondiente.

³⁸ El arancel nacional aplicado por Bolivia es de 10 por ciento, con excepción de un grupo de partidas clasificadas como bienes de capital, las cuales tienen tasas de 5 por ciento y en algunos casos del 0 por ciento.

³⁹ Mediante el Decreto 609 de 1999, el Gobierno de Ecuador aplicó una sobretasa por salvaguardia hasta comienzos del año 2001 en que fue derogado. Esto hizo que este mecanismo de diferimiento de esta lista en concepto de menor grado de desarrollo relativo no empezó a operar hasta su derogación.

⁴⁰ Arancel de nivel del 0 por ciento.

3.3.3. LISTA DE EXCEPCIONES (ANEXO 4 DE LA DECISIÓN 370).

La Lista de Excepciones (Anexo 4 de la Decisión 370) en la que se incorporan productos que tienen una marcada sensibilidad para sus sectores productivos, para los que los países individualmente no aplican los niveles básicos (pueden ser superiores o inferiores a éstos) y que se deberían ir reduciendo gradualmente a razón de 50 subpartidas por año, para permitir el ajuste gradual de los sectores comprometidos. En un principio Ecuador incluía 400 subpartidas; Colombia y Venezuela hasta 230 cada uno.

La Lista de Excepciones ha constituido una válvula de escape para un conjunto reducido de productos, cuya contemplación en la Decisión 370 facilitó que los países firmaran ésta y adoptaran definitivamente el AEC andino en el año 1994. En esta Lista aparecen sobre todo aquellos productos en los que los países (Ecuador, Colombia y Venezuela) han otorgado preferencias comerciales a terceros países para la importación de dichos productos. Estas preferencias otorgadas a terceros de manera no comunitaria, es una de las formas de perforación al AEC y forma parte de los diversos aspectos relacionados con la política arancelaria que los países deben analizar para la auténtica consolidación de la UAA.

Inicialmente se previó que esta Lista desapareciera antes del 31 de mayo de 1999, pero en mayo de ese año la Comisión⁴¹ tuvo que admitir que esto no había ocurrido y que por lo tanto era necesario prorrogar el plazo establecido en la Decisión 370 para el desmonte definitivo de las Listas de Excepciones al AEC. Esto se hizo con la aprobación de la Decisión 466, a través de la cual se decidió que a más tardar el 31 de julio de 2000, Colombia, Ecuador y Venezuela habrían retirado estas subpartidas de sus Listas de Excepciones y que éstas pasarían al AEC mediante el traslado al Anexo 1 de la Decisión 370 o, en el caso de Ecuador, al Anexo 2 de la Decisión 370⁴².

Sin embargo, en el mes de septiembre del año 2000, la SGCAN elaboró un documento⁴³ donde analizaba la situación general de la Listas de Excepciones al AEC vigentes y de las corrientes comerciales de los productos incluidos en éstas, en particular de la incidencia de preferencias comerciales que los tres países miembros (Colombia, Ecuador y Venezuela) han otorgado a terceros países de manera no comunitaria para la importación de dichos productos. Se exponía que como resultado del parcial o total incumplimiento del cronograma establecido mediante la Decisión 466, los países miembros mantenían la Listas de Excepciones con distinta magnitud (la SGCAN ha comenzado los procesos administrativos de incumplimiento). En esa fecha Colombia mantenía 64, Ecuador 247 y Venezuela 33 subpartidas en esta Listas, que son los productos que concentran las mayores sensibilidades.

Como podemos apreciar en el Cuadro 3. existía una diferencia aproximada de 10 (Ecuador) y de 3 puntos (Colombia y Venezuela) entre el promedio de las Listas de Excepciones del AEC y el promedio del arancel aplicado. En el caso ecuatoriano⁴⁴, la diferencia se explica porque su Lista

⁴¹ Centesimoprimer periodo extraordinario de sesiones de la Comisión, celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) el 25 de mayo de 1999.

⁴² Según datos de la SGCAN, los tres países andinos aún mantenían su aplicación en junio de 2001.

⁴³ Ver SGCAN, *Análisis de la situación actual de la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común*. SG/di 277, Lima, SGCAN, 19 de octubre de 2000b.

⁴⁴ Debe tenerse presente que los cálculos realizados en el caso ecuatoriano no incluye la vigencia de la sobretasa arancelaria de entre el 2 por ciento y el 8 por ciento a casi todo el universo arancelario que aplica en virtud del

incluye subpartidas con altos niveles de AEC y tiene más altas diferencias en el arancel aplicado (*ver Cuadro 4.*). Para el caso de Colombia y Venezuela, en el Cuadro 3. se incluye una fila adicional (3.a.) que muestra el promedio de arancel aplicado en las subpartidas de sus listas respectivas, pero excluyendo algunas en las que aplican un arancel superior al AEC (en el caso de Colombia son 18 subpartidas y 9 de Venezuela con arancel mayor a la Listas de Excepciones del AEC).

CUADRO 3.

LISTA DE EXCEPCIONES AL AEC — ESTADÍSTICAS GENERALES

	Colombia	Ecuador	Venezuela
1. Número de subpartidas	64	247	33
2. Promedio AEC	11,8	13,3	12,3
3. Promedio Arancel (Anexo 4)	8,7	3,6	9,1
3.a. Promedio Arancel (Anexo 4 < AEC)	5,4	3,6	5,4
4. Diferencia con AEC (2 – 3)	3,1	9,7	3,2

Fuente: SGCAN, Análisis de la situación actual de la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común. SG/di 277, Lima, SGCAN, 19 de octubre de 2000, p. 2.

CUADRO 4.

LISTA DE EXCEPCIONES AL AEC

ESTRUCTURA POR DIFERENCIA RESPECTO DEL AEC

Diferencia en puntos	Colombia	Ecuador	Venezuela
Igual a 5 puntos	81,3 %	13,0 %	84,8 %
Igual a 10 puntos	17,2 %	78,5 %	12,1 %
Mayor a 10 puntos	1,6 %	8,5 %	3,0 %

Fuente: SGCAN, Análisis de la situación actual de la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común. SG/di 277, Lima, SGCAN, 19 de octubre de 2000, p. 3.

En el Cuadro 5. se observa que la mayor concentración por nivel arancelario en los aranceles aplicados de las Listas de Excepciones se da en el nivel de 5 por ciento y que Ecuador tiene diferidas en el nivel de 0 por ciento casi el 30 por ciento (71 subpartidas) de su Lista.

decreto 609 de 1999. De ser así el promedio arancelario efectivamente aplicado sería de 6 por ciento y la consecuente diferencia respecto de la Lista de Excepciones del AEC sería algo más de 7 puntos. Con este Decreto, el número de subpartidas NANDINA en incumplimiento es de aproximadamente 4000. El Decreto 609 es la continuación de medidas similares que viene aplicando Ecuador desde marzo de 1997 y, en virtud del mismo, los beneficios del Anexo 2 de la Decisión 370 han desaparecido virtualmente, pues a las subpartidas que Ecuador mantiene en dicho Anexo les corresponde una sobretasa de 5 por ciento o más, con lo que el arancel total de éstas se encuentra ahora al mismo nivel del establecido en el Anexo 1 de la Decisión 370 y en algunos casos es mayor. El 21 de julio de 1999, el Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento grave por parte de la República de Ecuador y la condena al pago de las cuotas causadas con ocasión del incumplimiento. El 3 de julio de 2000, mediante los Decretos 551 y 552, el Gobierno de Ecuador ha eliminado la tarifa por cláusula de salvaguardia para un número aproximado de 3800 subpartidas, con lo que se ha superado muy parcialmente la situación de incumplimiento en 196 subpartidas. Cabe destacar que los cálculos que ha presentado la SGCAN respecto de los niveles de coincidencia entre las estructuras de aranceles nacionales, no consideran la existencia de estos incumplimientos, los cuales por su carácter masivo en cuanto a número de subpartidas involucradas y por el carácter de los mismos, generan serias distorsiones para el comercio en la subregión y por supuesto, vulneran la estabilidad misma del mecanismo y la credibilidad en el mismo.

CUADRO 5.
LISTA DE EXCEPCIÓN AL AEC
ESTRUCTURA ARANCELARIA EN PORCENTAJE DE SUBPARTIDAS

Arancel	Colombia	Ecuador	Venezuela
0%	3,1	28,7	0,0
5%	60,9	67,2	66,7
10%	10,9	1,2	6,1
15%	10,9	0,0	6,1
20%	14,1	0,0	21,2
Otro */	0,0	2,8	0,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: SGCAN, Análisis de la situación actual de la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común. SG/di 277, Lima, SGCAN, 19 de octubre de 2000, p. 3.

3.3.4. DIFERIMIENTOS DEL AEC EN CASOS DE BIENES NO PRODUCIDOS, PRODUCCIÓN INSUFICIENTE Y EMERGENCIA NACIONAL.

La Nómina de Bienes No Producidos (NBNP) es una lista de subpartidas⁴⁵ (34 por ciento del universo) para las cuales los países pueden reducir el arancel general (Anexo 1) hasta el 5 por ciento y el diferimiento puede llegar hasta el nivel 0 por ciento del AEC en tanto que se trate de materias primas (insumos) o bienes de capital. Estos diferimientos arancelarios en subpartidas pertenecientes a la NBNP, según lo establece la Decisión 370, son de carácter optativo para cada uno de los países miembros. Este régimen también permite la posibilidad de que los países apliquen suspensiones transitorias bajo dos modalidades: insuficiencia transitoria de oferta subregional y emergencia nacional⁴⁶. Todo ello previa información entre los países y se hace público mediante Resolución de la SGCAN⁴⁷.

Cuando se aplica, esta modalidad de excepción comporta unos efectos económicos que distorsionan la asignación de los recursos en el interior de los países, lo que en una unión aduanera supone hablar de que ésta se da en el interior del mercado ampliado. Entre estos efectos podemos destacar: a) el país que la aplica discrimina en contra de los insumos producidos en el mercado andino, lo que supone un sesgo en la estructura de demanda hacia los insumos no producidos en la subregión y una limitación en el tamaño del mercado ampliado (efecto sustitución global); b) Los insumos no producidos suelen tener sustitutos producidos subregionalmente, y la excepción normalmente afecta a las actividades competitivas de los países andinos que ofrecen estos insumos sustitutivos e incentiva la sustitución ante la realidad de productos más baratos (efecto sustitución de insumos y efecto distorsión en la competencia); c) cuando la excepción es sobre bienes de capital, el país que la aplica favorece las actividades intensivas en capital frente aquellas que son más intensivas en factor trabajo, lo que provoca una

⁴⁵ La NBNP en la subregión está constituida por cerca de 2300 subpartidas de la clasificación NANDINA, según datos del año 2001 de la SGCAN. De éstas: más de 200 subpartidas corresponden a bienes de consumo final, en más de 220 subpartidas los países no han usado del diferimiento, y la mayor concentración de diferimientos se realiza al nivel del 5 por ciento.

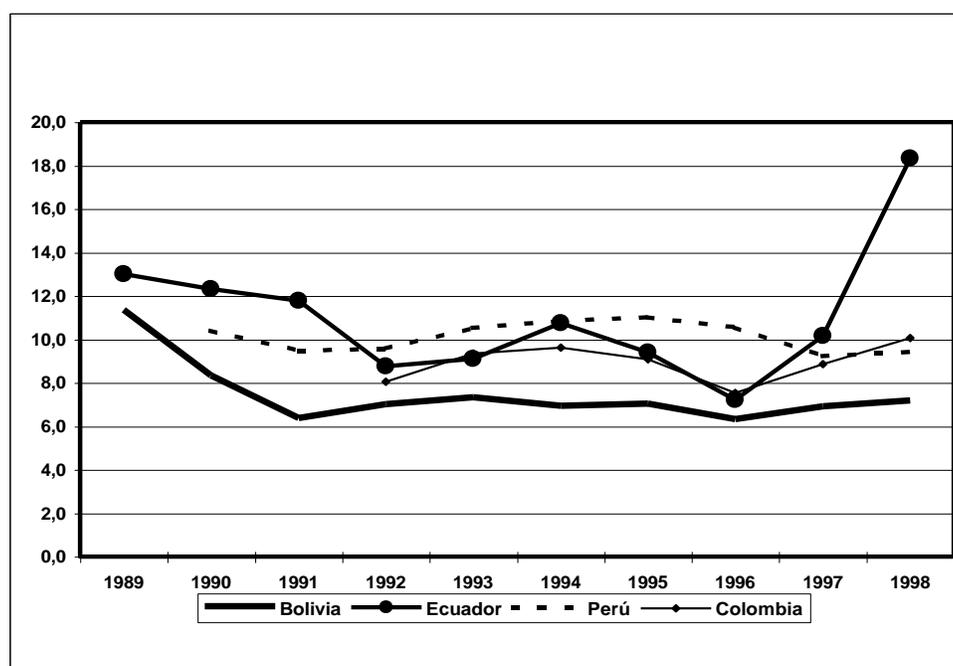
⁴⁶ La suspensión por insuficiencia transitoria de oferta subregional puede realizarse hasta por seis meses y por emergencia nacional hasta por tres.

⁴⁷ Tiene que haber una verificación previa de que los bienes no son producidos en la subregión. Un problema de aplicación de este concepto es que para el caso de insumos existen bienes sustitutos, lo que lleva a dificultades de interpretación del concepto de no producidos. También hay problemas cuando la definición del contenido de una partida NANDINA es relativamente amplia y cubre diversos productos.

asignación de recursos en contra del factor trabajo (abundante en los países andinos) y a favor del factor capital (escaso en los países andinos); d) La gestión de la NBNP representa un problema administrativo, puesto que no suele ser fácil dentro de una lista de productos que abarca un universo tan amplio, determinar cuáles son producidos en la subregión y cuáles no lo son.

Respecto a los diferimientos temporales, para perfeccionar el mecanismo arancelario vigente, la SGCAN⁴⁸ ha planteado que en el corto plazo se actúe adecuando el enfoque de la normativa a las condiciones vigentes del comercio externo de los países miembros y su forma de inserción al mercado internacional. Básicamente la propuesta consiste en la consolidación de una sola modalidad de diferimientos temporales no limitada por su origen causal (insuficiencia transitoria de oferta subregional y emergencia nacional), pero más restrictiva desde el punto de vista de la sustentación y justificación del mismo. Adicionalmente, se ha propuesto el fortalecimiento de los procedimientos de control y verificación *ex post* por parte de la SGCAN, de tal forma que ésta pueda actuar en el sentido de modificar las condiciones del diferimiento o suspenderlo cuando verifique de oficio o a solicitud de los países miembros que se han producido sustanciales cambios en las condiciones que lo originaron o que el mismo produce importantes distorsiones al comercio entre los socios⁴⁹.

GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN DE LOS ARANCELES EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL.



Fuente: SGCAN[1999], *Perspectivas del Arancel Externo Común Andino*, SG/dt 63, Lima, 5 de mayo de 1999, p. 22.

⁴⁸ Ver SGCAN, *Acciones de corto plazo para el perfeccionamiento del Arancel externo Común andino*. SG/dt 101, Lima, SGCAN, 31 de agosto de 2000a, p. 4.

⁴⁹ Perú y Bolivia han mostrado en los últimos años una tendencia a reducir los niveles de arancel de bienes no producidos (insumos o bienes de capital), como viene ocurriendo en los otros tres países andinos.

Estas modalidades de diferimientos, la composición del comercio de los países, la existencia de acuerdos comerciales y la aplicación de políticas fiscales —según la SGCAN— han hecho que el arancel sea cada vez menos importante como fuente de recursos fiscales, lo que se ve reflejado en el promedio arancelario (arancel económico) de los países que es tres o cuatro veces menor que el de la estructura básica del AEC (arancel nominal)⁵⁰. Sin embargo, si comparamos el arancel nominal y la tasa de recaudo en 1990 y en 1997 podemos observar que el menor nivel arancelario y su menor dispersión han aumentado relativamente la eficiencia del recaudo arancelario, lo que junto al mayor nivel de apertura y al aumento de los niveles de comercio no han significado una pérdida de ingresos fiscales⁵¹. (ver Cuadro 6. y Gráfico 1.⁵²)

CUADRO 6.
COMUNIDAD ANDINA
ARANCEL PROMEDIO NOMINAL 2001

Año	1997	2001
AEC (Anexo 1, Decisión 370)	13,6	13,6
Bolivia	9,7	9,6
Colombia	11,7	11,6
Ecuador	11,3	11,2
Perú (*)	13,2	11,6
Venezuela	12,1	11,9

(*) No forma parte del AEC.

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina.

En el Cuadro 9. se muestran la coincidencias en la aplicación de la estructura arancelaria comunitaria. De ésta se ha excluido Bolivia por su situación especial en la adopción del AEC⁵³. El nivel de coincidencia entre Colombia, Ecuador y Venezuela en relación al Anexo 1 (50,3 por ciento) refleja básicamente la aplicación unilateral de la NBNP fundamentalmente en el caso de Colombia y Venezuela, y las excepciones al régimen general aplicadas por Ecuador (Anexo 2).

La SGCAN percibe como una de las principales fuentes de perforación del actual AEC, la NBNP por su considerable tamaño y por el volumen de importaciones que involucra (35 por ciento de las importaciones andinas desde terceros países). La misma SGCAN propuso en el año 2000⁵⁴ que los diferimientos actuales y los futuros se aplicasen de manera comunitaria en un principio por los tres países (este principio ya estaba contemplado en los lineamientos del AEC del Acta de Barahona) como una acción, en el corto plazo, que permita perfeccionar el mecanismo arancelario vigente, eliminar las diferencias en los aranceles de las subpartidas de la NBNP, y el sinceramiento respecto a los niveles de AEC que deben tener algunos de estos productos.

⁵⁰ El promedio del arancel nominal es sólo una referencia estadística, porque existen un gran número de prácticas (preferencias, excepciones, devoluciones, etc.) que reducen este promedio (arancel económico). A consecuencia de esto, la recaudación arancelaria es mucho más baja y muestra que el nivel de apertura de las economías andinas es mayor que el que se ve reflejado a través del nivel nominal del arancel.

⁵¹ A partir de 1998, la participación arancelaria en los ingresos tributarios del gobierno central de Ecuador cayeron significativamente (aproximadamente a un 8 por ciento en 1999 y a un 6 por ciento en 2000) debido a una importante caída de los ingresos petroleros durante esos años.

⁵² El caso particular de Ecuador, que registra un importante aumento en la participación durante 1998, obedece a una caída en los ingresos petroleros.

⁵³ En el caso de que se incluyera Bolivia el nivel coincidencia con el Anexo 1 será inferior al 20 por ciento.

⁵⁴ SGCAN[2000a], *op. cit.*, p. 2-4.

Sin embargo, en el mismo documento mencionado se añade que “la percepción respecto al potencial de distorsión de la NBNP está sobreestimada y que los ajustes requeridos en la Nómina para que sea comunitaria, demandan un esfuerzo poco significativo y factible por parte de los países miembros que hacen uso de la misma”⁵⁵. Se fundamenta esta afirmación en que la estructura por niveles arancelarios está principalmente concentrada en el nivel del 5 por ciento de la Nómina, contrariamente a lo que comúnmente se cree de una aplicación extensiva del nivel del 0 por ciento. (ver Cuadro 7.) Por otro lado, coincide el 56,9 por ciento de la Nómina (1300 subpartidas) en el arancel que aplican los tres países. El 40 por ciento en el caso de dos países y en la mayoría de ellas el tercer país aplica un arancel diferente a 5 puntos respecto del que aplican los otros dos. Sólo en el caso de un 3 por ciento de las subpartidas de la NBNP, los países aplican aranceles diferentes en los tres países. (ver Cuadro 8.) Cuando el AEC andino no se compara con la nómina del Anexo 1, el nivel de coincidencias de todo el universo arancelario aumenta en 15 puntos para los tres países (65,7 por ciento) y de 37 puntos entre Colombia y Venezuela (87,3 por ciento). (ver Cuadro 9.)

CUADRO 7. COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS ARANCELES NACIONALES 1999

Universo Arancelario			
Arancel	Colombia	Ecuador	Venezuela
0	2,1	3,0	0,6
5	35,2	36,5	33,5
10	15,0	18,4	16,8
15	24,0	18,4	25,2
20	23,5	23,6	23,6
35	0,2	0,2	0,2
Total	100,0	100,0	100,0
Nómina de Bienes No Producidos			
Arancel	Colombia	Ecuador	Venezuela
0	5,0	3,5	0,5
5	81,5	66,6	76,4
10	6,4	18,8	11,7
15	5,0	7,0	8,4
20	2,1	4,1	3,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: SGCAN, *Acciones de corto plazo para el perfeccionamiento del Arancel Externo Común andino*. SG/dt 101, Lima, SGCAN, 2000, p. 3.

CUADRO 8. COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LA NBNP

No diferidos	10,8
Otras Coincidencias	46,1
Total Coincidencias	56,9
Diferencias 1 País	40,1
Dif. 5 puntos	29,6
Dif. 10 puntos o más	10,4
Diferencias 3 países	3,0
Total NBNP	100,0

⁵⁵ *Ibidem*, p. 3.

Fuente: SGCAN [2000], *Acciones de corto plazo para el perfeccionamiento del Arancel Externo Común andino*. SG/dt 101, Lima, SGCAN, p. 4.

Aunque no necesariamente se aplica el nivel arancelario establecido en el Anexo 1 de la Decisión 370, existe en la práctica un arancel externo común para esas subpartidas, especialmente entre Colombia y Venezuela. (*ver Cuadro 9.*) “Esta situación se deriva de un proceso convergente mediante el cual cuando un país hace uso del diferimiento, los otros dos tienden a ajustar su arancel al nivel aplicado por el primero, para igualar la momentánea ventaja competitiva de la reducción inicial”⁵⁶.

CUADRO 9. COINCIDENCIAS EN LA APLICACIÓN DEL AEC ANDINO PORCENTAJE POR SECCIÓN DE LA NANDINA

Sección del Arancel		Con el AEC (Anexo 1)	entre: Col. Ecu. y Ven.	entre: Col. y Ven.
01	Animales Vivos y Prods. Del Reino Animal (caps 01 a 05).	96,0	96,0	100,0
02	Prods. del Reino Vegetal (caps 06 a 14).	84,8	85,7	97,8
03	Grasas y Aceites Animales o Vegetales (cap 15).	75,0	75,0	98,4
04	Prods. de las Industrias Alimentarias, Bebidas y Tabaco (caps 16 a 24).	92,4	92,8	96,4
05	Prods. Minerales (caps 25 a 27).	82,9	83,9	99,1
06	Prods. de las Industrias Químicas (caps 28 a 38).	20,3	57,8	81,1
07	Materias Plásticas y Caucho y sus Manuf (caps 39 y 40).	39,6	51,7	84,0
08	Pieles, Cueros, Peletería y Manuf. De Estas Materias (caps 41 a 43)	92,7	92,7	92,7
09	Madera, Carbón Vegetal, Corcho y sus Manuf (caps 44 a 46).	97,9	99,0	100,0
10	Pasta de Madera, Papel, Cartón y Aplicaciones (caps 47 a 49).	52,2	63,2	78,9
11	Materias Textiles y sus Manuf (50 a 63).	88,2	88,2	95,5
12	Calzado, Sombrerería, Paraguas, etc (caps 64 a 67).	100,0	100,0	100,0
13	Minerales no Metálicos y sus Manuf (caps 68 a 70).	60,7	64,9	92,3
14	Piedras Preciosas, Semip. Metales Preciosos y sus Manuf (cap 71).	76,8	76,8	76,8
15	Metales Comunes y Manuf. de Estos Metales (caps 72 a 83)	47,3	56,0	86,5
16	Máquinas y Aparatos Eléctricos y Electrónicos y sus Partes (caps 84 y 85).	20,8	46,1	77,7
17	Material de Transporte (caps 86 a 89).	24,2	45,1	84,7
18	Instrumentos de Medida, Control o Precisión y sus Partes (caps 90 a 92).	13,1	39,6	85,7
19	Armas y Municiones (cap 93)	92,0	92,0	92,0
20	Mercancías y Prods. Diversos (caps 94 a 96).	87,9	88,5	97,5
21	Objetos de Arte, de Colección o de Antigüedad (cap 97).	100,0	100,0	100,0
	TOTAL	50,3	65,7	87,3

Fuente: SGCAN, *Perspectivas del Arancel Externo Común Andino*, SG/dt 63, Lima, 5 de mayo de 1999, p. 19.

4. REFLEXIÓN FINAL: EVALUACIÓN Y FUTURO DEL AEC ANDINO.

El diseño de la Decisión 370, el número de países comprometidos con el régimen general que se deriva de ella, y las deficiencias en su real aplicación; hacen que la estructura arancelaria comunitaria vigente —AEC— no se haya consolidado en los más de cinco años de vida de ésta. Las características de este mecanismo andino, en cuanto a estructura, nivel, administración y real

⁵⁶ *Ibidem*, p. 3.

aplicación terminan siendo un reflejo de las condiciones económicas y comerciales de los países miembros en el momento de adoptarse y del grado de compromiso y confianza de los países en el proceso de integración.

La SGCAN reconoce tímidamente en relación al fracaso del actual sistema que:

Tras seis años de efectiva aplicación del AEC, el propósito de profundizar el proceso de integración andino mediante la construcción de un Mercado Común a más tardar el 31 de diciembre de 2005, ha planteado la necesidad de efectuar un ajuste en materia arancelaria comunitaria, teniendo en cuenta que, en un escenario de profundización de las relaciones comerciales entre los socios y con terceros países, las imperfecciones del AEC podrían comprometer el óptimo desempeño del mecanismo y limitar un adecuado desarrollo de las corrientes comerciales al interior de la subregión y de ésta con el mundo, menoscabando los propósitos fundamentales del mismo en la configuración del mercado ampliado andino⁵⁷.

En el mismo sentido, el BID-INTAL en su informe dice:

Frente a todos estos conceptos es difícil aceptar que el AEC adoptado a la fecha sea considerado como un verdadero AEC propio de un sistema de integración. Vista la diversidad de regímenes que pueden aplicar los países, incluso sin considerar el caso de Perú, es fácil establecer que debe haber una gran diferencia en las protecciones efectivas para la producción de ciertos bienes al interior de la subregión. Una situación de esta naturaleza crea condiciones de conflicto potencial cuando un productor puede importar insumos con aranceles menores que otro localizado en el país vecino. Es así como surgen reclamos tanto ante autoridades nacionales, para que modifiquen los aranceles nacionales a fin de eliminar las distorsiones, como ante la autoridad andina, por gestarse condiciones que atentan contra la competencia⁵⁸.

Esta situación comparada con el AEC ideal a alcanzar para disfrutar de las ventajas de la unión aduanera ha hecho que los países andinos mantengan abierto el debate sobre el mecanismo arancelario común y el perfeccionamiento de la unión aduanera, el cual se centra básicamente en la estructura escalonada y el nivel del arancel, las modalidades de excepción a la aplicación comunitaria, y el modo de participación de los países miembros de la CAN. Precisamente esta inquietud es la que ha impulsado a la CAN a plantear una nueva reformulación del AEC que permita consolidar una auténtica unión aduanera como labor prioritaria. La primera expresión de los jefes de Estado en este sentido fue en la Reunión de Valencia en el año 2001 donde dieron un mandato puntual de la elaboración de un nuevo AEC⁵⁹. Al año siguiente, en Santa Cruz de la Sierra, los Presidentes andinos dispusieron el nuevo régimen general aduanero.

⁵⁷ SGCAN, *Arancel Externo Común*, Lima, SGCAN, 2002.

⁵⁸ Juan José Taccone y Uziel Nogueira, ed, *Informe Andino N° 1*, Buenos Aires, BID-INTAL, 2002, p. 14.

⁵⁹ La prioridad que debe establecer el proceso de integración a la consolidación del AEC también fue establecido por la Comisión en la Sesiones de diciembre de 1998 y marzo de 1999, al igual que el Consejo asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas en agosto de 1999, en reunión conjunta con la Comisión.

En la Declaración de Santa Cruz de la Sierra se dice textualmente respecto a la formación de una UAA, lo siguiente:

1. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela aplicarán, a más tardar, el 31 de diciembre de 2003, un arancel externo común. La estructura del arancel externo común será de cuatro niveles: 0, 5, 10 y 20. Bolivia no aplicará el nivel de 20.
2. Acuerdo para que cada país, de conformidad con sus posibilidades fiscales, aplique a partir de la fecha, el nivel cero para bienes de capital no producidos. Para el caso de Ecuador se autoriza una reducción gradual de los aranceles de materias primas e insumos no producidos en la subregión, que permita mantener niveles de competitividad en el marco de su política cambiaria. Cualquier distorsión derivada de esta autorización se corregirá mediante requisitos de origen o derechos compensatorios que eviten una competencia desigual con los demás socios andinos y no anulará la aplicación del mecanismo de estabilización de precios de productos agropecuarios.
3. Acuerdo para armonizar los regímenes de importación temporal para el perfeccionamiento activo que apliquen los cinco países, en la importación de bienes de capital, materias primas e insumos que se utilicen en la producción de bienes destinados a la exportación a la Comunidad Andina. Para la aplicación de este mecanismo aduanero especial comunitario de importación-exportación, se deberá definir el régimen de origen apropiado, para evitar distorsiones al comercio intracomunitario. Lo anterior debe revisarse y definirse mediante decisión de la Comisión, en un plazo máximo de 60 días y se aplicará inmediatamente después.
4. Acuerdo para armonizar los regímenes especiales para el comercio intra-subregional y para establecer mecanismos de defensa comercial comunes para preservar el AEC y contrarrestar el efecto de la aplicación de estos regímenes por parte de terceros países.

Este nuevo intento de diseño del AEC a lo largo de los últimos años ha tenido su base en una serie de estudios y documentos⁶⁰ que permitiera conducir efectivamente a la adopción de una AEC⁶¹. Esto finalmente se hizo en la Reunión de Santa Cruz de la Sierra en el año 2002 a través de una declaración presidencial de carácter político, y que se ha desarrollado técnicamente a través de la Decisión 535 que entrará en vigor el 31 de diciembre de 2002 (la estructura arancelaria desarrollada por la Decisión 370 sigue vigente). De la nueva reformulación que los países han hecho del AEC en el año 2002 llama la atención que ésta mantiene una estructura

⁶⁰ Algunos de estos estudios y documentos, que han sido incorporados en nuestro análisis, son: SGCAN, *Bases para el perfeccionamiento y profundización del proceso de integración subregional*. SG/dt 52/Rev. 1, Lima, SGCAN, 23 de marzo de 1999; SGCAN, *Perspectivas del Arancel Externo Común Andino*. SG/dt 63, Lima, SGCAN, 5 de mayo de 1999; French-Davis, Ricardo, "Globalización y arancel externo común", en SGCAN, *Informe de Relatoría: Reunión Conjunta del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o de Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica con la Comisión de la Comunidad Andina, sobre arancel externo común*, Lima, SGCAN, 13 de agosto de 1999, pp. 47-59; SGCAN, *Acciones de corto plazo para el perfeccionamiento del Arancel Externo Común andino*. SG/dt 101, Lima, SGCAN, 31 de agosto de 2000; SGCAN, *Análisis de la situación actual de la lista de excepciones al Arancel Externo Común*. SG/di 277, Lima, SGCAN, 19 de octubre de 2000.

⁶¹ La Secretaría General de la Comunidad Andina en base a los documentos y estudios antes mencionados elaboró dos escenarios de propuesta de estructura arancelaria. El primero con unos niveles de 5, 10 y 15 por ciento. El segundo con una estructura arancelaria, también de tres niveles, de 4, 10 y 17 por ciento.

escalonada de cuatro niveles casi idénticos a la estructura anterior y que todavía se contemplan regímenes especiales que como hemos visto son una fuente de perforación a la estructura del AEC y un obstáculo para la existencia de una real UAA.