

LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS AL COMERCIO AGROPECUARIO INTRASUBREGIONAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

Badillo Rojas, Arnaldo¹ (+)

Recibido: 26-02-2008 Revisado: 30-04-2008 Aceptado: 20-06-2008

RESUMEN

La Comunidad Andina (CAN) representa la más avanzada modalidad de asociación económica regional en el continente americano. Lamentablemente, sus limitaciones financieras han frenado el desarrollo de sus programas, a lo cual se suman las limitaciones a la consolidación de un verdadero mercado común subregional, siendo quizás las más importantes las derivadas de la imposición de barreras no arancelarias (BNA). Este trabajo describe las BNA de aplicación más frecuente por los países miembros de la región; la importancia de estas restricciones para el futuro de la CAN; la razón de ser de ellas; el impacto del nuevo contexto que emerge a raíz del retiro de Venezuela; la suscripción de tratados de libre comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos; y, finalmente, las expectativas creadas con la futura suscripción de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, que incluye un acuerdo de libre comercio. El estudio plantea finalmente un conjunto de propuestas para el desmontaje de dichas restricciones.

Palabras clave: barreras no arancelarias, comercio intrarregional, sector agropecuario, Comunidad Andina de Naciones.

ABSTRACT

The Andean Community (CAN) is the most advanced form of regional economic association in the American hemisphere. Unfortunately, their financial limitations and the proliferation of trade restrictions have slowed down the development of their programs and the construction of a real common market. This study describes the non-tariff barriers commonly applied to important agricultural products in the region, the importance of these barriers to the future of the CAN, their reason for being, the impact of the new scenarios emerging with Venezuela's withdrawal, Colombia and Peru's entry into Free Trade Agreements with the United States, and finally the expectations derived from the future signing of an association agreement with the European Union, including a free trade agreement. Finally, this study formulates a set of proposals to dismantle these restrictions.

Key words: non-tariff barriers, intra-regional trade, agrarian sector, Andean Community of Nations.

¹ Ingeniero agrónomo (Universidad Central de Venezuela, 1964); Especialista en Programación del Desarrollo (Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, CENDES, 1965); M. Sc. en Economía Agrícola (Universidad de Cornell, EE.UU). Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela). *Fallecido en Maracay (estado Aragua, Venezuela), el 12 de mayo de 2008.*

RÉSUMÉ

La communauté Andine des Nations (CAN) est l'organisation d'intégration économique régionale la plus avancée du continent américain. Malheureusement, les ressources financières de la CAN sont restreintes et freinent le développement de ses programmes. D'ailleurs l'organisation a de limitations pour parvenir à consolider un véritable marché régional commun. En même temps, nous trouvons d'autres problèmes essentiels reliés à l'imposition de barrières douanières (BAN). Dans ce contexte, notre travail vise à décrire les barrières non douanières le plus fréquemment appliquées dans les pays de la région et à explorer leur possible influence sur l'avenir de la CAN. En outre, nous analysons les effets de la sortie du Venezuela de la CAN ; la suscription des traités de libre échange de la Colombie et le Pérou avec les États-Unis et, finalement, les expectatives survenant de la future célébration d'un accord d'association avec l'Union Européenne qu'inclut un accord de libre échange. Dans notre travail nous exposons un ensemble d'options servant aux fins de démonter les restrictions douanières.

Mots clé: barrières non douaniers, commerce intra régional, secteur agricole, Communauté Andine des Nations.

1. INTRODUCCIÓN

La historia de la Comunidad Andina (CAN) está llena de avances y retrocesos. Sus momentos de dinamismo inicial coinciden con los años inmediatos a su fundación en 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú como Pacto Andino. Su orientación proteccionista, congruente con la estrategia de sustitución de importaciones vigente para las décadas de 1960 y 1970 en Latinoamérica, propició el ingreso de Venezuela en 1973 y, por las mismas razones, la salida de Chile en 1976. La crisis de la deuda de la década de 1980 llevó al Pacto Andino (luego Grupo Andino, GRAN) casi a su extinción y a su posterior reforma y reconstitución en 1989. A partir de allí su existencia experimenta un nuevo auge como instrumento de integración regional. Hoy, tras un grave agotamiento institucional, la CAN se enfrenta nuevamente a los retos de una nueva transformación ante las exigencias de la globalización.

La Comunidad Andina (CAN) constituye la más avanzada modalidad de asociación económica regional en el continente americano. Desde su fundación, la CAN incorporó en sus acuerdos económicos el desarrollo de programas de carácter social, político y tecnológico que le confieren una proyección que supera el ámbito eminentemente comercial (cooperación tecnológica, sanidad agropecuaria, cooperación laboral y empresarial, etc.). Lamentablemente, sus problemas financieros han imposibilitado la modernización y actualización de estos programas, a lo cual se suman las limitaciones en el avance de un verdadero mercado común subregional, siendo quizás la más importante de estas limitaciones las derivadas de la imposición de barreras no arancelarias (BNA) al comercio intrasubregional, especialmente en productos agrícolas y agroindustriales de importancia comercial en la región.

Este trabajo intenta evaluar cuán limitantes son las BNA para la futura evolución de la CAN, de cara a los retos que plantea su inserción en la economía global. Para su ejecución se realizaron entrevistas a representantes de la agricultura, la agroindustria, el comercio y el gobierno

de los Países Miembros (PM) de la organización, quienes proveyeron información y comentarios, de los cuales se sustentan los análisis y conclusiones sobre las reacciones de los PM a su más reciente crisis institucional, en especial los retos que plantea el nuevo contexto que emerge con la firma de los tratados de libre comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos, la separación de Venezuela de la organización y las perspectivas de un acuerdo de asociación y libre comercio con la Unión Europea.

La información que sustenta este trabajo se elaboró en el marco del Proyecto ATR Comercio UE/CAN, de la Comisión Conjunta Unión Europea-Comunidad Andina que apoyó los preparativos para la firma de un acuerdo de asociación de la Comunidad Andina con la Unión Europea. El material comentado ha sido tomado de los informes de avance elaborados por el autor en el año 2006, quien fungió de asesor de la organización alemana GTZ, administradora del proyecto.

2. MARCO GENERAL DEL ESTUDIO

2.1. BNA: UNA DEFINICIÓN

Por definición, toda acción de intervención gubernamental en la producción, el consumo o el comercio de productos agropecuarios constituye en mayor o menor grado una restricción al libre flujo de productos, sea en el ámbito nacional, regional o global. Aunque tales intervenciones no son buenas o malas *per se*, algunas de ellas -las denominadas **Barreras No Arancelarias (BNA)**- en virtud de su diseño o forma de aplicación, pueden perturbar significativamente las condiciones de comercio de bienes o servicios. Una definición de uso general en los programas de eliminación de BNA² (ASEAN, 2007) considera a éstas como cualquier regulación distinta a un arancel o cualquier política discrecional que restrinja el comercio internacional, sea ésta aplicada en frontera o a la activi-

² Mayores detalles pueden encontrarse en el documento original, en el URL <http://www.aseansec.org/10114.htm>

dad económica interna (FISHER, 2005)³. Se puede afirmar que **las BNA son medidas dirigidas explícita o implícitamente a restringir el comercio.**

2.2. MARCO GENERAL DEL DIAGNÓSTICO

El tema de las BNA es de viejo tratamiento en el área del comercio internacional de manufacturas donde la desgravación ha operado a lo largo de más de 50 años y en el que estas restricciones han ido emergiendo en la medida que los aranceles se han reducido. En el ámbito agropecuario su tratamiento o estudio es de más reciente data, como lo ha sido también el tratamiento multilateral de la desgravación arancelaria en productos agropecuarios como resultado del proceso de negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay (1986-1994).

2.3. EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN SUBREGIONAL ANDINO

El Programa de Liberación previsto en el Acuerdo de Cartagena (Artículo 72) tiene por objeto **eliminar los gravámenes y restricciones de todo orden que pesan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro, es decir, todas las restricciones o barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intrasubregional.** La Secretaría General, de oficio o a petición de parte, determinará, en los casos que sea necesario, si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro constituye «gravamen» o «restricción» (Artículo 74), lo que representaría un incumplimiento de la normativa fundamental de la Comunidad Andina (CAN, 2003).

En el Programa de Profundización de la Integración (PIC), componente del Programa de Trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) para el corto y mediano plazo, aprobado en el 90° Período de Sesiones de la Comisión de la Comunidad Andina (El Pueblo, Lima, 28-29 de marzo de 2005), en el tema de Restricciones al Comercio se planteó **recomendar acciones para resolver dificultades de acceso al mercado andino para productos de interés de los países y acometer la reglamentación de los mecanismos de salvaguardia intracomunitaria** (Art. 90, 91 y 97 del Acuerdo de Cartagena), siendo las BNA uno de los instrumentos a los cuales recurren los Países Miembros con más frecuencia para la defensa comercial de su produc-

3 Según este autor, «... las BNA se dan en varias formas y dimensiones: cuotas, controles de precios, estándares de productos o de salud e inocuidad, procedimientos aduaneros pesados y largos, requerimientos de etiquetaje, licencias de importación y una vasta variedad de normas y regulaciones que afectan las importaciones (...) Su eliminación es un proceso mucho más complicado que la eliminación de aranceles ya que el límite de la creación de BNA es la imaginación de los responsables de las políticas gubernamentales» (Fisher, 2005).

ción agrícola, constituyéndose muchas veces en una restricción injustificada al comercio intrasubregional. En materia de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), el PIC pretende, a su vez, una actualización de los requisitos fitosanitarios y zoonosanitarios, adecuar procedimientos y mecanismos para identificar de manera oportuna las restricciones al comercio y **eliminar medidas sanitarias y fitosanitarias sin sustento técnico que actúan como restricciones al comercio intrasubregional** (CAN, 2005).

2.4. EL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA DE LA OMC

El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC (AsA) es uno de los principales resultados de la Ronda Uruguay (1986-1994). Aunque el AsA no constituyó propiamente una clara expresión de equidad comercial, las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay (1986-1994) y los acuerdos establecidos entre los países participantes permitieron frenar la anarquía del comercio agropecuario mundial, caracterizado por la proliferación y uso discrecional de barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio agrícola internacional por los Estados Unidos y países europeos en los años inmediatamente anteriores a la Ronda Uruguay. Esta ronda de negociaciones multilaterales condujo a importantes logros en materia de comercio agropecuario, entre los cuales destacan la transformación de muchas de estas BNA (prohibiciones, cuotas, contingentes y otras medidas) en aranceles y el reconocimiento de la capacidad de perturbación del comercio que pueden representar las ayudas o subsidios a la agricultura y a las exportaciones agrícolas. Se suman a estos logros las exigencias de transparencia, consistencia, oportunidad y equidad en el diseño y administración de estas medidas gubernamentales, las cuales fueron plasmadas en acuerdos de fundamental importancia para el comercio agropecuario como el propio AsA y los acuerdos vinculados sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).

Las negociaciones de la Ronda Uruguay y los acuerdos alcanzados por los Países Miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) permitieron enfrentar globalmente el tema de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio agropecuario. Tanto el proceso de «arancelización» de BNA agrícolas como la calificación de la capacidad de perturbar el comercio de las ayudas y subsidios agrícolas quedaron asentados en el AsA como fundamentos de los acuerdos para el desmontaje progresivo de aranceles, ayudas y subsidios a la exportación resultantes de la negociación multilateral.

El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC (AsA) estableció una manera clara de diferenciar entre distintas políticas de ayuda a la agricultura al crear los modelos de

ayudas de «caja verde», «caja azul» o «caja ámbar», estableciéndose a la vez las condiciones arancelarias para el acceso a los mercados agrícolas, el tratamiento de las ayudas y subsidios agropecuarios y el desmontaje de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios. De manera que, a diferencia del comercio de manufacturas, donde se han visto reproducirse barreras no arancelarias de toda índole, en el comercio agropecuario las BNA más notorias (licencias de importación, permisos sanitarios y fitosanitarios, contingentes, etc.) están sometidas a las disciplinas propias del Acuerdo sobre Agricultura y acuerdos vinculados, en especial MSF y OTC, así como a la normativa propia de los acuerdos regionales y bilaterales específicos. Esto hace que su promulgación fuera de estas normas sea una aplicación irregular o ilegal del poder de los gobiernos para aplicar medidas de apoyo y protección a la agricultura.

En lo que concierne al marco de análisis del diagnóstico de BNA en el comercio agropecuario, el AsA de la OMC permite englobar las medidas de intervención gubernamental de la producción y el comercio agropecuario (medidas de política agrícola o comercial) en las siguientes categorías: medidas de acceso a mercados (arancelarias y no arancelarias), medidas de ayuda interna a la agricultura, medidas de subvención (subsidios a la exportación) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). La mayoría de estas medidas, descritas en la clasificación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) como **medidas para-arancelarias**, son precisamente las acciones gubernamentales objeto de este estudio; ello porque su aplicación en los Países Miembros de la CAN obedece en alto grado a la intención de restringir las importaciones de productos agropecuarios provenientes de la subregión.

2.5. ENFOQUE DEL ESTUDIO

La necesidad de insistir en la búsqueda de una motivación compartida de los Países Miembros para resolver «el problema de fondo» del comercio agropecuario intrasubregional obliga a retomar las razones que explican la aplicación reiterada, de manera alternativa o simultánea, de medidas restrictivas del comercio tales como **gravámenes, cuotas, licencias previas y contingentes** por parte de los Países Miembros de la CAN en las principales cadenas agroalimentarias y otros rubros agropecuarios. En los casos más graves la SGCAN, después de enfrentar las dificultades dirigidas a desmontar las restricciones impuestas por los Países Miembros a través de recomendaciones y notas de observación, ha debido recurrir a la calificación de acciones de incumplimiento y sentencias del Tribunal Andino de Justicia (TAJ), habiendo instruido a los países involucrados a abandonar

definitivamente el uso de tales restricciones. Ante las limitaciones para consolidar un mercado subregional ampliado, la aplicación reiterada de estas restricciones ha ido deteriorando la credibilidad y la confianza de los Países Miembros en el sistema andino de solución de controversias y en la propia institucionalidad de la CAN. De allí que, en un marco institucional debilitado, el desmontaje de estas medidas no haya estado necesariamente garantizado, aún con dictámenes de ese calibre. Por ello se piensa que es la voluntad de asumir los nuevos retos del proceso de integración con conciencia plena de sus beneficios y de sus costos lo que finalmente habrá de impulsar el desmontaje efectivo de estas medidas.

Los mercados agropecuarios andinos de rubros sensibles no son, en general, complementarios. Las BNA en estos mercados están muy vinculadas con la estacionalidad de la producción, pues en su mayoría se establecen con carácter temporal, con evidente cálculo de los lapsos administrativos para procesar las denuncias y con escasa sujeción a la normativa andina. El uso de MSF provisionales como BNA así como los retrasos en los procesos administrativos relacionados con los registros y permisos sanitarios y fitosanitario son ejemplos de estas restricciones.

El quebrantamiento del proceso de integración causado por la aplicación reiterada de BNA no podrá ser subsanado con la sola propuesta del desmontaje inmediato de estas medidas. Ello evidencia lo social y económicamente onerosas que resultan estas restricciones en mercados estacionales, de escasa complementariedad productiva y segmentados por barreras comerciales como los andinos (Salazar-Xirinachs, 2003). Un consultor entrevistado para este estudio afirma que Chile comprendió esto tempranamente y en su accionar independiente, a partir de su retiro de la CAN, ha llevado adelante una política inteligente de desgravaciones generales y progresivas que reduce las distorsiones generadas por preferencias arancelarias concedidas en diversas negociaciones bilaterales.

Esta visión del problema ha llevado al investigador de este estudio a asignar especial énfasis al estudio de las situaciones más complejas centradas en las principales cadenas agroalimentarias, cuya manifestación más conspicua es la reiterada violación a la normativa comunitaria por parte de los Países Miembros. Este es el caso de los productos de las cadenas agroalimentarias de **oleaginosas, azúcar y arroz**, donde las restricciones a la competencia intracomunitaria y la segmentación de los mercados han llegado a niveles extremos, hasta el punto de reducirse significativamente el comercio intrasubregional de estos productos. Estas cadenas son, por lo demás, las de mayor importancia en la produc-

ción agrícola subregional, siendo afectado su comercio por la aplicación reiterada de BNA⁴. En estas cadenas, las BNA se manifiestan como conjuntos de medidas complementarias dirigidas a restringir el comercio intrasubregional.

3. LAS PRINCIPALES RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO AGROPECUARIO INTRASUBREGIONAL

El Artículo 77 del Acuerdo de Cartagena establece que los Países Miembros de la CAN se abstendrán de aplicar gravámenes y de introducir restricciones de todo orden a las importaciones de bienes originarios de la Subregión. Sin embargo, esta prescripción ha sido profusamente irrespetada por los Países Miembros.

A raíz de coyunturas depresivas de los precios internacionales de las principales materias primas agrícolas a fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000, se generaron acentuadas diferencias arancelarias en los productos de las principales cadenas agroalimentarias de la CAN. Se desató entonces, entre los Países Miembros (PM), una escalada de medidas de defensa comercial que han llegado a poner en jaque la credibilidad del sistema de solución de controversias y la propia estabilidad institucional de la CAN. Desde entonces la aplicación recurrente de medidas restrictivas del acceso a sus mercados agrícolas, apoyadas o no en el marco jurídico andino, ha sido una constante en las cadenas de **oleaginosas, azúcar y arroz**.

Según la opinión de un conocedor de los problemas del comercio agrícola de la Subregión entrevistado para fines de este estudio, el problema de la CAN está en la operatividad de su normativa, porque la integración -en su propósito de generar una dinámica deseable para lograr complementación económica- debe descansar en el cumplimiento de los compromisos. En la Unión Europea se tiene confianza en que los PM han de cumplir sus compromisos. Pero este no ha sido el caso de la Comunidad Andina. El problema, en su opinión, es que el sistema de sanciones ha perdido efectividad porque importantes corrientes de comercio se han consolidado y las sanciones

4 «Las exportaciones intracomunitarias presentan una nueva reducción en el 2003. Sólo Bolivia registra un crecimiento sostenido de las exportaciones al mercado andino. Para Bolivia, el mercado andino es el destino más importante de sus exportaciones... A nivel de cadenas productivas, el comercio intracomunitario se concentra en las cadenas de oleaginosas, azúcar y cereales para consumo humano. El comercio intracomunitario de la cadena de oleaginosas (soya, girasol y palma) constituye el rubro más importante de intercambio entre los países andinos. En el 2003 alcanzó la cifra de US\$ 423 millones. Bolivia concentra el 60% de estas exportaciones... Esta es una de las cadenas que enfrenta las mayores distorsiones en el comercio intracomunitario. Otra cadena de importancia en el comercio intracomunitario es el azúcar (US\$ 235)» (CAN, 2005g).

por desacato impuestas por el TAJ no llegan a aplicarse por temor a que las represalias quebranten las líneas de comercio ya establecidas. El resultado es que el progreso en el desmontaje de barreras no arancelarias de carácter comercial y administrativo ha sido escaso y los esfuerzos de las autoridades gubernamentales para encontrar soluciones no han encontrado una manera de avanzar⁵.

3.1. LA CADENA DE OLEAGINOSAS

Tal vez el caso más grave de BNA de mercados se encuentra en la cadena de **oleaginosas**, una de las más importantes del sector agropecuario andino, vista la recurrencia y profusión de medidas restrictivas del comercio aplicadas por los PM de la CAN a los productos de esta cadena. El hecho de que esto suceda en una de las cadenas agroalimentarias de mayor importancia regional ha sido de especial preocupación para la Secretaría General de la CAN. Tal como lo señala el propio Tribunal Andino de Justicia, «**Los perjuicios ocasionados como consecuencia de la aplicación de restricciones a las importaciones de productos oleaginosos no son meramente económicos sino que atentan contra la credibilidad y la eficacia del sistema jurídico e institucional de la Comunidad Andina...**»⁶.

Según los productores colombianos de palma aceitera, en la década de 1990 el comercio fluía relativamente bien. En Colombia empezaron a generarse excedentes exportándose aceite crudo de palma a los países de la CAN, especialmente a Venezuela. Aunque el crecimiento no fue explosivo, había una tendencia creciente de las exportaciones colombianas. Con la caída de los precios internacionales en esos años, los aranceles aplicados al ingreso de productos oleaginosos a Colombia y Venezuela eran altos, más en Colombia que en Venezuela por tener esta última aranceles consolidados (OMC) más bajos. La industria colombiana de aceites concentraba su interés en triangular aceite crudo de soya de MERCOSUR para

5 Por ejemplo, «con base en lo acordado por los Ministros en reunión del 20 de mayo de 2005, el 28 de junio de ese mismo año se reunió el Comité Andino Agropecuario y analizó los problemas de las oleaginosas y del arroz. En el caso de oleaginosas, la delegación de Colombia informó que estaba programada una reunión bilateral entre Colombia y Venezuela, a fin de tratar el tema, para el 8 de julio de ese año. Evidentemente, esto no funcionó. En cuanto al arroz, la delegación de Ecuador informó que se estaban restringiendo las importaciones de arroz hacia Colombia de manera injustificada y que aspiraban a que se levantara esta restricción en el corto plazo. La delegación de Colombia informó que este no era un problema de naturaleza comercial y que debería ser atendido por el Institut o Colombiano Agropecuario (ICA)». En: CAN (2005b). «Avances en la solución de los problemas del intercambio comercial entre los países andinos en productos del sector agropecuario» (Comunidad Andina. SGCAN. SG/di 746 del 6 de julio de 2005).

6 Referencia: En acción de incumplimiento del TAJ contra la República de Colombia, Proceso 117-AI-2004 del 29 de septiembre de 2004.

exportar aceites refinados a Venezuela. El aceite de soya argentino, abaratado en Colombia por el Plan Vallejo, incorporado en mezclas a un 75% con aceite de palma y gracias a la aplicación del Fondo de Estabilización de Precios, resultaba altamente beneficioso exportarlo a Venezuela, logrando una rentabilidad superior a la obtenida vendiéndolo en Colombia. Entre 1999 y 2001 las exportaciones colombianas a Venezuela crecieron significativamente (cerca de 50.000 tm), lo que generó una reacción del sector de oleaginosas de Venezuela. De manera que el primer país en reaccionar con medidas de defensa comercial fue Venezuela, cerrándose la posibilidad de importación de productos terminados producidos en la subregión, especialmente aceites refinados, margarinas y mantecas. Con base en la Resolución 826, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela el 25 de octubre de 2001, los Ministerios de Finanzas, Producción y Comercio, y de Agricultura y Tierras de Venezuela, dispusieron la aplicación del **Régimen Legal 2** (importaciones reservadas al Ejecutivo Nacional) y de un **impuesto de veintinueve por ciento (29%) (Salvaguardia agropecuaria)** a las importaciones originarias de Colombia y Perú. El Régimen Legal 2 sería administrado en la cuantía del **contingente arancelario OMC** a través de la expedición de **licencias de importación** autorizadas por una comisión interministerial.

Estas medidas, a juicio de Venezuela, estuvieron sustentadas en los Artículos 102 y 103 del Acuerdo de Cartagena (90 y 91 del codificado)⁷ y representaron el inicio de la cadena de restricciones de carácter comercial que irrumpen en la Subregión en el año 2001, al acentuarse los efectos en el comercio intrasubregional de las diferencias entre los derechos arancelarios aplicados a insumos y materias primas importados de terceros países (CAN, 2004d). La emergencia de distorsiones en el mercado andino de oleaginosas (aceites refinados y margarinas) se

7 Se trata del fundamento jurídico de la llamada «salvaguardia agropecuaria», según la cual cualquier País Miembro puede aplicar al comercio de productos incorporados a la lista del Artículo 104 (Art. 92 en codificado) medidas no discriminatorias destinadas a: (a) limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna y (b) nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional. De acuerdo con el Artículo 103 (Art. 91 en codificado), el país que imponga las medidas de que trata el Artículo 102 (Art. 90 en codificado) debe dar cuenta inmediata a la Secretaría General, acompañando un informe sobre las razones en que se ha fundado para aplicarlas. A Bolivia y Ecuador sólo podrá aplicarlas en casos debidamente calificados y previa comprobación por la Secretaría General de que los perjuicios provienen sustancialmente de sus importaciones. La Secretaría General deberá pronunciarse obligatoriamente dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción del informe y podrá autorizar su aplicación.

Nota: Artículos 90, 91 y 92 según Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), contenida en la Decisión 406 de la Comisión.

da por varias razones: la caída de los precios de referencia internacionales que llevaron a diferencias sustanciales en los aranceles totales aplicados entre los países andinos, el atractivo del mercado venezolano por el encarecimiento de los precios internos, las estrategias de Colombia en el aprovechamiento de políticas activas de estímulo a las exportaciones de oleaginosas (Plan Vallejo, Fondo de Estabilización de Precios de Exportación y estrategias de producción y mercadeo vinculadas a estas políticas) y el ajuste hacia abajo (60% a 35%) en la preferencia arancelaria de Venezuela a Paraguay (ACE 59 con MERCOSUR).

Fue precisamente la aplicación de estas últimas medidas por parte de Colombia la base de la argumentación de Venezuela para la aplicación de la **salvaguardia agropecuaria** a productos oleaginosos contenida en la Resolución 826 (de octubre de 2001) del gobierno venezolano⁸. Venezuela argumentó que Colombia subsidiaba a sus productores de palma aceitera a través del **Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones** y alteraba las condiciones de competencia a través del **Plan Vallejo**, un régimen especial de comercio que permite importar de terceros países, sin aranceles, materias primas oleaginosas (aceite crudo de soya) y exportar productos finales, en especial aceite refinado en mezclas rentables de estos componentes, margarinas y manteca vegetal.

En resumen, grandes diferencias arancelarias entre los Países Miembros de la CAN fueron generadas por estas distorsiones en el mercado andino de productos de la cadena de oleaginosas, propiciadas por la falta de armonización de los mecanismos de protección en frontera frente a terceros países (Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) y Arancel Externo Común (AEC) de aplicación diferenciada)⁹; la concesión de diversas preferencias a terceros países reducían los derechos arancelarios de insumos, materias primas y bienes intermedios importados de terceros países y que perforaban el AEC (en especial preferencias otorgadas en negociaciones bilaterales a países del MERCOSUR, preferencias regionales en el marco de ALADI, atenuadas éstas posteriormente en el marco del proceso de desgravación implícito en el ACE 59 con MERCOSUR) y la falta de armonización en aranceles consolidados en la Ronda Uruguay, elevaron las di-

8 En la situación venezolana hay que agregar el efecto de aumento de los costos de producción de aceites refinados por la disminución de la preferencia concedida por Venezuela a Paraguay de 60% a 35%, en virtud del ACE 59 de Colombia, Ecuador y Venezuela con MERCOSUR.

9 Es decir, una incompleta unión aduanera, por lo cual para los mismos productos se aplican diferentes mecanismos arancelarios. No se parte, pues, de un AEC; de hecho, algunos aplican AEC vía SAFP, Bolivia aplica aranceles bajos y Perú un AEC diferente. Ello explica en gran parte las BNA.

ferencias en aranceles totales debido a la aplicación del SAFP. El sector palmero de Colombia ha sostenido que el Fondo de Estabilización de Precios (FEP) está diseñado para estabilizar los ingresos de los productores y organizar el mercado de oleaginosas pues, sin este mecanismo, en momentos de auge los excedentes oleaginosos colombianos fluiría anárquicamente hacia mercados más rentables como el venezolano. Según fuentes venezolanas, entre 1998 y 2000 su industria de oleaginosas llegó a perder más de un 35% del mercado local por el incremento de las importaciones de productos oleaginosos procedentes de la Subregión andina¹⁰. Mediante Resolución 569 del 30 de noviembre de 2001, la SGCAN responde a las decisiones tomadas por el gobierno venezolano según Resolución 826, denegando la aplicación de **licencias de importación** a las importaciones originarias de Bolivia y Ecuador (excepto las de grasas y aceites vegetales de Ecuador). Pero el impuesto o **gravamen de 29% (salvaguardia agrícola)** de Venezuela a las importaciones colombianas y peruanas aún permanece.

La SGCAN reconoció el efecto perturbador de la competencia debido a la aplicación de instrumentos como el Plan Vallejo. Vale la pena mencionar que una de las acciones más efectivas en contra de la aplicación del Fondo de Estabilización de Precios del Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones de Colombia la emprendió Perú en 1995, al solicitar sus productores e industriales de palma aceitera a la SGCAN tomar medidas para corregir los perjuicios causados a la cadena oleaginosa peruana por las prácticas restrictivas de la competencia en que vendrían incurriendo los palmicultores colombianos a través del Fondo de Estabilización de Precios, al fijar indirectamente el precio de los productos elaborados a base de aceite de palma destinados a la exportación. La SGCAN autorizó al Gobierno del Perú la aplicación por el lapso de un año de medidas correctivas a las importaciones de

10 «Al observar la evolución de las importaciones de estos rubros se puede apreciar que el volumen de importaciones de manteca se ha expandido en un 128% desde 1998, donde las importaciones de Colombia tienen cada día una mayor participación, absorbiendo casi el 25% del mercado venezolano de ese rubro, porcentaje que se incrementa, si se consideran las importaciones declaradas como provenientes de Ecuador, a más del 30%; en el caso de las margarinas en presentación de 5 kg también se puede observar en el mercado una fuerte presencia de los productos colombianos, los cuales han crecido en volumen entre 1998 y el año 2000 en más del 172%, logrando posicionarse con más del 20% del mercado local de ese rubro; otro caso crítico para las empresas nacionales se tiene en las importaciones de aceite embotellado, las cuales han crecido entre 1997 y el año 2000 en un 2.058%... Dentro del rubro de aceites, las importaciones provenientes de Colombia crecieron en 2.089% en un solo año (51,5% del total importado) y las importaciones de Bolivia en 130% entre 1999 y el 2000...» Ref.: Información obtenida en entrevista con sectores de la producción venezolana de oleaginosas.

manteca vegetal comestible provenientes de Colombia, en una cantidad equivalente a las compensaciones que reciben los productores de palma colombianos (CAN, 2005c).

A la Resolución 826 de Venezuela le siguió en cadena la imposición por Ecuador en diciembre de 2001 del **régimen de licencias de importación** a cinco subpartidas de productos oleaginosos originarios de los Países Miembros de la CAN, medida cuya suspensión fue ordenada por la SGCAN, y la aplicación en julio de 2002 por Colombia de una **sobretasa** a las importaciones de Bolivia de tres subpartidas arancelarias de aceite de soya y de girasol refinado, inicialmente pautada en 29% y luego reducida a un gravamen menor, medida cuya suspensión fue ordenada por la SGCAN. A estas le siguieron entre julio de 2002 y diciembre de 2004, la constitución de **contingentes** por parte de Colombia y la aplicación de **medidas restrictivas** en 2005 como alternativas ante la controversia elevada al TAJ por Bolivia, que negaba las acusaciones de triangulación de materia prima proveniente de países del MERCOSUR. En octubre de 2002 Ecuador hizo lo propio, pues los aceites que no fluían a Venezuela terminarían en Ecuador gracias a la aplicación del SAFP. Ante el cierre del mercado venezolano a los excedentes colombianos y la segura canalización de estos hacia el mercado ecuatoriano, Ecuador aplicó una **salvaguardia provisional** por seis (6) meses en la forma de una **sobretasa de 29%** a las importaciones provenientes de Países Miembros de la CAN en cinco subpartidas oleaginosas, siendo desautorizada por la SGCAN, pero fue intentada nuevamente en mayo y julio de 2003.

Ante el cierre de los mercados de Venezuela y Ecuador, la corriente de exportación de aceites refinados y manteca de Bolivia y Colombia se dirigió entonces al Perú -a pesar de sus precios internos más bajos-, país que como Venezuela es fuertemente deficitario en oleaginosas (IICA, 2004). Perú también reaccionó imponiendo en noviembre de 2002 una **salvaguardia provisional** en la forma de un **derecho ad valorem de 12%** a las importaciones provenientes de PM de la CAN de tres subpartidas oleaginosas. La SGCAN no admitió el expediente por razones de procedimiento (INTAL, 2005).

La Cumbre Presidencial Andina de Santa Cruz de la Sierra, el 30 de enero de 2002, planteó la gravedad del problema de las distorsiones en los mercados andinos de oleaginosas, por lo cual se instruyó a la SGCAN a tomar medidas para su solución. A raíz de este mandato, uno de los primeros intentos para equilibrar las condiciones del comercio intrasubregional de oleaginosas se realizó a partir de la creación del Grupo *Ad Hoc* de la Cadena de Oleaginosas en el año 2002. En esa oportunidad, una identificación integral de los factores que distorsionaban el comercio intrasubregional de oleaginosas (régimenes adua-

neros especiales, preferencias arancelarias a terceros países, mecanismos de defensa comercial, compromisos distintos en la OMC, diferencias en la aplicación del AEC y del SAFP y sistemas de estabilización de precios) llevó a proponer un conjunto de acciones puntuales. Entre estas propuestas estaban la limitación de la aplicación de los Derechos Variables Adicionales contemplados en el SAFP hasta un nivel tal que el Arancel Total para las importaciones de las partidas más importantes de oleaginosas no resultase superior al cuarenta por ciento (40%) y la aplicación de un régimen de Requisitos Específicos de Origen (REO) para productos de la cadena de oleaginosas (Decisión 417 y Resolución 695)^{11, 12}.

Un proyecto de Decisión elaborado por la SGCAN el 9 de junio de 2003, dirigido al desarrollo de la cadena de oleaginosas, fue aún más allá en sus propuestas (CAN, 2003c). El proyecto de Decisión contemplaba la aprobación de un Convenio de Complementación para promover la especialización industrial de los Países Miembros de la CAN en la cadena de oleaginosas y la posibilidad de ampliaciones dirigidas al desarrollo de las ventajas comparativas legítimas de la cadena subregional, la armonización de políticas de ayuda interna y una mayor integración entre los agentes y países de la cadena, la aprobación de un mecanismo para la aplicación de derechos correctivos por diferencias arancelarias en el comercio intracomunitario de productos de la cadena de oleaginosas, la abstención en el uso de Regímenes Aduaneros Especiales para promover exportaciones hacia los Países Miembros de la CAN, la eliminación de fondos parafiscales para el apoyo a los precios en exportaciones de productos elaborados hacia otros Países Miembros de la CAN, la revisión de las preferencias arancelarias superiores a 40% otorgadas a terceros países, el levantamiento de las salvaguar-

días aplicadas a las importaciones de otros Países Miembros con base a los artículos 90 y 91 del Acuerdo de Cartagena en su texto codificado de acuerdo con un cronograma entonces propuesto (Decisión 406) y la creación del Comité Andino de Oleaginosas en apoyo y seguimiento de la aplicación del Convenio resultante.

A pesar del esfuerzo realizado por la SGCAN y las organizaciones privadas vinculadas a la cadena andina de oleaginosas por lograr una armonización de políticas comerciales y sectoriales, ha sido imposible instrumentar las propuestas de más difícil aplicación (eliminación de las preferencias arancelarias a terceros países, eliminación de los regímenes aduaneros especiales¹³, acordar diferencias máximas en aranceles efectivamente aplicados, desmontar salvaguardias, armonizar propuestas ante la OMC, establecer AEC, armonizar sistemas de estabilización de precios, etc.) (CAN, 2003d). En un estudio sobre elementos distorsionantes en las principales cadenas agroalimentarias andinas se plantean las siguientes propuestas, la mayoría de ellas adoptadas posteriormente de alguna manera (CAN, 2002):

- Sobre regímenes aduaneros especiales, se propone el establecimiento inmediato de un Requisito Específico de Origen (REO) (Decisión 417 y Resolución 695 sobre oleaginosas).
- Sobre preferencias comerciales con terceros, acordar diferencia máxima en arancel efectivo aplicado para el Acuerdo con MERCOSUR.
- Sobre mecanismos de defensa comercial, acordar un programa de desmontaje de la salvaguardia luego de adoptado el REO y acordar programa de eliminación de productos sujetos a la salvaguardia agropecuaria.
- Sobre AEC, en conjunto para todo el universo arancelario, acordar niveles comunes del AEC y su programa de adopción.
- Sobre sistemas de estabilización de precios, en conjunto, para los productos agropecuarios y con el AEC, acordar el ámbito de aplicación del sistema de estabilización de precios a ser adoptado por los cinco Países Miembros.

11 El proyecto que da base a la Decisión 417, publicada el 31 de julio de 1997, establece que en la producción se utilicen materiales originarios de la Subregión o materiales originarios y no originarios, siempre que los materiales no originarios estén sometidos a un proceso de transformación y que el valor CIF de los materiales no originarios no exceda el 70% del valor FOB de exportación de la mercancía final (Ref.: SGCAN, SG/dt 184 del 1º de septiembre de 2002). La Resolución 695 establece que en la producción de oleaginosas el valor CIF de los materiales no originarios no exceda el 20% del valor FOB de exportación de la mercancía final, con concesión de un lapso de dos años a Bolivia para alcanzar este requisito. (Ref.: CAN (2003), *Comunidad Andina. Resolución 695 del 10 de febrero de 2003*).

12 Según los sectores de la palma colombianos, el Requerimiento Específico de Origen (REO) en oleaginosas elimina el efecto distorsionante de las preferencias arancelarias a MERCOSUR y del Plan Vallejo. Si se desea exportar un producto terminado a Venezuela, el REO obliga a que 80% de la materia prima sea de la región y no se puede traer aceite de MERCOSUR, pagando sólo 20% del arancel, reexportar a Venezuela y recibir el impuesto.

13 «Los países andinos que no tienen preferencias, como el caso de Colombia y Bolivia, cuentan con mecanismos de internamiento temporal como el Plan Vallejo y el Régimen de Internación Temporal para Exportación (RITEX), respectivamente. En la práctica, estos esquemas funcionan de manera similar a las preferencias arancelarias, pues permiten que ingrese la materia prima a 0% de arancel, siempre y cuando vaya a ser reexportada a otros países en la forma de productos terminados. Así logran también la provisión de insumos baratos, funcionando en la práctica como preferencias arancelarias de 100%, es decir, aranceles de 0% con terceros» (IICA, 2005, Anexo 2 -en CD-, p. 36).

• Sobre impacto de aranceles consolidados, autorizar a Colombia a limitar el Arancel Total a 40% (Decisión 512).

En el año 2004, a partir de un ejercicio con participación de los sectores privados oleaginosos de la CAN, se propuso el establecimiento de un comercio intracomunitario de oleaginosas con base en convenios de abastecimiento para materias primas crudos y productos terminados con volúmenes de comercio y precios convenidos, garantía de colocación de cosechas a precios remuneradores para materias primas internas, mecanismos de estabilización de precios para la exportación extra-regional, eliminación de distorsiones vía reducción de aranceles para materias primas y crudos deficitarios en la Subregión, desmontaje de restricciones, compras gubernamentales con preferencia comunitaria y mecanismos transparentes, junto con el desarrollo organizativo e institucional de la cadena en el ámbito andino. Con algunas excepciones, estas propuestas no estuvieron dirigidas propiamente a corregir las distorsiones en el comercio intrasubregional de oleaginosas, no siendo tampoco consistentes con el concepto de apertura comercial que, aún en el mediano o largo plazo, estimulase el aprovechamiento de ventajas comparativas legítimas.

Todos los esfuerzos por lograr de manera consensuada una armonización de políticas, la eliminación de restricciones comerciales, el establecimiento de condiciones más equitativas de competencia y el restablecimiento pleno del respeto a las decisiones de las instancias jurídicas de la CAN se han visto frustradas en gran parte al no poder prosperar los esfuerzos de concertación de los sectores oleaginosos de la Comunidad Andina. Nuevos elementos parecen sin embargo vislumbrar una vía de expansión del comercio de oleaginosas de origen andino ante el agotamiento del proceso de integración subregional dentro del marco original. En primer lugar, la SGCAN, centró su atención en los años 2004 y 2005 en el punto inicial de esta cadena de acciones y reacciones que han estancado el mercado de oleaginosas: la salvaguardia agropecuaria de Venezuela. El TAJ ha ordenado el desmontaje inmediato de esta salvaguardia. Ello obligó a Venezuela a escoger entre el respeto a la normativa jurídica andina y su desconocimiento. Su salida de la CAN puede haber alejado la primera opción. En segundo lugar están las perspectivas que abren las negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea y las nuevas oportunidades que brinda el desarrollo de la utilización del biodiesel en los países desarrollados.

3.2. LA CADENA DEL AZÚCAR

Al igual que en la cadena de oleaginosas, en la cadena andina del azúcar las diferencias generadas por preferencias arancelarias concedidas por Países Miembros de la CAN a la importación de materias primas, insumos o bie-

nes intermedios adquiridos fuera de la Subregión representaron el principal detonante de una serie de medidas de salvaguardia y defensa comercial emprendidas en esta cadena agroalimentaria desde el año 2000 hasta hoy en día.

En las décadas de 1960, 1970 y 1980, mientras el control estatal de la producción y de los mercados impedía en Venezuela el comercio libre de productos agropecuarios, la distorsión en los mercados no llegó a manifestarse. Pero con la apertura y liberalización de la década de 1990, el flujo de importaciones de azúcar sin arancel originarias de Centroamérica aumentó considerablemente. Venezuela había concedido preferencias arancelarias de 100% a las importaciones de azúcar originarias y procedentes de Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Aprovechando la ventaja de importar azúcar cruda centroamericana de bajo costo, Venezuela -un país deficitario en este rubro-, llegó a exportar azúcar y derivados a Colombia en 1995. Estas importaciones llegaron a ocupar hasta un 15% del mercado azucarero colombiano. Colombia reaccionó aplicando **derechos correctivos automáticos** contra Venezuela, como si este fuese un tercer país, a partir del reclamo colombiano de que Venezuela estaba importando a cero arancel desde Centroamérica; por lo que, siendo Colombia un socio andino de Venezuela, consideraba ilógico no poder exportar sus excedentes, recibiendo por el contrario un volumen importante de productos de la cadena azucarera procedente de Venezuela. Colombia aplicó estos derechos correctivos a Venezuela apoyado en el artículo 16 de la Decisión 371 que protege de la triangulación a los Países Miembros de la CAN que adoptaron el SAFF. Esta medida contrarrestaría la distorsión de precios generada en el mercado colombo-venezolano del azúcar¹⁴. Según el sector azuca-

14 El artículo 16 de la Decisión 371 establece que cuando ocurran importaciones de un producto del Sistema (SAFF) procedentes de un País Miembro que aplique a dicho producto gravámenes totales inferiores a los que aplica el País Miembro importador, se considerará que dichas importaciones causan distorsiones en la competencia y perturbaciones a la producción nacional del País Miembro importador.

En esos casos, el País Miembro importador podrá aplicar derechos correctivos automáticos a las importaciones procedentes del País Miembro exportador, siempre y cuando se cumpla un conjunto de condiciones (no conlleve un trato discriminatorio favorable a terceros países, que las importaciones del producto en el último año superen el promedio de los tres últimos años, que el país miembro exportador haya importado en los últimos doce años de terceros países y que los derechos correctivos no superen el valor de la diferencia entre los gravámenes aplicados por el país importador a terceros países y los aplicados por el país exportador a terceros países).

tero venezolano, el gravamen aplicado por Colombia se ajustaba mensualmente y resultaba generalmente superior al AEC andino.

Venezuela reaccionó ante las medidas de Colombia con la aplicación de la Resolución 365 del 23 de marzo de 2000, emitida por el Ministerio de Finanzas, mediante la cual se estableció un **contingente** y **licencias de importación** para controlar las importaciones de azúcar procedentes de Colombia y Perú. Venezuela sustentó la aplicación de estas medidas en la denominada «salvaguardia agrícola» implícita en los artículos 102 y 103 del Acuerdo de Cartagena (artículos 90 y 91 de la codificada), que establecía la posibilidad de aplicar medidas destinadas a limitar las importaciones para cubrir los déficit de producción interna y nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional. El sector agrícola e industrial azucarero colombiano y el gobierno de la República de Colombia demandaron del TAJ su pronunciamiento respecto de estas medidas de Venezuela, que consideraban violatorias de la normativa jurídica de la CAN, señalando deficiencias en el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 102 y 103 del Acuerdo de Cartagena. Venezuela derogó la Resolución 365 y emitió la Resolución 524. A juicio de Colombia, esta nueva Resolución dejaba incólume el contenido y espíritu de la Resolución 365 anterior. La salvaguardia venezolana siguió vigente y cada año Venezuela emitió dos resoluciones vinculadas a ésta: administración del contingente y mantenimiento de la salvaguardia contra Colombia. La Resolución 524 de Venezuela establecía que las restricciones aplicadas a Perú fueran derogadas, pero no se derogaron los aplicados a los productos originarios establecidos por ese país contra los productos del azúcar originarios de Bolivia, Ecuador y Colombia, puesto que allí no se hacía alusión a los mismos. El TAJ declaró el incumplimiento de la República Bolivariana de Venezuela al aplicar medidas de contingente arancelario en contra de las importaciones de «chancaca» (panela o raspadura), una de las subpartidas de la cadena del azúcar. La SGCAN se inhibió sobre los otros productos por estar siendo sujetos de tratamiento administrativo por la SGCAN.

Hasta el momento de la salida de Venezuela de la CAN no había ninguna decisión del TAJ o de la Comisión de la CAN sobre la salvaguardia venezolana al azúcar, aunque la SGCAN evaluaba para entonces el caso para su pronunciamiento, de conformidad con lo exigido en el Artículo 91 del Acuerdo de Cartagena. Hasta ese momento, el gobierno venezolano revisaba y expedía una nueva resolución contentiva del mecanismo de administración del contingente y de la salvaguardia propiamente dicha. A pesar de la aplicación recíproca de restricciones al comercio formal de azúcar entre Colombia y Venezuela, existe

un comercio administrado de azúcar entre sectores privados de estos dos países, sujeto al régimen de licencias de importación.

Según sectores de la producción azucarera de Bolivia, Perú -al igual que Colombia- ha aplicado un **fondo de estabilización de precios**. La cosecha de caña de azúcar de Santa Cruz va desde la segunda quincena de abril hasta fines de octubre o primera quincena de noviembre. Señalan esos representantes que Perú arranca en esta época con precios por debajo del mercado boliviano y el fondo ha permitido nivelar los precios internos y de exportación. Colombia aplica **licencias previas** al azúcar de Bolivia.

Bolivia, el país menos dado a la aplicación de BNA, ha aplicado también medidas restrictivas a las importaciones de azúcar proveniente de los demás Países Miembros de la CAN. En abril de 2005, Bolivia emitió el Decreto Supremo 28.055 de la Presidencia de la República por el cual se autoriza la importación de azúcar en bruto únicamente hasta los volúmenes necesarios para cubrir el déficit de la producción interna, debiendo autorizar la importación de dicho producto a través de una **licencia previa** de importación. Esta importación se sujetaría a su vez a la nivelación de precios en relación con la producción nacional, consistente en el pago de un **gravamen arancelario** de diez por ciento (10%) más un Derecho Arancelario Variable Adicional (DAVA), teniendo como base el SAEP. La medida es aplicable a Colombia, Perú y Venezuela. El gobierno colombiano señala que el Decreto 28.055 de Bolivia replica el Decreto anterior 27.599 y mantiene la protección al azúcar mediante una **salvaguardia agrícola** que permitiría una importación únicamente hasta los volúmenes necesarios para cubrir el déficit de producción interno y que, si se tiene en cuenta que Bolivia tiene un excedente estructural cercano a 150.000 tm de azúcar, la aplicación de esta medida significaría el cierre total del mercado boliviano para los productos de la cadena del azúcar de la Subregión. Según autoridades bolivianas, la aplicación de estas licencias estuvo vigente hasta enero de 2006.

Bolivia ha intentado exportar azúcar a Ecuador, país que sustentado en los artículos 90 y 91 del Acuerdo de Cartagena limita sus importaciones a la cobertura del déficit nacional a través de una **salvaguardia agropecuaria**. Bolivia demandó ante la SGCAN y el TAJ el levantamiento de esta restricción aplicada por Ecuador. De acuerdo con informantes ecuatorianos, el Ministerio de Agricultura (MAG) de Ecuador ha denegado licencias de importación de azúcar a Bolivia y Colombia «por razones particulares».

Perú, a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), aplicó hasta el mes de julio de

2006 una **salvaguardia** consistente en un **gravamen de 21% ad valorem** al azúcar blanca procedente de Colombia. Según representantes de la industria peruana, cuando Perú impuso esta salvaguardia el precio del azúcar era de US\$ 365 por tonelada (tm) y los precios CIF del azúcar colombiano eran de US\$ 388 por tonelada; pero el aumento de los precios del petróleo ha impulsado los precios del etanol, derivado de la caña de azúcar que se mezcla con el diesel o la gasolina como carburante biológico, la producción mundial de azúcar ha disminuido y la demanda mundial de azúcar crece, lo que impulsa los precios internacionales al alza. Con la salvaguardia, el costo de importación del azúcar colombiana ha subido a US\$ 636 por tonelada contra US\$ 530 por tonelada de azúcar procedente de los Países Miembros de la CAN. Según los industriales del azúcar, Perú importa anualmente 300.000 toneladas de azúcar y ello repercute sobre el precio interno. Esta distorsión en el mercado del azúcar es generada por la aplicación simultánea del **sistema de franjas de precios peruano y la salvaguardia agropecuaria**, dado que los altos precios internacionales del azúcar conducen a una disminución del arancel total, llevándolo -gracias al sistema de franjas- a cero aranceles a finales del 2005. Con ello se ha atenuado el impacto del alza internacional de los precios pero, contradictoriamente, dado que la salvaguardia aplicaba un gravamen de 21%, se neutralizaba el efecto estabilizador de la franja de precios¹⁵. La medida fue finalmente levantada.

Al problema del comercio colombo-venezolano del azúcar se suman ahora la alta discrecionalidad del gobierno venezolano en la compra directa de alimentos, entre ellos el azúcar, así como la exoneración del IVA y aranceles para la importación de «alimentos de la cesta básica, materias primas para la elaboración de alimentos y otros productos agroalimentarios de primera necesidad». El sector productor venezolano ha denunciado las importaciones gubernamentales de azúcar provenientes de Brasil sin arancel ni IVA como una violación de la normativa andina, lo cual ha sido también demandado por Colombia, habiendo iniciado la SGCAN un procedimiento administrativo en mayo de 2005. La SGCAN ha solicitado al TAJ acción de incumplimiento contra Venezuela, dictamen contenido en la Resolución 899 de la SGCAN del 8 de febrero de 2005 (CAN, 2005e). El 29 de noviembre de 2005 la SGCAN emitió decreto de incumplimiento contra Venezuela. A ello se suma la sentencia de desacato, también contra Venezuela, emanada del TAJ el 23 de septiembre de 2005, por violación al trato nacional como re-

15 El Comercio de Lima. Piden evaluar salvaguardia del azúcar. Declaración de Sergio Mazuré, Gerente General de la Sociedad Nacional de Industrias. Página b4. Jueves 11 de mayo de 2006.

sultado de la aplicación de un esquema de cálculo del IVA que resulta discriminatorio para los Países Miembros de la CAN, al igual que la demanda introducida por la SGCAN ante el TAJ contra Venezuela por aplicación de normas del Ejecutivo que exoneran del pago de aranceles para la importación de bienes que el gobierno venezolano considera «alimentos de la cesta básica y materias primas para la elaboración de alimentos y otros productos agroalimentarios de primera necesidad».

Independientemente del profundo cambio estructural del mercado del azúcar, en especial la producción de etanol como fuente de energía complementaria de los derivados del petróleo, el sector productor venezolano afirma que en el comercio colombo-venezolano del azúcar se dan arreglos comerciales que permiten abastecer el mercado deficitario venezolano en los términos establecidos por la Comercializadora Internacional de Azúcares y Miel, la corporación colombiana de comercialización del azúcar. Venezuela ha recibido también importaciones no sostenidas de azúcar desde Ecuador y Bolivia, aunque se mencionan restricciones no arancelarias que impiden su acceso al mercado venezolano.

Instrumentos como los acuerdos de abastecimiento intrasubregional de azúcar crudo y refinado están siendo replanteados en la forma de esquemas similares a los vigentes en la Unión Europea para la Organización Común de Mercado del Azúcar (del 13 de septiembre de 1999), sustentados en precios internos garantizados, cuotas de producción, restricciones a la exportación y sistemas de cuotas de importación preferencial. Este esquema fue recientemente reformado por la Comisión de la Unión Europea en octubre del año 2005, en línea con la reforma comercial inducida por los compromisos ante la OMC. Esto no excluiría, sin embargo, la posibilidad de activación del comercio intrasubregional andino mediante modalidades de comercio administrado con un desmontaje programado en coordinación con procesos de desgravación contemplados en acuerdos multilaterales, regionales o bilaterales. Un mecanismo de licencias automáticas permitiría controlar las cantidades que se moverían. Según el sector azucarero venezolano, la solución estaría en acuerdos de comercio que lleven las importaciones a la cobertura del déficit.

3.3. LA CADENA DEL ARROZ

Esta es otra cadena agroproductiva andina en la cual la armonización de políticas comerciales y de desarrollo no ha sido posible. La reportada tendencia de los años noventa de un comercio intracomunitario de arroz en crecimiento se ha revertido de manera significativa debido a la aplicación de restricciones de los Países Miembros a las importaciones de los demás socios de la CAN (CAN,

2005g). Por un lado, los países tradicionalmente deficitarios de la comunidad (Colombia y Perú¹⁶) impulsan fuertemente sus programas de autoabastecimiento; y, por el otro, los países tradicionalmente autoabastecidos y exportadores de excedentes (Ecuador y Venezuela) confrontan problemas de producción por factores locales y por las restricciones a la colocación de sus excedentes en el mercado subregional o internacional. El problema se manifiesta claramente en el cierre casi total de los mercados nacionales al comercio de arroz de origen andino, siendo el comercio colombo-venezolano el caso más notable, pues existe un potencial de producción de excedentes exportables de arroz en Venezuela que no encuentran una salida formal hacia el mercado andino a pesar de la total liberación del comercio intrasubregional. Se señala como «salida formal» porque a través de la frontera común se da regularmente un importante flujo ilegal de arroz venezolano hacia Colombia¹⁷.

Los problemas del comercio intrasubregional del arroz provienen de las reacciones de los Países Miembros a las diferencias arancelarias creadas por las imperfecciones de la Unión Aduanera, por las distorsiones debidas a la aplicación de la política comercial comunitaria que estimula esencialmente a la producción agropecuaria más que a su comercio^{18, 19} y por la aplicación de políticas de ayuda y protección agrícola (ayudas internas de «*caja ámbar*» -según la jerga de la OMC- y políticas de absorción de cosechas), que llevan a reacciones de defensa comercial por los Países Miembros cuyo comercio se considera afectado. Ello ha justificado hasta ahora la necesidad de un Arancel Externo Común (CEGA, 1998). Pero, las nuevas con-

diciones contradicen en parte esta conclusión, pues el nuevo escenario creado por los TLC con los Estados Unidos, aunque representa *per se* una fuente adicional de distorsiones al perforarse las preferencias arancelarias en algunos rubros, de hecho conducen a la eliminación de otros factores de distorsión como el SAFP y la salvaguardia agropecuaria en su forma actual de aplicación²⁰.

La cadena de hechos que se describe a continuación muestra las diferentes reacciones de los Países Miembros a las distorsiones y respuestas de los socios andinos en el mercado comunitario del arroz²¹:

El 27 de enero de 1993 la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), a solicitud de la República de Colombia, inició una investigación para conocer sobre la autorización solicitada por ese país para la aplicación de **derechos compensatorios** a las importaciones de arroz con cáscara («paddy»), arroz descascarillado y arroz semiblanqueado o blanqueado procedentes de Venezuela, sustentada en la Decisión 283 del Gobierno de Colombia sobre normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas de dumping o subsidios. Colombia argumentaba que Venezuela aplicaba diversas formas de subsidio a la producción y exportación de arroz. La JUNAC negó la autorización para la aplicación de **medidas correctivas inmediatas**. Posteriormente el gobierno de Colombia desistió de su solicitud. Más tarde, la negociación bilateral entre representantes de la cadena del arroz de Colombia y Venezuela, con respaldo de sus gobiernos, permitió la suscripción de un acuerdo comercial para regular el comercio binacional de arroz en cáscara («paddy»), cargo y blanco durante 1993 y 1994. El acuerdo permitía el establecimiento de un **contingente de importaciones**, a satisfacer por Venezuela, de 38.000 tm para 1993 y de 45.000 tm para 1994. En mayo de 1995 y hasta el 31 de diciembre de ese año, «al amparo del Artículo 102 del Acuerdo, Colombia **suspendió las importaciones** de arroz de Venezuela y de Chile. Esta medida fue declarada como discriminatoria por la JUNAC» (CEGA, 1998). El recurso frecuente a los **vistos buenos** para las importaciones de arroz originario de Venezuela por parte del gobierno de Colombia, mediante sucesivas renovaciones, se extiende hasta hoy en día.

El 23 de mayo de 1997, al margen de la normativa comunitaria, se dio un paso de entendimiento comercial al establecerse nuevamente un acuerdo de comercio administrado entre los sectores privados del arroz de Colombia y Venezuela, que estableció un **cupa de importaciones** colombianas de 100.000 tm, a ser satisfecho

16 Perú tiene excelentes rendimientos de arroz, pero aún carece de una estructura de procesamiento que permita obtener un producto de calidad exportable. En Perú existen cerca de 600 plantas procesadoras de arroz de pequeña escala.

17 «Con ocasión del XV Comité Andino Agropecuario del 28 de junio de 2008, debido al interés manifestado por Ecuador y Venezuela de realizar exportaciones a Colombia, la delegación de Colombia señaló que el déficit de arroz no es más del 2% del consumo interno (...) el cual representa un margen reducido como para apoyar estrategias de exportación de los países andinos» (CAN, 2005g).

18 Diferencias en la aplicación del AEC, Sistema Andino de Franjas de Precios SAFP, preferencias arancelarias a terceros países que incluye a las incorporadas en los TLC con Estados Unidos y las diferencias en aranceles consolidados ante la OMC son distorsiones creadas por la aplicación de la política comercial comunitaria (salvaguardia agrícola fundada en los artículos 90, 91 y 97 del Acuerdo de Cartagena y la aplicación de derechos compensatorios previstos en la Decisión 371).

19 Tal como señala el informe de CEGA, «la salvaguardia agropecuaria está claramente destinada a limitar las importaciones y nivelar los precios, es decir, objetivos claros de la política agropecuaria como son la absorción de cosechas y el sostenimiento del precio de los productos», completamente válidos en un contexto distinto al de un proceso de integración económica dirigido a la creación de un mercado ampliado.

20 Más detalles en Asociación de Cultivadores de Arroz de Perú (2006).

21 Señalados por Asovena, Venezuela, 2006.

con arroz venezolano durante los años 1998 y 1999, cumpliéndose sólo en 1998. Al fallar el acuerdo bilateral, Colombia recurrió nuevamente al restablecimiento de **vistos buenos** para las importaciones de arroz provenientes de Venezuela, emitiendo dos decretos que prorrogaron la vigencia de los anteriores hasta el 31 de mayo de 1997 y 31 de mayo de 1998, respectivamente. Le siguió la Resolución 38 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, que establecía un **nuevo contingente** para las importaciones de arroz de 130.000 tm y reglamentaba el otorgamiento de **vistos buenos** para ese producto. Se produjo un nuevo pronunciamiento de la SGCAN sobre incumplimiento de la República de Colombia por comunicar con retraso la prórroga de las medidas aplicadas contra las importaciones de arroz procedentes de la República de Venezuela y se sucedieron nuevas prórrogas de los Decretos 1.436 y 2.379 de 1999 y 477 y 1.414 de 1997 hasta el 31 de mayo de 1999.

«En enero de 1998, Perú, al amparo de los artículos 71 y 72 del Acuerdo, solicitó a la Secretaría calificar como restricción la medida de **vistos buenos** que aplicaba Colombia a sus importaciones de arroz. En marzo de 1998 la Secretaría resolvió que la medida que aplicaba Colombia a las importaciones de Perú se consideraba una restricción. Posteriormente, Colombia al amparo del Artículo 102, suspendió las importaciones provenientes del Perú hasta el 31 de mayo de 1999, mediante Decreto 1.253 del 7 de julio de 1998 (CEGA, 1998)».

Un intento para aplicar unilateralmente un diferimiento del AEC al arroz, por parte de la República de Colombia, fue denegado por la SGCAN mediante Resolución 503 del 16 de abril de 2001. El mecanismo fue denunciado por Ecuador en mayo de 2001 y por Venezuela en agosto del mismo año. El 20 de septiembre de 2001 la SGCAN, mediante la Resolución 550, declaró que la República de Colombia, al modificar unilateralmente el AEC había incurrido en incumplimiento flagrante de los artículos 90 y 98 del Acuerdo de Cartagena, de la Decisión 37 y de la Resolución 524 de la SGCAN por la cual se había denegado la solicitud de diferimiento presentada por Colombia. Finalmente, el 4 de febrero de 2005 fue aprobado por la SGCAN (por un lapso de 12 meses) el recurso al diferimiento del AEC por el Gobierno de la República de Colombia, con miras a aumentar los aranceles para los bienes comprendidos en varios conjuntos de subpartidas arancelarias que incluían el arroz (80% de arancel una vez alcanzada la importación de un total de 75.118 tm para las diferentes subpartidas de este rubro). Una nueva solicitud de diferimiento del AEC a 70% para las subpartidas de arroz por el lapso de un año fue rechazada por la SGCAN con fecha 16 de junio de 2005.

La **salvaguardia agropecuaria** también fue invocada por Colombia para restringir las importaciones de arroz

proveniente de los Países Miembros de la CAN. El 21 de agosto de 2001 Ecuador informó a la SGCAN que Colombia, a través del Decreto 1.607, aplicaba desde el 1° de agosto una medida de **salvaguardia** a los países andinos. El 18 de septiembre de 2001 el Gobierno de la República de Colombia informó a la SGCAN que, con invocación de lo dispuesto en el artículo 109 del Acuerdo de Cartagena, mediante Decreto 1607 del 10 de agosto de 2000, había impuesto una medida de **salvaguardia** a las importaciones de arroz provenientes de los Países Miembros de la CAN. El 8 de febrero de 2002, mediante Decreto 200 de 2002, el Gobierno de la República de Colombia estableció nuevamente una medida de **salvaguardia** a las importaciones de arroz provenientes de los Países Miembros de la CAN, señalando que el plazo de vigencia de la medida se extendía hasta el 30 de noviembre de 2002. Esta última resolución, contentiva de **medidas correctivas** aplicables a las importaciones de arroz de los Países Miembros de la CAN, fue declarada improcedente por la SGCAN. Se ordenó el inmediato levantamiento de las mismas por ser sustancialmente idénticas a otras que ya habían sido denegadas por la SGCAN, mediante Resolución 564, constituyéndose el Decreto 200 en una prórroga y una ampliación de las medidas dispuestas por el Decreto 1.607 que estuvo vigente entre agosto de 2001 y enero de 2002, motivo por el cual la Resolución 617 constituyó un acto confirmatorio de las Resoluciones 564 y 588.

Mediante Decreto 3.211 del 27 de diciembre de 2002, la República de Colombia restableció la aplicación de una **salvaguardia** a las importaciones de arroz originarias de los PM de la CAN, por un año. Los **vistos buenos** para el manejo del **contingente** correspondiente a esta medida fueron reglamentados mediante la Resolución 28 del 14 de febrero de 2003, recalcando que el contingente se asignaría a quienes demostraran la **absorción de la producción nacional**. Las medidas contenidas en el Decreto 3.211 fueron declaradas improcedentes por la SGCAN disponiendo el levantamiento de las restricciones impuestas a las importaciones de arroz. Nuevamente la República de Colombia, a través del Decreto 2.400, con fecha 15 de julio de 2005 estableció la aplicación de **vistos buenos** sujetos a la cantidad necesaria para cubrir su déficit nacional del producto. El 25 de octubre de 2002 la SGCAN emitió la Resolución 663, contentiva del Dictamen 08-AI-2002, mediante el cual declaró que la República de Colombia al aplicar diversas medidas que tenían por efecto obstaculizar las importaciones de arroz originarias de los PM de la CAN, incluso a través de instrumentos distintos, había incurrido en incumplimiento de normas emanadas del ordenamiento jurídico de la CAN y en particular del artículo 4 del Tratado del TAJ, de los

artículos 71 y 72 del Acuerdo de Cartagena y de las Resoluciones 564, 588, 617, 634 y 660 de la SGCAN.

De acuerdo con sentencia del TAJ del 14 de abril de 2005, en el marco del Proceso 118-AI-2003, esta instancia se refirió nuevamente a la aplicación de diversas medidas que tenían como efecto obstaculizar las importaciones de arroz originario de los Países Miembros de la CAN, incluso a través de mecanismos formalmente distintos. De acuerdo con esta sentencia, el TAJ prohibió a Colombia la posibilidad de emitir nuevos decretos que fueran contrarios al ordenamiento jurídico comunitario, al representar una restricción al comercio subregional de arroz. El plazo para dar cumplimiento a la sentencia venció el 13 de julio de 2005. El 31 de agosto de 2005 el TAJ inició el procedimiento sumario de desacato y mediante auto de noviembre de 2005 el TAJ formuló a la República de Colombia pliego de cargos y solicitó opinión de la SGCAN sobre las sanciones a aplicar (CAN, 2006c). Sin embargo, en aplicación de salvaguardia agropecuaria al arroz de Venezuela y Perú, a través del Decreto 002400 del 15 de julio de 2005, Colombia autorizó importaciones de países miembros de la CAN **sólo para cubrir el déficit interno de arroz**. Se aplicaría un arancel de 15% a importaciones de Venezuela y Perú. La vigencia sería de un año (hasta 15 de julio de 2006).

Aunque de poca cuantía, las exportaciones de arroz semiblanqueado y blanqueado de Perú y Ecuador han sido también afectadas por la aplicación de medidas restrictivas del comercio por parte de la República de Colombia. Con fecha 27 de marzo de 1998 la Secretaría General emitió la Resolución 69, que declaró como restricción al comercio subregional el sistema de administración de importaciones de arroz semiblanqueado o blanqueado originario de Perú, consistente en la aplicación de un **visto bueno** que se confería en forma discrecional, sujeto a la **adquisición de la cosecha nacional** bajo determinadas condiciones de precios, la **limitación de la cantidad a importar a una determinada proporción del contingente total establecido** y la **sujeción de la operación de importación a un plazo máximo de dos meses** (CAN, 1998). Igualmente, con fecha 6 de junio de 1999, el Gobierno de la República de Colombia informó a la SGCAN que por invocación del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y a través del Decreto 829 del 7 de mayo de 1999, había impuesto una medida de **salvaguardia** a las importaciones de arroz originarias del Ecuador, que tendría vigencia por el plazo de seis meses. El 19 de julio de 1999 la Secretaría General emitió la Resolución 258, que calificaba como restricción al comercio subregional andino la imposición de **contingentes** de arroz descascarillado, arroz «paddy» y arroz semiblanqueado y blanqueado y arroz partido originario de Ecuador, el cual se verificaba a tra-

vés de un **sistema de administración de vistos buenos y cuotas de importación** relacionadas con **porcentajes de absorción de la cosecha total**, resultantes de la aplicación de disposiciones legales internas y de acuerdos con el sector privado.

En Perú, a partir de 1996 las importaciones de arroz han mantenido una tendencia decreciente, aunque la participación del arroz uruguayo en su mercado ha aumentado a un 80% del total de importaciones en el 2003. Instrumentos arancelarios como un **arancel a los Países Miembros más alto que el que aplican a terceros países sus socios andinos** y aplicación de **sobretasas** que han sido objeto de sentencias por incumplimiento del TAJ (Resoluciones 441, 474, 475 y 698) por constituir gravámenes a las importaciones originarias de los Países Miembros de la CAN, a partir de la aplicación de **franjas de precios** (distintas al SAFFP), han mantenido en Perú un mercado cerrado para el arroz (CAN, 2006c). En el ámbito andino, en el año 2004 Bolivia pagaba el 50% de los derechos específicos variables establecidos a partir del sistema de franjas de Perú aplicados al arroz. Otros PM de la CAN pagaban un 80% del arancel total del sistema de franjas (IICA, 2005: p. 22, Anexo 1).

También en lo que respecta al arroz se han planteado propuestas para la solución del estancamiento de su comercio intrasubregional. Sobre las distorsiones creadas por la propia normativa comunitaria, en especial las disposiciones vinculadas a la aplicación de la salvaguardia agropecuaria, un estudio sobre la cadena andina del arroz hace referencia a la Propuesta 213 modificada 2 -preparada por la JUNAC en 1996, que no fue oficialmente discutida pero que en las actuales circunstancias-, puede enriquecer la aplicación de la decisión de reformar la normativa vinculada a la aplicación de esta medida de defensa comercial (CEGA, 1998). La Propuesta 213 modificada 2, mantiene el criterio de aplicación automática de la salvaguardia agropecuaria cuando las diferencias en los precios internos en comparación a los externos y el tamaño de las importaciones con respecto al consumo sobrepase unos niveles previamente establecidos. Se trata, pues, de acordar un disparador de la salvaguardia. A su vez propone el desmontaje del Artículo 102 del Acuerdo de Cartagena (90 en el codificado) y su reglamentación en un plazo de seis años, tiempo que supone razonable para que los países avancen en la armonización de políticas agrícolas y comerciales en el proceso de integración de la Comunidad. Una variante de esta propuesta se asocia a la actual propuesta de reforma de la SGCAN y a las de los sectores privados vinculados a las principales cadenas agropecuarias de la Subregión.

3.4. BNA EN OTROS RUBROS AGROPECUARIOS

No sólo en las cadenas más importantes se aplican restricciones al comercio intrasubregional agrícola. Estas son de uso común tanto en rubros sensibles (por ej., papa) como en no sensibles. Las BNA en estos mercados están muy vinculadas con la estacionalidad de la producción, pues en su mayoría se establecen con carácter temporal, con evidente cálculo de los lapsos administrativos para procesar las denuncias y con escasa sujeción a la normativa andina. El uso de MSF provisionales como BNA, así como los retrasos en los procesos administrativos relacionados con los registros y permisos sanitarios y fitosanitarios, son ejemplos de estas restricciones.

Se enumeran a continuación alguna de las BNA más importantes, por país de la CAN:

BOLIVIA

- Procedimiento de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo (RITEX)

El Reglamento del RITEX data del 11 de agosto del 2000, según Decreto Supremo N° 25706. Existe también un **Régimen para la Devolución de Impuestos a las Exportaciones**, Reglamento en Decreto Supremo N° 25465 del 23 de julio de 1999). El Procedimiento del RITEX se aprueba el 11 de octubre del 2004 por Resolución RD 01-033-04. El Régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo (RITEX) permite el ingreso de materias primas y bienes intermedios consignados a empresas autorizadas por el Viceministerio de Industria, Comercio y Exportaciones, con suspensión del pago de los tributos aduaneros, para su incorporación o transformación mediante proceso productivo, con el propósito de obtener productos compensadores y realizar la reexportación dentro del plazo otorgado en la admisión. Se excluyen de este régimen los bienes de capital, sus repuestos, herramientas, combustibles, hidrocarburos, lubricantes y energía eléctrica. Representa un régimen aduanero especial que aplicado de manera transparente y de acuerdo a sus requisitos, puede representar una alternativa válida de desarrollo.

COLOMBIA

- Aplicación de **IVA implícito a importaciones procedentes de la subregión** (Proceso 53-AI-2000). Acción de desacato del TAJ publicada el 20.10.2005.

- Vistos Buenos para la importación de contingentes de acceso preferencial

- Mediante Resolución 00129 del 20 de febrero de 2004, el MADR reglamenta el otorgamiento de **Vistos Buenos** para la importación de los contingentes de acceso preferencial establecidos en el Decreto 3673 del año 2003, específicamente carne bovina y despojos bovinos. No se consideran BNA si están ajustadas a la normativa internacional de licencias de importación.

ECUADOR

- Aplicación de **licencias previas** a importaciones de productos incluidos en listado de mercaderías que incluye rubros agropecuarios y no contemplados en las exclusiones del Art. 73 del Acuerdo de Cartagena (Resolución 183 del Consejo de Comercio Exterior e Inversión); acción de incumplimiento publicada el 22 de noviembre de 2005.

- **Prohibición de importaciones** de harina de soya de Bolivia por razones de demanda interna; procedimiento Sumario de Incumplimiento del 19 de octubre de 2005.

- Reforma a la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano (Ley N° 99-48 del 27 de diciembre de 1999): Reforma la Ley del 6 de agosto de 1997, que define el mecanismo para establecer el **precio mínimo de sustentación** que de modo obligatorio deberá recibir el productor bananero (al pie del barco), de parte de toda persona natural o jurídica que comercialice los distintos tipos autorizados de cajas conteniendo banano de exportación.

- Por Resolución N° 270 de la Comisión Ejecutiva Ampliada del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones del 14 de enero de 2005) se establece la obligación a los importadores de uvas frescas a **declarar por separado los envases de plásticos que contienen el producto**, los cuales son objeto de venta en el mercado interno, por lo cual la industria del plástico demandó protección al gobierno ecuatoriano.

- Expedición de **licencias de importación**: Resolución N° 183 del 8 de enero de 2003, emitida por el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI).

- Procedimientos para la **aplicación de salvaguardias** en protección de actividades económicas internas cuyas importaciones sustitutas causen o amenacen causarles un daño grave (Decreto N° 3479 del 14 de enero de 2003).

- Aplicación de **salvaguardia definitiva** a la importación de tableros de fibra de madera (Resolución N° 193, Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, 16 de julio de 2003).

PERÚ

- Aplicación de **derechos específicos, calificados como gravamen a la importación** de productos agrícolas provenientes de la Subregión.

- Aplicación de **sobretasas**, calificadas por la Secretaría General de la CAN como gravámenes a las importaciones originarias de los Países Miembros.

- **Sistema de Franjas de Precios** aplicable a las importaciones de productos agropecuarios sensibles (Decreto Supremo DS 115-2001 EF del 22 de junio de 2001): Aplica.

VENEZUELA

- Inclusión en el cálculo de la base imponible del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del arancel aduanero.

- Ha dictado y mantiene en vigencia en su legislación relativa al IVA **disposiciones que supeditan la exención del pago de impuestos al Valor Agregado de los bienes importados originarios de la subregión**, mencionadas en los artículos 17 y 18 de la Ley de Reforma Parcial a la Ley que establece el impuesto al Valor Agregado (IVA) a la condición de que no exista producción nacional o que ésta sea insuficiente, en tanto que los bienes nacionales de origen nacional no estén sujetos al pago del referido impuesto.

- **No tramitación** por parte del Gobierno de Venezuela de las correspondientes solicitudes de permisos de importación para huevos de consumo originarios de la Subregión.

- Decreto con rango y fuerza de ley sobre medidas de salvaguardia de fecha 11 de agosto de 1999. Regula la aplicación de las **medidas de salvaguardia** destinadas a prevenir e impedir los efectos perjudiciales sobre la producción nacional, cuando se haya constatado que las importaciones de un bien han aumentado en cantidades y condiciones tales que causan o amenazan causar un perjuicio grave a la producción nacional de bienes similares o directamente competidores, de conformidad con lo previsto en acuerdos y tratados comerciales internacionales y de integración ratificados por la República. No hace referencia especial a las Salvaguardias Especiales Agrícolas de la OMC y a la Salvaguardia Agropecuaria de la CAN.

3.5. EL CONTRABANDO Y LA SUBFACTURACIÓN

El contrabando y la subfacturación son dos maneras de evadir las restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio en diversos productos. El contrabando es un comercio ilegal, generalmente interfronterizo y de importancia en la región andina, que permite superar las numerosas restricciones que los PM imponen al comercio intrasubregional. La subfacturación es a su vez una manera de evadir los gravámenes propios de mecanismos de salvaguardia o de los aranceles altos debidos al SAFT o a sobretasas o gravámenes impuestos por los países.

Gran parte del comercio transfronterizo entre Países Miembros de la CAN tiene que ver con situaciones de déficit agrícolas ocasionales, causados en la mayoría de los casos por problemas climáticos, conflictos políticos o cambios abruptos en las políticas agrícolas. Por ejemplo, en el año 2004 hubo en Perú una fuerte sequía y sus zonas arroceras no pudieron abastecer el consumo interno, debiendo importar arroz de Estados Unidos. Pero el mercado más fácil para abastecerse era Ecuador, de donde llevaron arroz en cáscara, a través del comercio ilegal, para superar las trabas normales al comercio de importación. Por la vía legal no compraba Perú a Ecuador. El precio del arroz en cáscara llegó en esa oportunidad a un nivel

muy alto (US\$ 28 por saca de 205 lb.), lo cual benefició a muchos productores pequeños de Ecuador.

En Ecuador, muchas restricciones a la importación son superadas a través del contrabando. Informan autoridades ecuatorianas que un 60% del cerdo que se consumía en Quito era producto del comercio ilegal proveniente de Perú, un problema que ha sido encarado por el gobierno ecuatoriano a través negociaciones con Perú que han rendido resultados. El problema de las restricciones ecuatorianas al ingreso legal de cerdos peruanos ha sido superado a través de un acuerdo bilateral que garantiza a su vez el ingreso de leche en polvo ecuatoriana a Perú.

Desde Perú llega también arroz de contrabando a Ecuador. Informantes de Ecuador afirman que hay un uso de MSF por Colombia para restringir el ingreso de arroz ecuatoriano en represalia a las restricciones ecuatorianas al ingreso de papa colombiana. En Colombia se recurre eventualmente a importaciones ilegales de arroz ecuatoriano al igual que de Venezuela, cuando hay déficit en la producción colombiana de arroz. Colombia ha cerrado formalmente la frontera al arroz proveniente de la Subregión y el TAJ obligó a Colombia a levantar estas restricciones a las importaciones de arroz procedentes de los PM de la CAN. Colombia empezó a aplicar los **Vistos Buenos** y la obligación de **absorción de cosecha nacional, licencias** y **MSF** (*Thrips palmi*). El arancel total del año 2005 fue de 70%, pero como no funciona el comercio normal funciona en su lugar el contrabando.

El ingreso ilegal de cebolla ecuatoriana en los meses de noviembre y diciembre cuando se presenta escasez es mencionada por informantes venezolanos, así como el de papa colombiana, con fuerte reacción de los productores en julio de 2006, pues Venezuela aplica MSF para su ingreso. La Asociación Venezolana de Exportadores (AVEX) de Venezuela menciona que ajo chileno entra etiquetado como producto colombiano. Un programa andino para enfrentar el contrabando debe ser puesto en marcha a la brevedad.

4. EL USO DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS (MSF) COMO BARRERAS NO ARANCELARIAS (BNA)

Diversos tipos de barreras no arancelarias (BNA) son levantadas en el comercio agropecuario entre los países andinos, entre las cuales algunas Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) o medidas vinculadas a éstas actúan como trabas o restricciones al comercio.

4.1. LA NORMATIVA MULTILATERAL Y COMUNITARIA EN MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS (MSF)

El acoplamiento de la normativa andina en materia de MSF con la normativa multilateral permite visualizar los espacios que aún estarían por llenarse en el ámbito subre-

gional con el fin de minimizar el uso de MSF como BNA.

Para evitar que medidas MSF se utilicen como BNA al comercio, en el Artículo 14 del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) de la Ronda Uruguay (1986-1994), los PM de la OMC acordaron poner simultáneamente en vigor el Acuerdo AsA y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) logrado en esa misma ronda de negociaciones. El Acuerdo MSF somete a su disciplina todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar directa o indirectamente el comercio internacional (UNCTAD, 2003)²².

En el ámbito subregional, la Decisión 515 de la CAN (Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, 2002) estableció el marco jurídico andino para la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias de aplicación al comercio intrasubregional (Artículo 1). Actualmente la SGCAN trabaja en una reforma de la Decisión 515.

Se reconoció al Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (SASA) como el conjunto de principios, elementos e instituciones encargado de **armonizar las normas sanitarias y fitosanitarias**, de proteger y mejorar la sanidad animal y vegetal, y la salud humana, de **facilitar el comercio de plantas, productos vegetales, artículos reglamentados, y animales y sus productos, y de velar por el cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias del ordenamiento jurídico andino (Artículo 3)**. Además de estos objetivos, el SASA debe implementar programas, actividades y servicios sanitarios y fitosanitarios orientados al incremento de la producción y productividad agropecuaria, así como **promover las condiciones sanitarias y fitosanitarias favorables para el desarrollo sostenido de las exportaciones agropecuarias andinas**.

En sus considerandos, la Decisión 515 establece que las medidas sanitarias y fitosanitarias que apliquen los Países Miembros deben ser consistentes con la normativa de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y el *Codex Alimentarius*, resaltando así la obligatoria correspondencia entre la normativa de sanidad agropecuaria Subregional

y la de los organismos multilaterales e internacionales vinculantes (CAN, 2002d). Como institución eje de la red subregional de organismos nacionales de sanidad agropecuaria e instrumento de facilitación del comercio, la SGCAN debe priorizar las funciones de seguimiento y evaluación del cumplimiento de la normativa multilateral y subregional, orientando en este sentido a los niveles operativos nacionales.

En el informe final del Grupo de Trabajo Unión Europea (UE)-CAN que realizó la Evaluación sobre la Integración Económica Regional Andina, presentado en Bruselas en la reunión del 12 de julio de 2006 que acordó la apertura de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-CAN, se recomendaba la conveniencia de definir la cobertura de los asuntos incluidos en la legislación andina sobre MSF, en especial definiciones de conceptos y de políticas específicas y aquellas sin desarrollar aún por el sistema (aditivos, etiquetaje, residuos de medicamentos veterinarios, pesticidas, contaminantes y otros, etc.).

Para el cumplimiento de sus funciones el SASA cuenta con los siguientes instrumentos de carácter regulatorio (y operativo) (Artículo 10): (1) las normas comunitarias sanitarias y fitosanitarias; (2) las normas nacionales sanitarias y fitosanitarias inscritas en el Registro Subregional; (3) las normas nacionales sanitarias y fitosanitarias de emergencia notificadas por los Países Miembros y autorizadas por la Secretaría General de la CAN para su aplicación en el comercio intrasubregional; (4) el Registro Subregional de normas Sanitarias y Fitosanitarias; y (5) los Permisos o Documentos Fito y Zoosanitarios para Importación, los certificados Fito y Zoosanitarios para Exportación y los Certificados Fito y Zoosanitarios para Reexportación. Además de los instrumentos regulatorios, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria cuenta con el Sistema Andino de Vigilancia Epidemiológica en Sanidad Animal y el Sistema Andino de Información y Vigilancia Fitosanitaria; los Procedimientos para que un País Miembro o parte de él se declaren libres de una plaga o enfermedad; y los Programas de Acción Conjunta de Sanidad Agropecuaria.

4. 2. PRINCIPIOS QUE GUÍAN LA ACCIÓN DEL SASA

La CAN ha adoptado como principios generales de la normativa sanitaria y fitosanitaria el **fundamento técnico-científico** de las normas (Artículo 12), **la no discriminación** cuando en el territorio del País Miembro que adopta la medida prevalezcan condiciones idénticas o similares (Artículo 13), **la compatibilidad** con el Acuerdo MSF de la OMC (Artículo 14) y con las organizaciones internacionales vinculantes (Artículo 15), la necesidad de considerar el **carácter regional de la incidencia de pla-**

²² Las medidas sanitarias y fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otros, de: criterios relativos al producto final, procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinente; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionados con la inocuidad de los alimentos (Ref.: UNCTAD, 2003).

gas y enfermedades y sus implicaciones para el establecimiento de normas sanitarias y fitosanitarias (Artículos 18 y 19), la **armonización y equivalencia de las normas** (Artículo 20), la **prevalencia de la norma comunitaria** en materia de protección sanitaria y fitosanitaria (Artículo 21) y la **transparencia** de las normas (Artículos 22 y 23). Las normas comunitarias son de obligatoria aceptación por los Países Miembros de la CAN (artículo 25). Es precisamente la vigilancia del cumplimiento de estos principios la tarea fundamental de la SGCAN en materia de sanidad agropecuaria, pues en ello descansa la efectividad de la comunidad regional para garantizar una eficiente ejecución de sus competencias.

4.3. MSF COMO BNA AL COMERCIO INTRASUBREGIONAL

Las MSF aplicadas como BNA por los Países Miembros de la CAN se caracterizan fundamentalmente por su deficiente fundamento científico o por plantear exigencias técnicas adicionales, trabas en su administración u otras violaciones a la normativa comercial multilateral y subregional.

De acuerdo con los funcionarios responsables del área de sanidad agropecuaria de la Secretaría General de la CAN, a fines del 2004 se habían identificado dieciocho (18) casos de evidente utilización de MSF como BNA al comercio intrasubregional andino. En abril de 2006 y de acuerdo con esta fuente, existían sólo siete (7) casos por desmontar, de los cuales cinco (5) habían sido objeto de decisiones del Tribunal Andino de Justicia. El documento de la SGCAN SG/di 746 del mes de julio de 2005 reflejaba la situación expuesta por los representantes institucionales de la CAN para la fecha. Dado que casi todas esas medidas han sido objeto de decisiones de la instancia jurídica de la CAN, su desmontaje debe ser inmediato. Sin embargo, el debilitamiento operativo que ha vivido la CAN a raíz de su reciente crisis institucional ha traído consigo un repunte en el uso de MSF como BNA, especialmente en los Países Miembros con organizaciones nacionales más débiles. Los casos adicionales que actualmente se reportan no son sin embargo complejos, pues en su mayoría pueden resolverse a través del diálogo entre Países Miembros, con lo cual se demuestra que el problema no reside tanto en la proliferación de estos casos sino en la necesidad de fortalecimiento y modernización de la estructura institucional de sanidad agropecuaria andina y en el mejoramiento de su operación como instrumento de facilitación del comercio internacional de productos agropecuarios de la Subregión. El siguiente es un listado de las MSF que, una vez comprobadas y calificadas por la SGCAN, deben ser desmontadas:

BOLIVIA

- Informan representantes del SENASA (Perú) que

Bolivia ha aplicado **restricciones fitosanitarias a los ajos peruanos**. A juicio de SENASA, **estas restricciones no tienen sustento técnico ni científico**. Se argumenta un problema de plagas.

- Informan representantes de SENASA que Bolivia exige para las **importaciones de algodón que éste sea fumigado con bromuro de metilo en el lugar de origen**. Sobre esta restricción existe un Dictamen de Incumplimiento 02-AI-2004, contenido en la Resolución 801 de la SGCAN (08/03/2004). Está en proceso ante el TAJ por incumplimiento desde el 10/11/2004 (131-AI-2004).

COLOMBIA

- Perú manifiesta que en Colombia se operan **cambios frecuentes en los requisitos fitosanitarios** exigidos para la emisión de los permisos de importación sin la debida notificación de los cambios o explicación de las razones que los justifican. Mencionan concretamente el caso de los cítricos.

- Perú manifiesta que el ICA de Colombia exige consignar **información adicional sobre plagas cuarentenarias**. Concretamente, en el caso de importaciones de cebolla se ha solicitado consignación de información sobre *Trogoderma granarium*. En el caso de las importaciones de frutas frescas se ha solicitado que el envío proceda de áreas libres de *Bactrocera spp*, sin el respaldo legal, debido a que la Resolución 1.384 fue sido derogada y sustituida por la Resolución 1.934.

ECUADOR

- **No han otorgado permisos de importación** de papa a Colombia debido a la supuesta presencia en ese país de polilla guatemalteca (*Tecia solanivora*). Existe dictamen de incumplimiento 05-2004 de la SGCAN-Resolución 819 (16/04/2004). Se emitió la Resolución 894 (28/01/2005), retirando del Registro Subregional de Normas Sanitarias y Fitosanitarias de la CAN la Resolución No 157 de Ecuador por encontrarse la plaga presente en el territorio de ese país. El SESA-Ecuador informó a la SGCAN que ha solicitado al Ministerio de Agricultura de ese país el levantamiento de la medida. Está pendiente la respuesta de Ecuador.

- Informan autoridades de SENASA de Perú que **Ecuador no ha otorgado permisos sanitarios para la importación** de cerdos y sus productos. El SENASA, mediante comunicación N° N1194-2005-AG-SENASA-DGSA de fecha 17/08/2005, ha comunicado esta irregularidad al SESA de Ecuador. El SESA, mediante oficio 01172 de fecha 05/09/2005 comunica que la Subsecretaría de Desarrollo Agroproductivo del Ministerio de Agricultura dispuso esa medida y no la institución de sanidad agropecuaria. Se ha informado que Ecuador ha suspendido esta restricción.

- Autoridades peruanas manifiestan que el SESA de

Ecuador exige en ocasiones **certificados fitosanitarios para la importación de productos procesados**, como gluten de maíz, dextrina y glucosa. En otras ocasiones exige Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) para productos procesados, como el gluten de trigo, argumentando que no hay antecedentes para su importación; sin embargo, plantean que un mes anterior a la notificación a SENASA las autoridades sanitarias ecuatorianas habían emitido el permiso de importación NC 059552.

- Autoridades peruanas manifiestan que Ecuador exige **Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) para envíos que ya tienen antecedentes de importación**. Por ejemplo, las importaciones de cítricos fueron paralizadas debido al requerimiento de información técnica para ARP sin sustento técnico alguno.

- Autoridades peruanas manifiestan que la entrega por el SESA de **permisos de importación demora entre 40 y 45 días de presentada la solicitud**.

PERÚ

- Bolivia señala que Perú ha aplicado **MSF en algodón y tasas sanitarias transitorias** a las exportaciones de huevos.

VENEZUELA

- **No ha otorgado los permisos fitosanitarios** para la importación de ajo proveniente del Perú por supuesta presencia en Perú del «carbón del ajo y la cebolla» (*Uromyces cepulae*), plaga cuarentenaria de difícil erradicación y control, detectada -según el gobierno de Venezuela-, en cargamentos de ajo procedentes de Perú. Según sentencia 1-AI-1997 del TAJ, se declaró el incumplimiento de Venezuela (11/12/1997). El Tribunal autorizó sanciones. Perú se encuentra aplicándolas. Debe desmontarse. En entrevista a funcionario del SASA-Venezuela se informó que se ha propuesto establecer un protocolo de áreas libres con visitas de verificación, la cual ha sido aceptada por sus autoridades. Las autoridades peruanas confirman esta propuesta de Venezuela.

- **No ha otorgado permisos sanitarios** para la importación de cebolla proveniente del Perú por razones similares a la restricción anterior. Ecuador, también afectado por estas restricciones a sus exportaciones de cebolla para Venezuela, reportó que cumplió con el ARP y que espera respuesta de Venezuela para exportar. Su embajada en Ecuador informó que el problema estaba solucionado. Venezuela informó que el tema tiene sensibilidad social, que la plaga está presente en Perú y propuso, en este caso, que el tema fuera analizado por las autoridades de sanidad para trabajar en un protocolo, establecer áreas libres, mecanismos de verificación in situ. Perú señaló que no se están otorgando permisos de importación. Existe sentencia del Tribunal Andino de Justicia declarando el incumplimiento de Venezuela (11/02/1999). El Tribu-

nal autorizó sanciones por incumplimiento de la sentencia. Perú se encuentra aplicándolas. Perú ha manifestado que no hay justificación para restringir las exportaciones de cebolla. Es una medida que debe ser desmontada.

- **No ha otorgado permisos sanitarios** para importación de huevos de consumo humano. El TAJ dictaminó el incumplimiento por Venezuela según sentencia 72-AI-2000 del 22 de agosto de 2001. El Tribunal autorizó sanciones por incumplimiento de sentencia. Perú se encuentra aplicándolas. Todas estas son violaciones de la Resolución 240 de la SGCAN sobre expedición de permisos sanitarios y fitosanitarios para las importaciones procedentes de la Subregión, que fija un plazo de 10 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud respectiva para que se apruebe. Colombia manifestó que Venezuela no expide permisos sanitarios tampoco para las importaciones de flores, sal, cebolla, ajo, pollo, carne, cerdo, huevos de consumo de mesa, tomate, lechuga y algunas frutas como la papaya, provenientes de Colombia. En reunión de los Ministros de Agricultura y Comercio de ambos países, estos acordaron constituir un Grupo De Trabajo Binacional liderado por los Viceministros de Agricultura, e integrado por los Directores del ICA y SASA y los Agregados Comerciales de las Embajadas de los dos países, a fin de revisar las solicitudes pendientes de aprobación y las restricciones que afectan el comercio de productos agropecuarios. Las reuniones previstas no se han realizado.

- Estableció **requisitos fitosanitarios que restringen la importación** de champiñones. Existe dictamen de Incumplimiento 05-2002 contenido en la Resolución 612 (08/04/2002). El 27/01/2005 dentro del proceso 120-AI-2003, el Tribunal Andino de Justicia sentenció el incumplimiento de Venezuela. Dispuso de 90 días para acatar el fallo.

- En el caso de la papa se han presentado problemas para el otorgamiento de los permisos sanitarios para importar el tubérculo procedente de Colombia. En la práctica, el retardo en la entrega de los permisos sanitarios actúa como una BNA, que impide el buen funcionamiento de la zona de libre comercio. Para más detalles ver Gutiérrez (2002).

5. FUNDAMENTOS PARA EL DESMONTAJE DE BARRERAS NO ARANCELARIAS (BNA) AL COMERCIO AGROPECUARIO INTRASUBREGIONAL

Durante el desarrollo de esta investigación acerca del diagnóstico de las BNA al comercio agropecuario intrasubregional, así como de las restricciones comerciales puestas en práctica por los Países Miembros de la CAN para proteger los mercados de rubros agrícolas sensibles y aún de otros no tan sensibles, ha ido minando la confianza

en el proceso de integración andina y la propia estabilidad de la organización regional. Las barreras no arancelarias al comercio (BNA) perjudican a los sectores productivos competitivos y hacen inefectivas las preferencias arancelarias negociadas en el proceso de integración subregional y con terceros países. De allí la importancia de definir un programa realista y efectivo de desmontaje de las restricciones comerciales en la Subregión. Ello conlleva, por un lado, la eliminación de las condiciones de comercio que generan diferencias arancelarias entre Países Miembros para un mismo producto, muchas de ellas ajenas a la voluntad de éstos y, por el otro, la disposición a desmontar y no promulgar medidas restrictivas de comercio.

5.1. EL ENFOQUE PARA EL DESMONTAJE

Parece haber la necesidad de una motivación superior para enfrentar «el problema de fondo» de las BNA al comercio agropecuario intrasubregional, un tema bastante analizado por la SGCAN a través de diversos estudios sobre las distorsiones en los principales mercados agropecuarios de la Subregión. Estos estudios permiten visualizar las causas que justifican la aplicación reiterada de BNA de diversa índole por parte de los Países Miembros de la CAN, todas ellas dirigidas al mismo propósito: **la restricción de las importaciones agrícolas**. La desatención y el incumplimiento de los mandatos de la SGCAN y del TAJ para desmontar estas restricciones demuestran que el problema no se resuelve solamente inventariando y atacando las últimas medidas puestas en práctica por los gobiernos para restringir el comercio, dejando de lado aquellas que ya han sido suspendidas en su aplicación. De allí que asumir su desmontaje implica visualizarlas como paquetes de restricciones integradas generalmente en el mecanismo de salvaguardia, como es el caso del uso simultáneo de **gravámenes, contingentes y licencias de importación**, al que con regularidad se recurre para entorpecer el comercio y para lo cual deberá definirse la reforma de la normativa andina que sustenta esta práctica, garantizando la puesta en práctica de una disciplina de desmontaje de su aplicación y su efectivo seguimiento. Obviamente, hay medidas restrictivas de este tipo, aplicadas de manera aislada y arbitraria, de pobre fundamento jurídico o científico, que deben ser desmontadas; la mayoría de ellas en proceso o ya procesadas por la SGCAN y el TAJ.

La voluntad de asumir el proceso de integración con conciencia plena de sus beneficios y costos es lo que finalmente habrá de impulsar el desmontaje efectivo de estas medidas, pero es indudable que son las condiciones desiguales de comercio generadas por distorsiones en los mercados agrícolas las que deben ser superadas a fin de evitar que los Países Miembros tengan que recurrir a BNA para mantener en el mercado sus productos. Es por ello

su desmontaje no habrá de lograrse de manera definitiva si no se operan cambios importantes en las condiciones de mercado que las generan.

La necesidad de una reforma efectiva de la normativa comercial de la Comunidad Andina ha estado planteada desde el inicio mismo del Programa de Profundización de la Integración (PIC), esfuerzo dirigido inicialmente en ese sentido pero que no ha llegado a generar la voluntad política necesaria para lograr la disciplina que permita desecharse el recurso a BNA o a diversas formas de ayuda o protección a la agricultura restrictivas del comercio. Las nuevas condiciones que emergen a partir de los TLC con los Estados Unidos y las perspectivas de negociaciones con la Unión Europea abren la posibilidad de esa reforma.

5.2. EL NUEVO CONTEXTO SUBREGIONAL

Los más recientes acontecimientos en la Comunidad Andina, en especial la firma de los tratados de libre comercio (TLC) de Colombia y Perú con Estados Unidos y la salida de Venezuela de la comunidad subregional, han cambiado sustancialmente el escenario existente al comienzo de este estudio. La salida de Venezuela de la CAN se veía venir en algún momento. La participación de Venezuela como socio activo y corresponsable del funcionamiento de la CAN había decaído significativamente, como lo evidencian sus crecientes incumplimientos a la normativa comunitaria y a los dictámenes de la SGCAN, sus desacatos a los fallos del Tribunal Andino de Justicia y su reiterada inasistencia a las reuniones de representantes oficiales y técnicos que formalmente se convocaban, aún en el ámbito de las responsabilidades inherentes a la Presidencia *pro tempore* de la organización que debió ejercer en el año 2005-2006²³. Si bien el tamaño comercial de la CAN se reduce teóricamente en más de un tercio con la salida de Venezuela, esta reducción puede ser en parte subsanable a través de acuerdos bilaterales con Venezuela.

Se ha comentado el regreso de Venezuela a la CAN, una posibilidad real si este país aceptase la vigencia de los TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos. De aceptarse definitivamente la incorporación de Venezuela como miembro pleno de MERCOSUR, la posibilidad de su reincorporación a la CAN se vería afectada pues, salvo decisión en contrario, MERCOSUR no admite a sus PM ser a

23 Para el 26 de enero de 2006, Venezuela acumulaba ya 15 casos de incumplimiento de la normativa andina de los 32 casos identificados por la SGCAN, 10 de ellos elevados a la consideración del TAJ. Del resto de Países Miembros de la CAN, Ecuador acumulaba 8 casos, Colombia 5, Perú 4 y Bolivia ninguno (CAN, 2006a, *Informe de la Secretaría General sobre cumplimiento de compromisos y solución de controversias*. Comunidad Andina: SGCAN. SG/di 776 del 26 de enero de 2006).

la vez miembro pleno de ninguna otra organización regional.

El comercio intrasubregional ha descansado fundamentalmente en el margen de preferencia comercial que ha creado la zona de libre comercio andina. Con las nuevas perforaciones arancelarias que los TLC con Estados Unidos introducen en las preferencias andinas se afectan las condiciones de comercio, con previsibles efectos negativos en la actividad comercial y productiva de los Países Miembros que no hayan suscrito un TLC con los Estados Unidos. Algunos entrevistados del sector productivo de Ecuador afirman quedar fuera de competitividad si se dieran estas circunstancias. De la misma manera, en Bolivia, sectores gubernamentales consideran no estar listos para entrar en competencia. Señalan que el esfuerzo debe ser fundamentalmente humano, para lo cual se trataría de lograr mercados para los pequeños productores.

Con el TLC firmado por Colombia y Perú, Bolivia tiende a perder sus principales mercados. Sostienen estos mismos representantes que aunque Colombia y Perú dicen haber puesto sus productos sensibles a desgravación amplia, esta afirmación no toma en cuenta las cuotas o contingentes garantizados a las importaciones de su agroindustria desde Estados Unidos.

Señalan representantes del sector oleaginosas de Bolivia que este país llega al mercado colombiano de oleaginosas con sobreprecio. No hay empresario que, en su condición de tal, compre con sobreprecio por solidaridad. Sencillamente, la integración y la preferencia andina garantizan su accesibilidad al mercado colombiano. En adelante Bolivia se verá obligada a competir en un mercado abierto, contra una exportación de harina de soya de los Estados Unidos beneficiada por subsidios y que, además, no pagará arancel. Señalan los bolivianos que las condiciones de su acceso preferencial a esos mercados cambian cuando Colombia cede acceso preferencial a Estados Unidos y coloca a Bolivia en igualdad de condiciones. Bolivia tendrá que llegar a procesos que permitan compensar ese alto nivel de subsidios. Según sectores de su industria de aceite de palma, el «biodiesel» abre esa posibilidad. Se ha trabajado bien para un acceso de «biodiesel» a Estados Unidos a un precio preferencial. Productos procesados de aceites crudos palmeros pueden ser colocados en Estados Unidos para la producción de «biodiesel».

Por supuesto que las perforaciones al AEC andino no comienzan con los TLC con Estados Unidos. Una importante distorsión debió producirse al permitirse la negociación individual de acuerdos comerciales con terceros países, antes de los TLC, por parte de los PM de la CAN. Una vez hechas las concesiones negociadas en el TLC, en especial preferencias e inaplicabilidad de restricciones, va

a resultar injusto aplicar estas restricciones a los países andinos no firmantes. Existe la idea de que no se podrán aplicar restricciones a terceros países donde se han concedido ventajas a Estados Unidos. Así, representantes del sector agrícola de Perú señalan que habría que desmontar el SAFP porque así se hizo con Estados Unidos y no se aplicaría entonces a MERCOSUR un mecanismo que se entregaría en la negociación con Estados Unidos. Según representantes agrícolas de Perú, el principio de NMF, con todo lo que han cedido en el TLC, los dejaría sin armas para negociar con la UE, pues ellos se beneficiarían de los logros de Estados Unidos en su TLC con Perú. El arancel del arroz se desgrava, según el TLC con Estados Unidos, desde 52% a 0% en 15 años, pero en realidad es 20% + 5%, en virtud de la aplicación de la franja de precios. Esto coincide con la opinión de expertos ecuatorianos de que el SAFP se aplicará a Estados Unidos o a terceros sólo cuando esto convenga a estos países.

Las reuniones que se han iniciado con la Sesión Extraordinaria del Consejo Presidencial de la CAN en mayo de 2006 (Declaración de Quito), con la participación de los cuatro países que ahora conforman la CAN, pueden llevar al fortalecimiento de un esquema de asociación subregional en términos que superen la dimensión eminentemente comercial, preservando los activos históricos resultantes de la experiencia de integración andina. Una nueva conciencia sobre la integración debe surgir de este nuevo intento de concertación comunitaria y la necesidad de reforma de la visión dominante de la normativa andina, en especial en el campo de la política comercial agropecuaria. Sólo un cambio de visión de esta naturaleza puede ser capaz de conciliar los intereses y necesidades de protección de la agricultura y de los sectores sociales a ella vinculados con los retos de expansión de la producción y el comercio que plantea la apertura comercial.

La necesidad de compatibilizar protección y apertura comercial en los países que conforman la CAN parece ser evidente²⁴. Por ello las expectativas alrededor de una futura asociación con la Unión Europea, incluyendo un acuerdo de libre comercio, representan un importante elemento de cohesión y estabilidad del grupo andino. Los países donde esta conciencia ha ido penetrando de manera más consistente están mejor preparados para las negociaciones. Pero hay diferencias importantes entre los países, por lo cual el avance comunitario depende en alto grado de las manifestaciones concretas de estas diferencias y de la manera de asimilarlas en el trabajo comunitario.

24 En opinión de un entrevistado para este informe, las exportaciones ecuatorianas en el marco del ATPDEA de Estados Unidos han crecido porque operan bajo un vector de precios internacionales y no están sujetos al juego de intereses internos vinculados a la protección agrícola.

La firma de TLC con Estados Unidos representa un gran reto para los países firmantes pues al aceptarse la desgravación arancelaria en el área agropecuaria, dada la ayuda gubernamental que reciben muchos de los productos agropecuarios en Estados Unidos, ellos son en la actualidad -y otros pueden serlo incluso diez años después-, más competitivos que los productos locales (IICA, 2005). Sin embargo, los TLC con Estados Unidos plantean nuevas oportunidades y exigencias, a la vez que una mayor disciplina en el cumplimiento de los compromisos por parte de los países firmantes, a diferencia de las agotadas exigencias de cumplimiento de la normativa comunitaria andina que observamos en los últimos años en la Subregión²⁵.

En una intervención pública del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia en abril del 2006, éste señalaba que el TLC permite abrir mercados a productos cuyo comercio está constreñido. Sostuvo el Ministro que no se puede depender de mercados pequeños y únicos que pueden cerrarse y paralizar el crecimiento agrícola²⁶. Señaló el Ministro, además, que en el corto plazo el TLC consolida lo logrado con el ATPDEA y permite superar administrativamente restricciones debidas a la aplicación de MSF. El TLC con Estados Unidos permite abrir nuevos mercados a las oleaginosas tropicales (biodiesel) y a la producción de caña de azúcar (biocombustibles), fortaleciendo además, en este último caso, el mercado interno de etanol (10% en la mezcla de combustibles).

En Ecuador sostienen que los TLC ayudan a solventar el problema aduanero, pues obligan a una disciplina, agilidad y transparencia en los procesos. Señalan que antes del TLC, el ATPDEA, al imponer un vector de precios ajeno a intervenciones internas, ha estimulado la productividad y las exportaciones. De 49.000 empresas en Ecuador, 14.119 eran exportadoras, estimuladas por la competitividad. Los TLC con Estados Unidos liberan al país de restricciones como el uso discrecional de licencias de importación, pues todo depende de la confianza y soli-

25 En exposición del Presidente de la República de Colombia sobre el TLC firmado con los Estados Unidos, afirmaba que «(...) la transparencia es un compromiso que contribuye a fortalecer el trato no discriminatorio y a evitar el cambio sorpresivo en las reglas del juego» (Gobierno de la República de Colombia, 2006, *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*, Resumen: p. 9).

26 «Chile lleva cuarenta TLC firmados y si alguno se cierra, quedan treinta y nueve acuerdos para diversificar. Subsidiar o cerrarnos para mantener nuestra producción agrícola no es sostenible en países como Colombia. Por eso hay un debate entre los que quieren cerrarse y los que desean abrirse al mundo, generando riqueza y empleos. Hay, pues, no sólo una razón económica sino también una razón social para la apertura agrícola. Lo que logramos con el TLC es el derecho a vender en los Estados Unidos los productos colombianos» (Exposición del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia en abril del 2006).

dez del acuerdo. Estos se incumplen si se imponen las licencias y su aplicación discrecional.

Otros sectores de la producción agrícola ecuatoriana ven otra cara de la moneda: la preferencia arancelaria andina permite a Ecuador exportar maíz amarillo duro a Colombia; ahora, con el TLC, todo el mercado colombiano es un contingente de 2 millones de tm para Estados Unidos, país que subsidia al maíz y cuyo pago se acreditará a 180 días en comparación con el pago de contado que exigen los ecuatorianos. Cuando lleguen las 2.500.000 tm colombianas de maíz de Estados Unidos se verán los derivados entrando a Ecuador y a otros países andinos. En vez de exportar maíz a Colombia, Ecuador importará irremediablemente pollos y cerdos colombianos, dado que Colombia tomó ventaja. ¿Qué harán los ecuatorianos? ¿Aplicarán BNA? EL TLC llevará indefectiblemente a nuevas salvaguardias.

Más allá de sus riesgos, los acuerdos comerciales con Estados Unidos y la futura asociación con la Unión Europea (UE), además de las expectativas y posibilidades que estos brindan al acceso a su grandes mercados, pueden generar un renovado estímulo para la recuperación del proceso de integración andina y del desarrollo institucional de la CAN, la armonización efectiva de políticas económicas y sectoriales, así como mayores posibilidades de exploración y aprovechamiento de las ventajas comparativas legítimas de los Países Miembros. En ese sentido, los beneficios podrán ser mayores pero los riesgos y costos del nuevo esquema también lo serán. En las actuales circunstancias, es posible combinar las ventajas de asociarse a terceros para lograr acceso a mercados mucho más amplios y a la vez aprovechar y fortalecer los logros alcanzados por la integración andina.

5.3. LOS FACTORES DISTORSIONANTES DEL COMERCIO: ANTECEDENTES

La CAN es una unión aduanera imperfecta dado que no presenta un Arancel Externo Común (AEC) para el 100% de las partidas arancelarias. Sin embargo, debe acotarse que es una zona de libre comercio, aún cuando ésta también presente imperfecciones. Lo que realmente define a una unión aduanera es que además de presentar una zona de libre comercio también debe existir un AEC, pero esto -como ya se ha mencionado- no se cumple por el caso de la CAN. Ello determina la existencia de diferencias arancelarias para un mismo producto entre los Países Miembros de la CAN, las cuales han llegado a alcanzar magnitudes significativas en coyunturas económicas determinadas. Las perturbaciones del comercio agrícola en estas circunstancias no son tanto debidas a la brusca caída de los precios de las mercancías agropecuarias sino a los efectos de la conjunción entre este fenómeno de precios y la

magnitud de las diferencias arancelarias que se generan para un mismo producto entre distintos PM de la CAN, por la inexistencia de un AEC que lleve los aranceles a un mismo nivel. De existir un AEC, los aranceles se limitarían a los estipulados y no a los que permite la invocación y aplicación de los artículos 90, 91 y 97 de la Decisión 370 o de la Decisión 371, por ejemplo. A los factores señalados se agregan las diferencias entre los efectos arancelarios resultantes de la aplicación de mecanismos de estabilización de precios de importación no armonizados (SAFP y SFP de Perú) y la existencia de aranceles totales sin aplicación de sistemas de franjas de precios. Contribuyen además a la acentuación de las diferencias arancelarias: las perforaciones al AEC en negociaciones bilaterales agrícolas (Chile, MERCOSUR, Centroamérica, etc.) y las perforaciones a las preferencias andinas por los TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos. Estos factores y la permisividad brindada por la normativa comercial de la CAN para garantizar la protección de la agricultura han conducido a la magnificación del efecto perturbador de estos factores, lo cual se ha traducido en la aplicación, como reacción de los países, de BNA al comercio intrasubregional. Las diferencias en las condiciones de competencia se agravan aún más por la aplicación de políticas comerciales y sectoriales de ayuda a la agricultura por parte de los países exportadores, como la aplicación de subsidios o de recursos derivados de fondos de estabilización de precios de exportación y de regímenes aduaneros especiales que abaratan insumos o materias primas provenientes del exterior a través de un efecto equivalente a la concesión de preferencias arancelarias a los países productores y exportadores de estos insumos o materias primas.

Muchos han sido los esfuerzos de la SGCAN para establecer mecanismos que permitieran a los países equilibrar las condiciones de la competencia o eliminar las distorsiones en el comercio agropecuario intrasubregional, sin haberse logrado plenamente los resultados esperados. El flujo intracomunitario de importantes rubros agroalimentarios continúa trabado. Ha sido evidente que dadas las dificultades de la organización para enfrentar estas distorsiones, el problema demanda una solución de fondo. Esta solución podía haber descansado en el salto de condiciones propiciado inicialmente por la firma conjunta, por los cinco Países Miembros de la CAN, de tratados de comercio con Estados Unidos y la Unión Europea que permitiesen adelantar los procesos de desgravación arancelaria con claro conocimiento de su impacto sobre estos factores (SAFP, AEC, preferencias arancelarias con terceros países, aranceles consolidados en la OMC y políticas comerciales y sectoriales agroalimentarias). Esta estrategia conjunta no fue posible políticamente, por lo cual las decisiones unilaterales de los Países Miembros

firmantes de TLC con los Estados Unidos han representado una vía más traumática, con surgimiento de nuevas diferencias arancelarias entre países firmantes y no firmantes, cuyas implicaciones y resultados finales aún están por verse.

Los TLC con Estados Unidos plantean un cambio estructural importante en las condiciones del comercio intrasubregional andino, pues inciden significativamente en los factores claves que han estado en la raíz de las distorsiones de los principales mercados agrícolas de la Subregión, como son las preferencias arancelarias a terceros países, los mecanismos de estabilización de precios, los regímenes de absorción de cosechas (requisitos de desempeño), la conformación y administración de contingentes, el SAFP y la salvaguardia agropecuaria.

En conversaciones con un reconocido experto colombiano en comercio agrícola internacional, éste resaltó el carácter excepcional de la negociación del TLC con los Estados Unidos. En su criterio, a diferencia de la negociación de Colombia, Ecuador y Venezuela con el MERCOSUR (ACE 59), en el caso del TLC con Estados Unidos no se preservaron plenamente los sistemas comunitarios agropecuarios (AEC, SAFP, salvaguardia agropecuaria, etc.). Ahora están por definirse los mecanismos a preservar en la re-emergente Comunidad Andina y el manejo de las reacciones de los Países Miembros no firmantes de TLC con Estados Unidos.

La autorización de negociaciones de áreas de libre comercio que permite la Decisión 598 de la CAN abarca la totalidad del universo arancelario del AEC e incluye tanto el nivel arancelario fijo como los derechos variables adicionales que conforman la protección del Sistema Andino de Franjas de precios (SAFP) (CAN, 2006b). El SAFP y el AEC están articulados. Al afectarse el AEC con las nuevas preferencias a Estados Unidos se afecta también el SAFP. Aunque los textos de los tratados firmados con Colombia y Perú establecen explícitamente que estos países «no podrán aplicar ningún sistema de bandas de precios a mercancías agrícolas importadas de Estados Unidos»²⁷, en el marco de las negociaciones del SAFP, según negociadores del acuerdo, operaría la idea más pragmática de que EE.UU. puede ser favorecido por niveles arancelarios inferiores al arancel establecido en el proceso de desgravación del TLC. A mayores niveles arancelarios resultantes del SAFP, se aplicaría el arancel base o desgravado. A la larga, el SAFP se desmontaría por efecto del TLC en los rubros sensibles a las importaciones provenientes de EE.UU., perdiéndose así un mecanismo expedito para enfrentar la volatilidad de los precios y los

27 Detalles en el texto oficial TLC Perú-EE.UU., Punto 2 (a) del Apéndice 1, capítulo II, Notas Generales de Perú.

grandes subsidios a las exportaciones agrícolas de EE.UU. La Cláusula de Nación Más Favorecida podría permitir eventualmente la extensión de este condicionamiento a otros países, salvo que ello se limite en acuerdos posteriormente negociados. No ha habido sin embargo ninguna manifestación de Colombia o Perú de abandonar la aplicación del SAFP a terceros países cuando lo consideren necesario, aunque su ámbito de aplicación se verá reducido progresivamente con el avance del proceso de desgravación arancelaria previsto en los TLC.

Dado los TLC, hay que buscar las alternativas: la eliminación de la aplicación del SAFP por Colombia en virtud del TLC con Estados Unidos mantendría el atractivo del mercado venezolano y ecuatoriano, pues Venezuela y Ecuador podrían seguir aplicando el SAFP. Ecuador seguiría aplicando el SAFP, especialmente importante en el caso de productos de desgravación inmediata y de productos vinculados como el maíz amarillo, frijol de soya, torta y harina de soya, ABA (Alimentos Balanceados para Animales), pollos y otros, creándose así una diferencia arancelaria muy grande que puede desembocar en la aplicación, en el mejor de los casos, de salvaguardias agropecuarias. El hecho de tener dos países con TLC y dos países sin TLC (de los cuales sólo uno aplica TLC) hará que se tengan nuevas distorsiones, a las que habrá que enfrentar con medidas de defensa comercial, normadas en el nuevo contexto. Debe agregarse que las diferencias arancelarias generadas con anterioridad por la concesión de preferencias arancelarias a insumos, materias primas y bienes intermedios importados de terceros países, por la aplicación de Regímenes Aduaneros Especiales (RAE) y por la aplicación de medidas de sustentación de precios de exportación, tenderán a atenuarse, gracias a procesos de negociación como el ACE 59 con MERCOSUR, el establecimiento por la CAN de Regímenes Especiales de Origen (REO) y las prohibiciones explícitas a la aplicación de subsidios a la exportación en los TLC con los Estados Unidos. De allí que, si bien un nuevo factor distorsionante de los mercados agrícolas andinos aparece con los TLC, debido a la perforación de las preferencias andinas otros factores de distorsión habrán de desaparecer a su vez.

El TLC con EE.UU. representa una gran preocupación para Ecuador porque, además, sus compradores habituales de arroz (Perú y Colombia) dejarán de serlo, agravando la situación de los excedentes de arroz ecuatoriano. De hecho podría entrar arroz más barato, peruano o colombiano, por la acción de políticas de estímulo a las exportaciones. Adicionalmente, como lo señala un entrevistado para este informe, el SAFP contiene un componente exógeno a la Subregión (los precios de referencia) que incorpora las distorsiones creadas en los mercados internacionales por los subsidios a la producción y a las

exportaciones de los países desarrollados exportadores. Esto permitiría sustentar la idea de que mecanismos de defensa comercial como la salvaguardia agropecuaria podrían marchar a la par del desmontaje a nivel global de estos mecanismos. La decisión de Colombia y Perú de firmar tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos replantea los retos a asumir por estos países en el ámbito agropecuario, pues los acuerdos demandan una disciplina mucho más exigente que las opciones y flexibilidades que ha brindado la CAN a sus miembros desde 1995. Sin embargo, se piensa que las nuevas exigencias conforman ahora un escenario más proclive a la armonización de soluciones para destrabar los mercados agrícolas andinos.

En el periodo 1996-2004, el 60,4% de las exportaciones bolivianas de aceite crudo de soya se dirigieron a Colombia, lo que explica su alta sensibilidad a cualquier desplazamiento de la demanda de esta materia prima por parte de Colombia (CAN, 2006b). Con el TLC, al no aplicar Colombia el SAFP a las importaciones de los Estados Unidos, Bolivia ve en gran riesgo sus exportaciones a Colombia como segundo proveedor de aceite crudo (después de Argentina). Al ingresar los productos oleaginosos de Estados Unidos, aún con aranceles pero sin SAFP, Bolivia perdería el margen de preferencia que brinda el buen aprovechamiento de la preferencia concedida por este país al aceite crudo de soya de Paraguay y por la desviación de comercio que favorece a los Países Miembros de la CAN²⁸. Como país exportador de soya de la región, Bolivia se vería obligada a competir a precios de mercado internacionales. Las oleaginosas son muy importantes para Bolivia y en especial para Santa Cruz, su región palmera. El sector oleaginoso boliviano está muy preocupado porque el acuerdo lento con MERCOSUR o el forzoso de Colombia con Estados Unidos ponen en peligro la situación de sus mercados. El impacto del TLC de Colombia con Estados Unidos no es sin embargo inmediato, por lo cual Bolivia se concentra en colocar fuera el mayor valor agregado posible. Según el sector oleaginoso boliviano, Colombia y Perú dicen que en sus TLC han colocado estos productos sensibles sujetos a desgravación amplia, pero no hay referencia a las cuotas o contingentes de importación iguales al volumen demandado por las agroindustrias nacionales.

Dado que el comercio de oleaginosas refinadas con Venezuela está cerrado por la aplicación de una salvaguardia agropecuaria por parte de este país y no estando

28 A juicio de este sector, hasta ahora Bolivia -teniendo arancel cero en el marco de la CAN-, ha vendido por un precio que incorpora sólo parte del arancel que tendrían que pagar Colombia y Venezuela al importar aceite crudo de Argentina.

acordada en el TLC una desgravación inmediata en estos productos y en los aceites crudos, no habría un efecto inmediato de este acuerdo bilateral sobre Venezuela. Sin embargo, los temores de los agricultores e industriales venezolanos con el TLC de Colombia con Estados Unidos son muchos. En el mundo de las oleaginosas, el TLC de Colombia con Estados Unidos es altamente comprometedor para países no firmantes. Por ejemplo, CARGILL de Venezuela, la principal empresa de aceites vegetales en este país, tiene presencia también en Colombia, pero posiblemente preferiría montar plantas de extracción de aceite de soya en Venezuela con materia prima importada si se exonerara de impuestos. Por su parte, con cero arancel a las importaciones de frijón de soya, las plantas de extracción colombianas se reactivarían y podrían empezar a exportar productos terminados (aceites mezclas que penetrarían a el mercado venezolano). Industriales y agricultores de oleaginosas de Venezuela destacan además la amenaza que representaría el TLC de Colombia con Estados Unidos, al abrirse la posibilidad de triangulación de aceites con materia prima (aceite crudo de soya) derivada de la extracción a partir de frijón de soya a cero arancel. Ello justificaría, según este sector, la salvaguardia venezolana. Similares temores se manifiestan en otros rubros importantes. Así, en el caso de azúcar (cruda y refinada), con el TLC de Colombia con Estados Unidos se inicia un proceso de desgravación arancelaria de quince años desde el nivel de 47% y 38% de arancel, respectivamente. A su vez, el producto colombiano (azúcar refinado) logra un cupo de 50.000 tm anuales en el mercado de los Estados Unidos, consolidando el *Andean Trade Preference Act* (ATPDA); pero, más que esto, el problema de la apertura recíproca son los edulcorantes norteamericanos pues Estados Unidos podría exportar materia prima y productos terminados a Venezuela.

Con el TLC de Colombia con Estados Unidos se concede un cupo de 70.000 tm de arroz. Si es en arroz *paddy* no hay mayores problemas, pues este monto es menor que el déficit de 150.000 tm de *paddy*. El problema es la desgravación inmediata de los sustitutos del arroz: trigo y maíz a cero aranceles (harinas y edulcorantes). Finalmente, en pollo, las restricciones de Venezuela a su importación de Estados Unidos es manejado como un problema sanitario (prevención contra la influenza aviar de los Estados Unidos), pero en realidad es una manera de enfrentar la debilidad de los Derechos Variables del SAFT (trozos de pollo) para frenar el ingreso de muslos subvaluados norteamericanos. Esta medida había perdurado para proteger del *dumping* de saldos de Estados Unidos hasta que apareció la importación por Venezuela de pollos brasileños, que son más competitivos que los norteamericanos al descargarse del arancel y del IVA, gracias a la importa-

ción directa por el gobierno venezolano. Consideran sectores de la industria de oleaginosas que la importación por el gobierno no es propiamente económica, porque si estas concesiones no se hacen no es competitivo traer pollo de Brasil de tan largas distancias (fletes), alto arancel y otros gastos de importación. Bajo estas circunstancias, Brasil es competitivo y Colombia no lo es, a pesar del arancel cero. En el marco de la CAN, las importaciones de Venezuela desde terceros países representarían una violación de la normativa comunitaria.

En el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Colombia y Perú han negociado una desgravación inmediata de frijón de soya, producto altamente subsidiado por el gobierno de Estados Unidos²⁹. El impacto de corto plazo de este acuerdo sobre otros Países Miembros de la CAN dependerá del desarrollo de la capacidad extractora de la industria de aceites vegetales colombiana³⁰. La conversión de alimento barato de Estados Unidos en pollo u otro producto avícola constituye en verdad un peligro para la producción de ABA y para la avicultura y porcicultura venezolanas. Además, el abaratamiento de esta materia prima mejorará la competitividad de los aceites refinados derivados a medida que se desarrolla la infraestructura industrial de extracción. Para una mayor protección de sus aceites refinados en el TLC con Estados Unidos la desgravación colombiana de las importaciones de aceite crudo de soya se hará en el lapso de diez (10) años. Sin embargo, según el sector palmero colombiano, a pesar de la apertura con Estados Unidos en el comercio de oleaginosas, Estados Unidos no es tan competitivo en este renglón como para inundar de aceites refinados al mercado colombiano, pues sus exportaciones de aceites crudos están orientadas hacia países estratégicos (Egipto y México). Los grandes exportadores mundiales de soya son Argentina y Brasil (MERCOSUR). Así mismo, la demanda creciente de biodiesel en los Estados Unidos no encontraría plena respuesta en su producción interna, pues no

29 «La ayuda (del gobierno de Estados Unidos) a los productos de semillas oleaginosas (...) (a partir de 1998) fluctuó entre 14% y 28%. Para 2003, el monto total de apoyo a estas semillas fue de US 4.079 millones de dólares, lo que representó un crecimiento de casi 160% con respecto al monto otorgado en el año 2002. (...) Los pagos directos sobre la base de los resultados históricos se triplicaron en el año 2003 en relación con los otorgados en el año 2002 (...) Además, gozan de los préstamos y de los nuevos pagos anticíclicos para el sostenimiento de los ingresos mínimos, fijados a partir de precios indicativos» (IICA, 2005, *Apertura comercial: Oportunidades y desafíos para la agricultura peruana*. Lima, Perú, Octubre 2005).

30 Según esta misma fuente, «(...) debido a los encadenamientos productivos de la economía, (...) es posible que la competencia de productos importados más baratos reactive el proceso productivo y de manera simultánea se dé un aumento en las importaciones, la producción doméstica y en los precios al productor y en planta (...)».

hay excedentes de soya para exportar. Por lo tanto, el sector productor colombiano no vislumbra, un riesgo de inundación de aceite o frijol de soya por Estados Unidos.

Si bien el TLC establece una desgravación inmediata del frijol de soya, a su juicio su procesamiento inmediato encontraría limitaciones importantes en Colombia. El proceso de extracción de aceite de soya había desaparecido en Colombia con el auge de la palma, las perforaciones al AEC en la década de 1990 y la aplicación del régimen de ATPDA por Venezuela. Además, la harina de soya, co-producto de la extracción del aceite de soya, entrará también a Colombia a cero arancel, amenazando la rentabilidad del proceso de extracción local de aceite de soya.

La aceptación por parte de Colombia (y de Perú) de contingentes de frijol de soya y de un mecanismo riguroso para su administración, introducirán mayor disciplina en el comercio andino de oleaginosas. Las exigencias de competitividad y productividad de los complejos de oleaginosas se acrecentarán. La producción industrial de aceites y grasas de la Subregión se verá exigida por las presiones que introducirá en el mercado andino de estos derivados industriales el menor costo de la materia prima proveniente de Estados Unidos, aunque en el caso del Perú será difícil que Estados Unidos supere la competitividad argentina en oleaginosas. El desmontaje de mecanismos que han distorsionado el mercado de las oleaginosas, como la aplicación diferencial del **SAFP, regímenes aduaneros especiales (RAE), sistemas de estabilización de precios y salvaguardias agrícolas** no permitidos en el TLC con Estados Unidos, encuentra ahora un campo más propicio en los países miembros que suscriben estos acuerdos con esta última nación.

El caso venezolano es distinto. Dado su alejamiento de estos acuerdos y la acentuación del papel del Estado venezolano en el comercio agroalimentario externo e interno, la sostenibilidad o desarrollo de la industria oleaginosa vinculada a la soya y sus derivados descansará en los acuerdos comerciales y/o financieros que el sector industrial local establezca con el Gobierno Nacional. El mantenimiento de la salvaguardia agrícola y demás trabas comerciales (licencias, contingentes, etc.) mantendrá restringido el comercio de oleaginosas con PM de la CAN, a la par que las compras de materias primas oleaginosas por el Estado continuarán perforando las preferencias del comercio intra-subregional, provocando reacciones defensivas discriminatorias contra Venezuela por parte de sus socios comerciales andinos.

Una nueva visión estratégica del complejo de la palma aceitera y las implicaciones de los acuerdos de libre comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos plantean nuevas salidas al estancamiento de la cadena andina de oleaginosas y colocan su desarrollo en el camino hacia un

mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas legítimas de los países que suscriban estos acuerdos. Independientemente de los acuerdos nacionales entre los sectores de la palma aceitera y las industrias oleaginosas locales, representantes del sector andino de la palma aceitera (Asociación de cultivadores de la palma -ACUPALMA- de Venezuela; Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Africana -ANCUPA- de Ecuador y Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite -FEDEPALMA- de Colombia) informan que han planeado trabajar en el establecimiento de acuerdos que permitan una concurrencia del aceite de palma de Colombia, Ecuador y Venezuela en la satisfacción del déficit andino de aceite de palma. Por ejemplo, a juicio del sector productor de palma de Venezuela, una participación garantizada de aceite de palma colombiano en el mercado venezolano de oleaginosas permitiría suspender la salvaguardia (gravamen de 29%) que aplica Venezuela, a la vez que la suspensión de la aplicación del Plan Vallejo colombiano³¹. La concertación entre los representantes de la cadena andina del aceite de palma se orientaría a su vez al estudio y planeación de la producción y el comercio, incluyendo el mercado emergente de biodiesel que abriría nuevas perspectivas a los productos oleaginosos tropicales, como el aceite de la palma aceitera en el mercado de Estados Unidos.

A pesar de la salida de Venezuela de la CAN, los palmicultores colombianos no han renunciado a las oportunidades que brinda el mercado venezolano, pero pesan nuevas consideraciones tales como la actitud del gobierno de Venezuela de importar aceite crudo de Brasil a cero arancel y el desconocimiento de las condiciones que permitirían exportar excedentes de la producción andina a Venezuela. Las conversaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela podrían superar esas limitaciones.

En el caso peruano, las importaciones de aceite crudo de soya de Estados Unidos son prácticamente nulas (sólo donaciones PL 480). Ello se debe a la menor competitividad de Estados Unidos frente a Argentina, cuyas importaciones gozan de una preferencia arancelaria de 80% (paga sólo 0,80% de arancel) (IICA, 2005, Anexo 2). El aceite crudo de palma importado procede en un 85% de Colombia. En virtud de estas preferencias y las importaciones andinas, los aranceles promedios por producto son inferiores a los aranceles nominales, lo que además reduce la protección efectiva de los refinados. En ese contexto, Estados Unidos no logrará convertirse en un exportador importante de oleaginosas al Perú, lo que minimiza los riesgos de una desgravación inmediata o acelerada de estos productos en el TLC con Estados Unidos (IICA,

31 Ya el Tribunal Andino de Justicia (TAJ) ha ordenado su desmontaje.

2005, Anexo 2).

La protección a un rubro sensible como el arroz está planteada en los TLC con Estados Unidos en términos de una desgravación de largo plazo. En el TLC con Colombia, la desgravación arancelaria parte de un arancel de 80% y un plazo de 19 años. En Colombia piensan que pueden adaptarse a una competencia abierta en arroz en diez años. Se establece una salvaguardia especial de 120% en volumen³².

En una visión hacia adelante, acciones como las siguientes llevarán a una disminución de las distorsiones de mercado existentes y a una restricción de su impacto: i) el establecimiento de un AEC andino vinculado al punto inicial de desgravación a acordar en el marco de las negociaciones con la Unión Europea; ii) el establecimiento de un sistema de estabilización de precios agrícolas sustitutivo de los sistemas de franjas de precios existentes; iii) el establecimiento de un mecanismo de defensa comercial armonizado que sustituya a las diferentes salvaguardias y formas de gravámenes establecidos en la normativa comunitaria andina; y iv) la restitución de mecanismos armonizados para la concesión de preferencias arancelarias a terceros países.

5.4. LA EVOLUCIÓN DE LOS FACTORES DISTORSIONANTES Y LOS TLC CON EE.UU.

A la hora de evaluar las posibilidades de desmontaje de BNA al comercio intrasubregional es necesario considerar dos áreas de atención: la evolución de los factores distorsionantes del comercio agrícola intrasubregional y el desmontaje de las medidas que en la actualidad restringen el comercio, respecto de las cuales cabe diferenciar entre *medidas de desmontaje inmediato o a plazo determinado* y *medidas de desmontaje progresivo*.

Los TLC con Estados Unidos plantean un cambio estructural importante en las condiciones del comercio intrasubregional andino, pues inciden significativamente en los factores clave que han estado en la raíz de las distorsiones de los principales mercados agrícolas de la Subregión, como las preferencias arancelarias a terceros países, los mecanismos de estabilización de precios, los regímenes de absorción de cosechas (requisitos de desmpeño), la conformación y administración de contingentes, el SAFF y la salvaguardia agropecuaria.

³² En opinión de productores de arroz de Colombia entrevistados para este estudio, el arroz es un rubro más sensible que los cacareados cuartos traseros de pollo. El 49% del ingreso de 11 municipios depende del arroz y 63% del PIB de esos municipios lo mueve el arroz. Si se incluye la agroindustria, el arroz en Colombia genera 2,5 millones de empleos. El TLC establece una desgravación a 19 años.

5.5. SISTEMA ANDINO DE FRANJAS DE PRECIOS (SAFF)

El Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFF) es un sistema debilitado por el avance del proceso de desgravación arancelaria previsto en los TLC firmados con EE.UU., dada la reducción de su ámbito de aplicación; por el eventual recurso al principio de NMF por terceros países al entrar en funcionamiento estos acuerdos; por la salida de Venezuela de la CAN y por las decisiones en la OMC que comprometen la continuidad de su aplicación. En el Acta de San Francisco de Quito (2004) y en el trabajo consiguiente de la Comisión del Programa de Profundización de la Integración (PIC) se incorpora el mandato de reformar el mecanismo de estabilización incorporado en el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFF).

La autorización de negociación de áreas de libre comercio que permite la Decisión 598 de la CAN abarca la totalidad del universo arancelario del AEC e incluye tanto el nivel arancelario fijo como los derechos variables adicionales que conforman la protección del SAFF (CAN, 2006b). El SAFF y el AEC están articulados. Al afectarse el AEC con las nuevas preferencias a Estados Unidos se afecta también el SAFF. Las diferencias debidas al SAFF en virtud del TLC se profundizan. Los acuerdos de libre comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos acentuarán las diferencias arancelarias con Bolivia, Ecuador y Venezuela, países estos dos últimos que eventualmente continuarían aplicando el SAFF.

Consideran sectores de la producción agrícola andina que, a la larga, el SAFF se desmontaría por efecto del TLC, perdiéndose así un mecanismo expedito para enfrentar la volatilidad de los precios y los grandes subsidios a las exportaciones agrícolas de Estados Unidos.

5.6. ARANCEL EXTERNO COMÚN (AEC)

No ha llegado a establecerse en la CAN un Arancel Externo Común (AEC). El arancel inicial de desgravación planteado por la UE puede contribuir a definir el tema. Sin embargo, en opinión de analistas colombianos la oportunidad del AEC parecería estar eliminada. Los TLC con Estados Unidos imponen limitaciones a la posibilidad de un AEC. Consideran que con los TLC con Estados Unidos, dado su carácter bilateral, Brasil por ejemplo pediría no discriminación, al igual que MERCOSUR. Chile podría invocar también el principio de NMF. México, en virtud del G-3, podría hacer lo mismo. Los socios andinos pueden pedir igual tratamiento que el dado a Estados Unidos en los aspectos que correspondan.

5.7. NEGOCIACIONES DE PAÍSES MIEMBROS (PM) DE LA CAN CON TERCEROS PAÍSES

La permisividad de la CAN en el manejo de las negociaciones bilaterales de los PM con terceros países ha contribuido a la acentuación de las diferencias arancelarias en-

tre Países Miembros, en especial las más recientes en materia agrícola con Chile, MERCOSUR y Centroamérica, y la Decisión 598 que ha facilitado la perforación de las preferencias andinas por los TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos. Se espera una reforma de este esquema a partir de las negociaciones que han de iniciarse con la UE.

5.8. MECANISMOS DE DEFENSA COMERCIAL

La aplicación de BNA encuentra un escenario menos propicio con los TLC con Estados Unidos y la negociación en ciernes con la UE, aunque será necesario preservar los intereses agrícolas de los países no firmantes de TLC a través de medidas de defensa comercial (salvaguardia agropecuaria, por ejemplo) ante las diferencias arancelarias creadas por las perforaciones a las preferencias andinas por los TLC.

Un estudio reciente de la SGCAN (CAN, 2006b) sobre el impacto de los acuerdos de libre comercio con terceros países señala que estos no afectan la vigencia ni la aplicabilidad de las medidas correctivas no discriminatorias previstas en los artículos 90, 91 y 97 del Acuerdo de Cartagena frente a distorsiones generadas en el comercio intrasubregional (salvaguardia agropecuaria). Según este estudio, la salvaguardia andina aplicable a las importaciones de terceros países (Decisión 452) también mantiene su vigencia (CAN, 2006b). Se debe recordar, sin embargo, que ante las salvaguardias agrícolas especiales del TLC se puede invocar el Artículo 139 del Acuerdo de Cartagena (Decisión 563), que exige «no discriminación» entre andinos³³, por lo cual la salvaguardia agropecuaria andina no sería aplicable en ese rubro en particular. Estas salvaguardias especiales de los TLC hacen inaplicable la salvaguardia andina en aquellos productos sujetos a esas disposiciones de los TLC con Estados Unidos (*e.g.* arroz).

5.9. REGÍMENES ADUANEROS ESPECIALES (RAE)

Los RAE de admisión temporal han sido otra puerta abierta a la generación de distorsiones en los mercados agrícolas andinos. La Decisión 417, que establece un Régimen Especial de Origen (REO) en el comercio andino de oleaginosas, obedece a la necesidad de limitar el uso de RAE en esta cadena agrícola, por lo cual surge la propuesta de extender su aplicación al comercio agrícola andino en general como una manera de impedir las distor-

siones creadas por la aplicación de regímenes aduaneros especiales.

5.10. REDUCCIÓN DE LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS ARANCELES APLICADOS A TERCEROS PAÍSES POR LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA SUBREGIÓN

Algunos expertos entrevistados han planteado que el espíritu y parte de la letra de la Decisión 453 del 4 de mayo de 1999, que establece una metodología uniforme para aplicar preferencias arancelarias a productos del SAFF -es decir, a productos agropecuarios sensibles-, debe rescatarse con el fin de evitar que se produzcan diferencias arancelarias para un mismo nivel de preferencias. En su versión original, esta Decisión aplica una metodología que combina el AEC de la Decisión 396 y la aplicación del derecho variable del SAFF. La Decisión 453 reitera que el Artículo 26 de la Decisión 371 (SAFF) establece que el otorgamiento de concesiones arancelarias a terceros países en los cuales se afectan productos del SAFF se llevará a cabo comunitariamente mediante la Decisión de la Comisión.

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN

PROPUESTAS PARA EL DESMONTAJE DE LAS BNA

Lo que sigue es una enumeración de las propuestas para el desmontaje de BNA derivadas de los estudios de antecedentes sobre el tema y de las formuladas por entrevistados ubicados en el sector privado o gubernamental de los PM de la CAN, en actividades vinculadas al campo agropecuario, así como las de representantes de comisiones bilaterales de la CAN y de la UE u otras organizaciones internacionales que pueden coadyuvar tanto al desmontaje de estas restricciones, como a la aplicación racional de mejoras en las instituciones nacionales o subregionales de comercio y sanidad agropecuaria y a la generación de medidas restrictivas del comercio apegadas a la normativa andina e internacional.

- En una visión hacia adelante se coincide con diversos sectores en que si bien la perforación de las preferencias andinas por los acuerdos de los TLC con Estados Unidos introduce nuevas distorsiones en los mercados agrícolas de la Subregión, así mismo otras distorsiones tenderán a minimizarse o desaparecer a partir de la entrada en vigencia de estos TLC, lo cual obliga a acentuar las acciones dirigidas a la disminución de las distorsiones de mercado existentes y a una restricción de su impacto. Entre estas acciones se destacan las siguientes: el establecimiento de un AEC andino vinculado al punto inicial de desgravación a acordar en el marco de las negociaciones con la Unión Europea, el establecimiento de un sistema de estabilización de precios agrícolas sustitutivo de los sistemas de franjas de precios existentes, el establecimiento de un mecanismo de defensa comercial armonizado que

33 Artículo 139 del Acuerdo de Cartagena (Decisión 563): «Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por un País Miembro en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario o destinado al territorio de los demás Países Miembros».

sustituya a las diferentes salvaguardias y formas de gravámenes establecidos o no en la normativa comunitaria andina y la restitución de mecanismos armonizados para la concesión de preferencias arancelarias a terceros países.

- En la Comisión Andina (6 y 7 de abril de 2006), representantes de Colombia señalaron como aspectos a conservar en la nueva agenda de la CAN el nivel y calidad del intercambio comercial andino, los avances en la conformación de una zona de libre comercio, la supranacionalidad de su normativa y los avances en la armonización de normas técnicas, sanidad agropecuaria y sistema de solución de controversias. Los Países Miembros (PM) deben asumir el respeto absoluto a la normativa comunitaria, comenzando por el cumplimiento inmediato de las sentencias del Tribunal Andino de Justicia y el desmontaje de medidas unilaterales de restricción comercial que no ameritan una negociación entre los PM involucrados o medidas con evidentes fallas de adecuación técnica, jurídica o administrativa a la normativa andina. Como una derivación de esta propuesta general, se recomienda a la SGCAN prohibir a los PM de la CAN -a partir de una fecha a establecer-, la aplicación de medidas condenadas en su aplicación por el TAJ y acordar un mecanismo de desmontaje progresivo de las medidas de estas características aún vigentes. Por ejemplo, el uso discrecional de licencias de importación es una de las BNA más notorias en Ecuador. Su desmontaje no será sencillo y difícilmente de inmediato, aunque pueden establecerse plazos para su aplicación, sujeto a la aprobación de mecanismos de defensa comercial comunitarias (y acciones de ofensiva comercial) que superen las deficiencias por discrecionalidad e imprecisión que caracterizan a la normativa andina (Resoluciones 370, 371 y Acuerdo de Cartagena). Según especialistas ecuatorianos, no debería irse a un desmantelamiento inmediato de BNA sino a una programación estable y rutinaria de desmontaje.

- El uso de medidas restrictivas del comercio tales como gravámenes (o sobretasas), contingentes y licencias de importación está sujeto a las disciplinas del AsA de la OMC, así como lo está la aplicación de MSF al Acuerdo multilateral correspondiente. Por ello, en su aplicación, debe garantizarse la compatibilidad con la normativa internacional con el fin de evitar el uso discrecional y arbitrario de estas restricciones. En situaciones como estas la SGCAN se ha pronunciado calificándolas como restricciones al comercio. En estos casos debe acordarse con la SGCAN su desmontaje inmediato o en un plazo determinado. Cuando estas medidas son aplicadas como un paquete de restricciones, su tratamiento corresponde al que la SGCAN está dando al tema de la salvaguardia agropecuaria, en cuya reforma se trabaja.

- Para acometer las reformas de las Decisiones 370 y 371 debe haber un compromiso de los PM de la CAN de no imponer restricciones discrecionales al comercio intrasubregional. Es criterio de analistas consultados que este esfuerzo ordenador no debe llevar mucho tiempo. Unos países, especialmente los firmantes de TLC, parecen más urgidos de estas reformas dados los compromisos establecidos. Esta urgencia es otra manera de reforzar la nueva conciencia sobre la eliminación de las restricciones discrecionales y llegar a mecanismos comunitarios idóneos de restricción del comercio. Se necesita mucho más diálogo bilateral y comunitario sobre los problemas comerciales. La experiencia aún vigente de reuniones bilaterales formales para el tratamiento de asuntos puntuales entre Colombia y Venezuela es un buen antecedente en este sentido. Permite llevar a nivel subregional asuntos más generales y trascendentes. Es necesario que la BNA se armonicen comunitariamente (aduanas, MSF, restricciones técnicas, etc.) y negociar complementariedades a través de acuerdos bilaterales.

- Muchas de las propuestas de desmontaje de BNA hechas en instancias de la SGCAN en el pasado están aún vigentes. Es hora de revisarlas nuevamente y estudiar su adecuación a las condiciones actuales.

En opinión de sectores de la producción representativos de las cadenas productivas más importantes, hay que darle salida al estancamiento comercial en los rubros más importantes (oleaginosas, azúcar, arroz, papas, etc.). Una de estas propuestas es la administración de contingentes de comercio, al estilo europeo, en productos agrícolas muy sensibles. Ya ha habido un desarrollo de hecho de estas propuestas a través de una flexibilización o exoneración de la aplicación de la salvaguardia en azúcar por Venezuela, para lo cual recomiendan incorporar la aplicación de licencias automáticas a contingentes por país. En el marco de acuerdos comerciales entre PM (incluso Venezuela), cada país determinaría cuanto comerciar con otros PM. La idea es que el déficit nacional sea cubiertos por excedentes andinos sin aplicación de la salvaguardia aunque bajo licencias de importación. Instrumentos como los acuerdos de abastecimiento intrasubregional para materias primas, aceites crudos y productos terminados están siendo replanteados por representantes de la industria de oleaginosas y azucarera en la forma de esquemas similares a los vigentes en la Unión Europea para la Organización Común de Mercado del Azúcar (del 13 de septiembre de 1999), sustentados en precios internos garantizados, cuotas de producción, restricciones a la exportación y sistemas de cuotas de importación preferencial; un esquema que fue reformado por la Comisión de la Unión Europea en octubre del año 2005, en línea con la reforma comercial inducida por los compromisos ante la OMC.

Esta propuesta estaría dirigida a la activación del comercio intrasubregional andino mediante modalidades de comercio administrado, con un desmontaje programado y en coordinación con procesos de desgravación contemplados en acuerdos multilaterales, regionales o bilaterales. La única posición en contrario la tiene Bolivia. En opinión de los bolivianos, no suena bien la idea acuerdos formales entre gobiernos de la CAN para lograr un comercio administrado en algunos rubros (azúcar, arroz, etc.). Las exportaciones bolivianas de azúcar y algodón a Perú son esencialmente acuerdos entre privados, no institucionalizados en la CAN. Ellas son, simplemente, comercio. Esta modalidad podría ser la alternativa de consenso. El caso venezolano, donde se acuerda suspender bajo acuerdo bilateral la salvaguardia al azúcar, es un ejemplo de lo innecesario de esta restricción. El comercio que se da entre agentes de los PM de la CAN no representa el resultado de una colusión entre gobiernos para el comercio administrado de productos agrícolas. A su juicio la propuesta de acuerdos gubernamentales no deja de representar un retroceso para el proceso de integración.

- Los Regímenes Aduaneros Especiales (RAE) de admisión temporal han sido otra puerta abierta a la generación de distorsiones en los mercados agrícolas andinos. La Decisión 417, que establece un Régimen Especial de Origen (REO) en el comercio andino de oleaginosas, obedece a la necesidad de limitar el uso de RAE en esta cadena agrícola, por lo cual surge la propuesta de extender su aplicación al comercio agrícola andino en general como una manera de impedir las distorsiones creadas por la aplicación de regímenes aduaneros especiales.

- En la Comunidad Andina se ha visto cómo los objetivos nacionales han predominado sobre las necesidades de la integración, especialmente en los productos de las cadenas agrícolas más importantes de la subregión (oleaginosas, azúcar y arroz). La persistencia y recurrencia de BNA en estas cadenas ha llevado a decisiones de penalización del TAJ, muchas de las cuales han sido desatendidas por los Países Miembros de la CAN. Por ello es necesaria una mayor convergencia de políticas comerciales, estimulada por la reactivación de la CAN. En términos generales, en este trabajo se respalda la propuesta del Grupo de Trabajo de Valoración Conjunta UE-CAN de continuar los esfuerzos para clarificar las medidas, procedimientos y normas de defensa comercial aplicados por los Países Miembros de la CAN. Algunas de las personalidades entrevistadas para este estudio coinciden en el planteamiento de la necesidad de sustituir los mecanismos previstos en las Decisiones 370 y 371 y en los artículos 90, 91 y 97 del Acuerdo de Cartagena. Las propuestas plantean mantener un sistema comunitario de defensa comercial agropecuario que posibilite un nuevo régimen de sal-

vaguardia agropecuaria que sea compatible con los procesos de desgravación arancelaria establecidos en los acuerdos comerciales suscritos. En virtud de la Directriz 27 del Acta de San Francisco de Quito, que indica la necesidad de profundizar la integración comercial andina, se ha elaborado una propuesta de reforma del Acuerdo de Cartagena dirigido a adaptar la normativa de la salvaguardia comunitaria a los cambios de situación producidos por los acuerdos arancelarios de libre comercio celebrados por los Países Miembros con terceros países y a las nuevas exigencias del proceso de profundización de la integración andina. La propuesta eliminaría la excesiva discrecionalidad en la aplicación de la normativa actual y acerca la normativa a estándares internacionales en esta materia. En la propuesta corresponde a la SGCAN autorizar o denegar las solicitudes de aplicación de medidas de salvaguardia que formulen los Países Miembros. La Comisión establecería las condiciones y procedimientos de aplicación de la salvaguardia. Especial referencia hace la SGCAN a la reducción del ámbito de productos que pueden ser objeto de medidas de salvaguardia para el comercio intrasubregional, así como del nivel que pueden alcanzar dichas medidas, dada la vigencia del principio de NMF consagrado en el Artículo 139 del Acuerdo de Cartagena (CAN, 2005d). CEGA (1998) hace referencia a la Propuesta 213 modificada 2, la cual puede enriquecer la aplicación de la decisión de reformar la normativa vinculada a la aplicación de esta medida de defensa comercial. La Propuesta 213 modificada 2 mantiene el criterio de aplicación automática de la salvaguardia agropecuaria cuando las diferencias en los precios internos en comparación a los externos y el tamaño de las importaciones con respecto al consumo sobrepase unos niveles previamente establecidos. Se trata, pues, de acordar un disparador de la salvaguardia. A su vez propone el desmontaje del Artículo 102 del Acuerdo de Cartagena (90 en el codificado) y de su reglamentación en un plazo de seis años, tiempo que suponen razonable para que los países avancen en la armonización de políticas agrícolas y comerciales en el proceso de integración de la Comunidad.

- Actualmente, además del proyecto de reforma de la Salvaguardia Agropecuaria Andina (SAG), entre las propuestas recogidas en nuestras entrevistas está el establecimiento de un régimen de desmontaje progresivo de los gravámenes de la salvaguardia. Según esta propuesta, hay que desgravar tomando en cuenta el ritmo de apertura del TLC con EE.UU. para que la salvaguardia contemplada en estos acuerdos no tenga mayor preferencia que la SGA. Mientras los procesos de desgravación arancelaria previstos en los acuerdos regionales y bilaterales avanzan, la aplicación de medidas de defensa comercial debe también avanzar a un ritmo acompasado con aquellos, en es-

pecial con los de mayor impacto, como los TLC con Estados Unidos. Consideran que el proyecto de reforma de la salvaguardia agropecuaria de la CAN debe enmarcarse en esta realidad. La salvaguardia agropecuaria (SGA) -independientemente de su discrecionalidad- incorpora un trato preferencial a Bolivia y Ecuador que, en sus casos, deberían se mantenga aún después de la reforma que la SGCAN ha propuesto. El mecanismo debe ser progresivamente desmontado a la par de las preferencias arancelarias a terceros países.

- En general, en el plano comercial, representantes del sector agrícola colombiano afirman que deben explorarse mecanismos como la aplicación de restricciones voluntarias a las exportaciones (comunitarias o bilaterales), importaciones de cupos estacionales (acuerdos comunitarios bilaterales) o mecanismos de administración privada de contingentes (acuerdos de abastecimiento) como el realizado en arroz entre Colombia y Venezuela en 1998. La normativa andina deberá modificarse para eso y dar tiempo al desmontaje de BNA como si fuese una desgravación arancelaria o a la par de esta.

- Sectores de la industria ecuatoriana han planteado la necesidad de reformar las Decisiones 370 y 371, que si bien abren la posibilidad de aplicar medidas que buscan equilibrar las condiciones de competencia intrasubregional pueden a su vez generar mayores distorsiones en los mercados agropecuarios. Las posibilidades abiertas por la Decisión 370 al diferimiento del AEC hasta un nivel de 0% en algunos casos; el Artículo 8, que abrió la vía al SAEP; el Artículo 10, que autoriza la aplicación de RAE para las exportaciones; y el Artículo 12, que posibilita la aplicación de medidas provisionales para equilibrar las condiciones de competencia, son elementos a evaluar en dicha reforma.

- El espíritu de la Decisión 453 del 4 de mayo de 1999, que establece una metodología uniforme para aplicar preferencias arancelarias a productos del SAEP -es decir, a productos agropecuarios sensibles-, a juicio de algunos analistas debería rescatarse, a fin de evitar que se produzcan diferencias arancelarias para un mismo nivel de preferencias. En su versión original, esta Decisión aplica una metodología que combina el AEC de la Decisión 396 y la aplicación del derecho variable del SAEP. La Decisión 453 reitera que el Artículo 26 de la Decisión 371 (SAEP) establece que el otorgamiento de concesiones arancelarias a terceros países en los cuales se afectan productos del SAEP se llevará a cabo comunitariamente mediante la Decisión de la Comisión.

- Un planteamiento que comparten algunos especialistas ecuatorianos entrevistados para este estudio es que el desmontaje de BNA agrícolas no puede verse como algo desvinculado del desarrollo de la producción y del comer-

cio agropecuario. De acuerdo con los entrevistados en este estudio, se debe desmontar BNA con adecuación a la normativa comercial agrícola internacional y en acoplamiento con una política comunitaria de desarrollo agrícola. Ello constituiría, de alguna manera, una reedición de la Política Agrícola Común (PAC) de la CAN en un nuevo marco comunitario. La idea de fortalecer una PAC orientada por los principios de competitividad (calidad y mercados), equidad y preservación de la diversidad acompañaría a la nueva visión comercial de la CAN y la profundización de la integración. El Programa Andino de Desarrollo Rural adquiriría un nuevo alcance, para lo cual valdría la pena aprovechar los resultados de los eventos técnicos realizados en los últimos años en la Subregión sobre Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, algunos de los ellos con patrocinio de la CAN.

Dado el peso de los Ministerios de Agricultura en la formulación y aplicación de medidas de protección agrícola, muchas de las cuales son BNA, estas dependencias deben jugar un papel fundamental en la promoción de una visión competitiva de la agricultura, con conocimiento de las medidas de apoyo que requiere la transición. Colombia, en opinión de analistas agrícolas colombianos y de otros Países Miembros de la CAN, representa un ejemplo de la visión institucional que se orienta en ese sentido. Debe haber compensaciones, pero no asistencialismo; es decir, controlar y generar protección para incentivar el crecimiento competitivo de la agricultura. Señalan representantes de la agricultura ecuatoriana que la zonificación de la producción y la reconversión debe ser objeto de políticas agrícolas. En Ecuador no se concibe el desmontaje de BNA *per se* sino articulado a un planteamiento coherente e integral de la agricultura. Sólo un cambio de visión como el que aquí se postula puede ser capaz de conciliar los intereses y necesidades de protección de la agricultura y de los sectores sociales a ella vinculados con los retos de expansión de la producción y el comercio que plantea la apertura comercial. Hay que racionalizar las medidas de protección comercial. ¿Con cuáles comenzar? ¿Cuáles desmontar rápidamente? Deben estar basadas, ya no en la idea exclusiva de proteger a la producción, sino en cómo apoyar el desarrollo del sector agrícola.

- El ámbito de aplicación del SAEP se ha restringido significativamente. Sin embargo, siendo el SAEP un sistema de aranceles variables, su función restrictiva del comercio puede ser lograda a través de algún otro mecanismo de defensa comercial que permita proteger la producción de rubros sensibles ante caídas acentuadas de los precios internacionales. Por otro lado, los sistemas de estabilización de precios de exportación con financiamiento no gubernamental deben también estudiarse, dada su función estabilizadora de los ingresos agrícolas.

- En el TLC con EE.UU. está prevista una salvaguardia especial solo en un rubro de comercio intra-andino: el arroz. Entrevistados colombianos se preguntan por qué no establecer una desgravación arancelaria de manera concertada, incluso en los mecanismos de salvaguardia, porque sería de alguna manera una insensatez reducir el arancel a cero para Estados Unidos y mantener 80% de arancel en arroz a los andinos.

- En Bolivia, representantes del sector gubernamental plantean que debe existir un sistema más solidario de comercio o de comercio justo donde se valoren los productos de la diversidad andina. Este planteamiento, que resulta plausible en el marco del comercio, debe encontrar en la práctica una forma de incorporarlo y desarrollarlo en las agendas de negociación. El tratamiento del tema de la biodiversidad y su aprovechamiento comercial abre una perspectiva a Bolivia y otros países andinos en el contexto de las relaciones con los grandes mercados.

- El establecimiento de iniciativas y programas para hacer valer los acuerdos internacionales debe manifestarse y procurarse decididamente en el seno de la Comunidad Andina a fin de lograr una identificación cada vez mayor de los Países Miembros con su cumplimiento. No se podrán alcanzar estándares técnicos agropecuarios equivalentes a los de países industrializados si no se aplican apropiadamente estas disciplinas en el marco regional. Es mucho lo que la cooperación internacional, en especial la cooperación europea, pueden hacer. Mientras existan países firmantes de TLC y países no firmantes, la necesidad de conciliación de posiciones deberá privar a la hora de determinar las reformas comerciales necesarias, entre éstas la aprobación de un mecanismo para la aplicación de derechos correctivos por diferencias arancelarias en el comercio intracomunitario.

- Uno de los instrumentos más importantes en la aplicación del principio de transparencia en la formulación de medidas restrictivas del comercio plenamente justificadas es su notificación a la OMC. La SGCAN deberá definir la manera adecuada de notificar a la OMC la normativa comunitaria.

- El Grupo *Ad Hoc* del azúcar, al igual que el de oleaginosas y arroz, realizó un excelente trabajo de concertación entre los participantes de la cadena andina del azúcar. Hay que rescatar esa iniciativa para diversos rubros en un nuevo contexto (nueva PACA).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASEAN. 2007. *Eliminating NTB in ASEAN*. En: <http://www.aseansec.org/10114.htm>; consulta: 07/11/2007.
- BID-INTAL. 2002. *Restricciones no arancelarias en el MERCOSUR*. Informe preparado por Aldo Centurión López, Consultor. Buenos Aires, 2-3/10/2002, p. 3.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN. 1998. *Resolución 69 del 27 de marzo de 1998*. Lima: CAN.
- CAN. 2001. *Aproximaciones y Divergencias Comerciales en la Cadena de Oleaginosas*. Secretaria General. Lima: CAN. SG/dt 100 Rev. 1, 12 de marzo de 2001.
- CAN. 2002. *Comunidad Andina: Principales elementos distorsionantes y propuestas de solución. Principales cadenas de productos agropecuarios y agroindustriales*. Comunidad Andina, SG/dt 142/Rev. 1. del 12 de febrero de 2002.
- CAN. 2002a. *Proyecto de propuesta de la SGCAN sobre medidas orientadas a generar condiciones equitativas de competencia para el crecimiento de las oleaginosas*. Lima: CAN, SGCAN. SG/dt 151 del 27 de marzo de 2002.
- CAN. 2002b. *Proyecto de Decisión sobre medidas orientadas a generar condiciones equitativas de competencia para el comercio de oleaginosas*. Lima: CAN, SGCAN. SG/dt 183 del 1° de septiembre de 2002.
- CAN. 2002c. *Proceso 73-AI-2000 y 80-AI-2000 (Acumulados)*. Lima: CAN, SGCAN, 14 de agosto de 2002.
- CAN. 2002d. *Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria*. Lima: Comisión de la Comunidad Andina, 8 de marzo de 2002.
- CAN. 2003. *Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Lima: CAN, Período 114° de Sesiones Extraordinarias de la Comisión, Decisión 563.
- CAN. 2003b. *Aproximaciones y divergencias comerciales en la cadena de oleaginosas*. Lima: CAN, SGCAN, SG/dt 100 Rev. 1 del 12 de marzo de 2003.
- CAN. 2003c. *Proyecto de Decisión: Desarrollo de la cadena de oleaginosas en la CAN*. Lima: CAN, SGCAN, SG/dt 217 del 9 de junio de 2003.
- CAN. 2003d. *Principales elementos distorsionantes y propuestas de solución. Principales cadenas de productos agropecuarios y agroindustriales*. COMUNIDAD ANDINA. SGCAN. SG/dt 142 Re. 1 del 11 de febrero de 2002 y SG/dt 150 del 25 de marzo de 2003.
- CAN. 2003e. *Resolución 695 del 10 de febrero de 2003*. Lima: Comunidad Andina de Naciones.
- CAN. 2004a. *Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino: comercio, inversión y cooperación financiera*. Lima: CAN, SG/dt 247 del 23 de abril de 2004, p. 162.
- CAN. 2004b. *Nuevo diseño estratégico para la integración andina-integración para el desarrollo y la globalización*. (Documento para la consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina). Lima: CAN, SG/dt 263, del 8 de julio de 2004.
- CAN. 2004c. *XV Reunión Del Consejo Presidencial Andino*. Quito: CAN, 12 de julio de 2004.

- CAN. 2004d. *Medidas correctivas por diferencias arancelarias en el comercio intracomunitario de oleaginosas*. Lima: CAN, SGCAN, SG/dt 266 del 23 de agosto de 2004.
- CAN. 2005a. *Programa de Trabajo para la Profundización de la Integración Comercial*. Lima: CAN, SGCAN, SG/dt 290 Revisión 2, 16 de abril de 2005.
- CAN. 2005b. *Avances en la solución de los problemas del intercambio comercial entre los países andinos en productos del sector agropecuario*. Lima: CAN, SGCAN, SG/di 746 del 6 de julio de 2005.
- CAN. 2005c. Comunidad Andina. *Resolución 984 de la SGCAN del 15 de diciembre de 2005*. Lima: Comunidad Andina.
- CAN. 2005d. *Modificación de los mecanismos de salvaguardia que afectan al comercio intracomunitario* (Artículos 90, 91, 92 y 97 del Acuerdo de Cartagena). Lima: CAN, SGCAN, SG/dt 297 del 13 de junio de 2005.
- CAN. 2005e. *Problemas en el intercambio comercial entre los Países Miembros de la Comunidad Andina*. Comunidad Andina. SGCAN. SG/dt 299 del 14 de junio de 2005.
- CAN. 2005f. *Resolución 967. Comunidad Andina*. Lima: CAN, SGCAN, 20 de octubre de 2005.
- CAN. 2005g. *El comercio de productos agropecuarios en los países de la Comunidad Andina, 2004*. Comunidad Andina. SGCAN. SG/di 757 del 16 de julio de 2005.
- CAN. 2005h. *Programa de Trabajo para la Profundización de la Integración Andina*. Lima: CAN, SGCAN, SG/dt 289 del 9 de marzo de 2005.
- CAN. 2006a. *Informe de la Secretaría General sobre cumplimiento de compromisos y solución de controversias*. Lima: CAN, SG/di 776 del 26 de enero de 2006.
- CAN. 2006b. *Consideraciones sobre los efectos en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países andinos con terceros*. Lima: CAN, SGCAN, SG/dt 338/Rev. 1. del 24 de abril de 2006.
- CAN. 2006c. *Informe de la Secretaría General sobre cumplimiento de compromisos y solución de controversias* (al 26 de enero de 2006). Lima: CAN, SGCAN, SG/di 776 del 26 de enero de 2006.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES. 2005. *CONPES 3375*. Bogotá: Departamento Nacional de Planificación del CONPES, 05/09/2005.
- CEGA. 1998. *Armonización de las políticas comerciales y de ayudas en la cadena de arroz de la Comunidad Andina*. Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas. 2° informe. Santafé de Bogotá: CEGA, octubre de 1998.
- EU-CAN. 2006. *EU-CAN Assessment on Regional Economic Integration. Final Report of the Working Group*. Brussels: EU-CAN Working Group, July 12nd 2006.
- FISHER, Bob. 2005. «Preference erosion, government revenues and non-tariff barriers». En: *The World Economy*, Vol. 29 (10), October: 1.377-1.394.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, José María. 2005. *Instrumentos de apoyo al sector agropecuario y competencia en la Comunidad Andina*. Lima: CAN, Documento Informativo SG/di 775, 9 de diciembre de 2005.
- GUTIÉRREZ, Alejandro. 2002. *Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia*. Bogotá: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, INTAL-ITD-STA. Documento de Trabajo 11, agosto 2002.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, IICA. 2005. *Apertura comercial: Oportunidades y desafíos para la agricultura peruana*. Perú: IICA, octubre 2005.
- IICA. 2005. *Anexo 1. «Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles: la cadena oleaginosas»*. Perú: IICA, noviembre 2004, p. 37.
- IICA. 2005. «Anexo 2. Apertura comercial: Oportunidades y desafíos para la agricultura peruana». En: Husni, Sebastián. *Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles: la cadena oleaginosas* (noviembre 2004, CD anexo). Lima: IICA, octubre 2005.
- INTAL. 2005. *Informe Andino No 2: Desarrollos del Período 2002-2004*. Juan José Taccone y Uziel Nogueira (Eds.), Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo, Marzo 2005.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, OMC. 1994. *Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela Extraordinaria N° 4.829 del 29 de diciembre de 1994. Ley Aprobatoria del Acuerdo de Marrakech por la que se establece la Organización Mundial de Comercio, Caracas.
- OMC. 1995. *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)*. Anexo A4. En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/sps_s.htm; consulta: 12/12/2005.
- SALAZAR-XIRINACHS, M. 2003. *Asimetrías en los TLC s contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)*. Seminario sobre TLC Centroamérica con los Estados Unidos. San José (Costa Rica): Academia de Centroamérica, 15 de mayo 2003.
- SENIGE, Peter. 1992. *La Quinta Disciplina*. Buenos Aires/Barcelona: Ediciones Granica.
- UNIÓN EUROPEA. 2006. *IV Cumbre Unión Europea- América Latina y El Caribe. Declaración de Viena*. Viena (Austria): Unión Europea, 12 de mayo.
- UNCTAD. 2003. *Dispute settlement*. New York/Geneva: WTO: 3.9 SPS Measures.
- UNCTAD/EDM/Misc.232/Add.13, 2003.