



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe

ITD

División de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos

La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC

Víctor Rico Frontaura

Iniciativa Especial de Comercio e Integración

La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC

Víctor Rico Frontaura



Febrero, 2004
Documento de Divulgación-IECI-01

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)
y la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD)
del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID
han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución
a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes
medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

Departamento de Integración y Programas Regionales

Nohra Rey de Marulanda	Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Robert Devlin	Subgerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Peter Kalil	Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, INT
Juan José Taccone	Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INT

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos
1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan
la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

INTAL - ITD

La coordinación y negociación conjunta de los países de
la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC
Buenos Aires, 2004. 44 páginas.

Documento de Divulgación-IECI-01

Disponible en formato pdf en:

<http://www.iadb.org/intal> y/o <http://www.iadb.org/int/itd>

I.S.B.N. 950-738-170-8

US\$ 5.00

Edición:
Mariela Marchisio

Iniciativa Especial de Comercio e Integración

Este Documento de Divulgación fue preparado como parte de la Iniciativa Especial de Comercio e Integración del Banco Interamericano de Desarrollo aprobada por el Directorio Ejecutivo del BID y administrada por el Departamento de Integración y Programas Regionales. El propósito de la Iniciativa Especial, que comenzó en 2002, es fortalecer la capacidad del Banco para: (i) contribuir al debate de políticas de comercio e integración; (ii) proveer apoyo técnico a los gobiernos; y (iii) apoyar la difusión pública de las iniciativas de comercio e integración.

Este documento es parte del primer componente de la Iniciativa.

Agradecimientos

Deseo expresar mi reconocimiento al Banco Interamericano de Desarrollo por darme la oportunidad de reflejar en un documento y de manera sucinta, algunas reflexiones que nacen de mi experiencia como negociador comercial del Gobierno de Bolivia y como Director General de la Comunidad Andina.

De igual manera mi agradecimiento a todas las personas e instituciones que me han otorgado la información necesaria para elaborar el documento.

INDICE

I.	LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE LA COMUNIDAD ANDINA CON TERCEROS PAISES	1
	Una visión rápida de las negociaciones comerciales individuales con terceros países	1
	Las negociaciones conjuntas a partir del Protocolo de Trujillo	3
	<i>Las negociaciones con el MERCOSUR</i>	4
	<i>Las negociaciones con Panamá y el Triángulo Norte de Centroamérica</i>	6
	<i>Las negociaciones en el Area de Libre Comercio de las Américas</i>	8
	<i>La coordinación de posiciones en la OMC</i>	11
II.	LA AGENDA COMERCIAL AL INTERIOR DE LA CAN CON RELACION A LAS AGENDAS DEL ALCA	13
	La zona de libre comercio y la unión aduanera	13
	Otros temas de la agenda andina vinculados al comercio	15
	La agenda incompleta de la CAN. El valor de la profundización de la integración andina frente a las negociaciones comerciales con terceros países	18
III.	EL PROCESO DE CONCERTACION Y NEGOCIACION DE POSICIONES CONJUNTAS ENTRE LOS PAISES ANDINOS	21
	El método y la praxis y el papel de la Secretaría General	21
IV.	ELEMENTOS Y PERSPECTIVAS DE UNA ESTRATEGIA DE NEGOCIACION CONJUNTA DE LA CAN EN EL ALCA Y EN LA OMC	25
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29

LA COORDINACION Y NEGOCIACION CONJUNTA DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA EN EL MARCO DEL ALCA Y LA OMC

Víctor Rico Frontaura *

I. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE LA COMUNIDAD ANDINA CON TERCEROS PAISES

Una visión rápida de las negociaciones comerciales individuales con terceros países

Cuando se creó el Grupo Andino en 1969, con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, su objetivo central fue el de conformar un espacio económico ampliado que tuviera las características de una Unión Aduanera (UA) y de un mercado común que serían alcanzados mediante programas de industrialización, un Arancel Externo Común (AEC) y una progresiva armonización de políticas económicas. La proyección externa conjunta no fue parte de ese diseño original, aunque se entendía que la integración económica permitiría "disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional...".¹

Es por ello que la dimensión externa estuvo ausente de la agenda andina en la primera etapa de su historia. A fines de la década de los años setenta los cancilleres, por mandato del presidente, deciden crear el Consejo Andino de Cancilleres y comienzan a desarrollar una ambiciosa agenda política externa orientada principalmente a la búsqueda de una solución regional a la crisis de Centroamérica. Este proceso de concertación fue el germen del denominado Grupo de Contadora que, a su vez, dio origen al Grupo de Río.

En la segunda mitad de la década de los años ochenta, el Consejo Andino de Cancilleres entró en una etapa de inactividad que fue revertida a principios de los años noventa con el relanzamiento del Grupo Andino que dio inicio a un período de cumbres Presidenciales semestrales, en cuya preparación los cancilleres desempeñan un papel fundamental. Sin embargo, debido a que el Consejo de Cancilleres no era parte de la institucionalidad formal del Grupo andino al no estar previsto en el Acuerdo de Cartagena, su participación en el proceso siempre fue motivo de resquemores por parte de los demás órganos del tratado. Esta situación irregular fue subsanada con el Protocolo de Trujillo que estableció una reforma institucional profunda del Acuerdo de Cartagena.

En el ámbito comercial, las negociaciones que encaraban los países andinos primero en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)² y luego en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)³ se coordinaban en virtud de lo establecido en el artículo 68 (hoy artículo 98) del Acuerdo de Cartagena que señala expresamente: "Los Países Miembros se comprometen

* Consultor de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo.

¹ Artículo 1 del Acuerdo de Cartagena. Texto oficial codificado mediante la Decisión 406 de la Comisión de la CAN.

² Establecida mediante el Tratado de Montevideo de 1960.

³ Sustituyó a la ALALC mediante el Tratado de Montevideo de 1980.

a no alterar unilateralmente los gravámenes que se establezcan en las diversas etapas del ACE. Igualmente se comprometen a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión⁴ antes de adquirir compromisos de carácter arancelario con países ajenos a la subregión. La Comisión, previa propuesta de la Junta⁵ y mediante Decisión, se pronunciará sobre dichas consultas y fijará los términos a los que deberán sujetarse los compromisos de carácter arancelario."

La disposición contenida en el Artículo 68 obligaba a los países andinos a coordinar las preferencias arancelarias que otorgaban en la ALALC y la ALADI, coordinación que se efectuaba en el seno de la Comisión y a través de las Representaciones Permanentes en Montevideo.

Los niveles del Arancel Externo Mínimo Común y del Arancel Externo Común (AEC), eran respetados y no se otorgaba concesiones por debajo de esos niveles. Sin embargo, no se consideró una negociación conjunta porque la dinámica era principalmente bilateral. En una sola ocasión, a inicios de la década de los años ochenta se generó una dinámica 5 + 1 cuando se conformó la Comisión Mixta Andino-Argentina que tenían varios objetivos, entre ellos la negociación arancelaria, pero no prosperó y tuvo corta duración.

A fines de la década de los años ochenta se inicia un proceso de relanzamiento del Grupo andino que definió dos objetivos estratégicos: consolidar el espacio económico andino y mejorar la articulación del Grupo andino en el contexto internacional, reforzando su contribución a la unidad latinoamericana. Con esos lineamientos se inicia una nueva etapa en la integración andina cuyo rasgo principal es la apertura de las economías de los cinco países y una agresiva estrategia de inserción en la economía mundial.

En cuanto al primer objetivo se fijaron plazos para la conformación de la Zona de Libre Comercio (ZLC) y de la Unión Aduanera (UA) y se adoptaron un conjunto de Decisiones⁶ para la eliminación de restricciones y la liberalización del transporte.

Respecto del segundo objetivo, se iniciaron conversaciones y negociaciones comerciales con terceros países de una forma no articulada, porque algunos de los socios andinos buscaban con mayor interés la suscripción de acuerdos de libre comercio, mientras que otros -por la menor velocidad de sus propios procesos de apertura- planteaban ritmos distintos. De esta manera, se generó una dinámica de dispersión y de negociaciones individuales que afectó en alguna medida las acciones de profundización de la integración andina, pero que al mismo tiempo mostraba una imagen de un Grupo Andino "abierto".

Para flexibilizar el "freno" del Artículo 68, la Comisión aprobó la Decisión 322 que, si bien establecía que las negociaciones con terceros debían realizarse preferentemente de manera comunitaria, su Artículo 3 abría la ventana al señalar: "De no ser posible, por cualquier motivo, negociar

⁴ La Comisión es un órgano del Acuerdo de Cartagena y está integrada por los ministros responsables de Comercio e Integración.

⁵ La Junta del Acuerdo de Cartagena era el órgano técnico del Grupo Andino. En virtud del Protocolo de Trujillo fue sustituida por la Secretaría General de la CAN.

⁶ Las decisiones son adoptadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la CAN y "obligan a los países desde la fecha en que son aprobadas" (Artículo 2 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN).

comunitariamente, los Países Miembros podrán adelantar negociaciones bilaterales con los otros países de la región, en las cuales participe uno o más países del Grupo Andino. En ese caso, los Países Miembros participantes mantendrán informados al resto acerca del desarrollo de dichas negociaciones, y éstas no podrán ser objetadas por haberse cumplido las consultas previstas en el Artículo 68 del Acuerdo."

Superado el "freno", los países aceleraron las negociaciones en curso o iniciaron nuevas procurando, en todos los casos, mantener informados al resto de sus socios. Colombia y Venezuela suscribieron un Tratado de Libre Comercio (TLC) con México (conocido como el G-3), al igual que Bolivia. Todos los países, excepto Bolivia,⁷ lo hicieron con Chile aunque Perú lo suscribió cuando ya se había iniciado el período de negociaciones conjuntas. Bolivia fue el único que firmó un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR.

La etapa de negociaciones individuales, si bien fue productiva en términos del número de acuerdos suscritos y en algunos casos en un aumento de los flujos de comercio con esos países, tuvo efectos negativos en la cohesión interna del grupo generando dudas sobre el verdadero compromiso con la integración económica andina y erosionando la eficacia de los mecanismos que se aprobaron para la conformación de la Zona de Libre Comercio Andina (ZLCA).

Las negociaciones conjuntas a partir del Protocolo de Trujillo

El Protocolo de Trujillo suscrito en marzo de 1996 en la VIII Reunión del Consejo Presidencial Andino, establece la creación de la Comunidad Andina (CAN) y una reforma institucional cuyas principales características son: la incorporación del Consejo Presidencial Andino y del Consejo de Cancilleres al ordenamiento jurídico comunitario y la sustitución de la Junta del Acuerdo de Cartagena por la Secretaría General como órgano ejecutivo comunitario.

La entrada en vigencia del Protocolo de Trujillo un año después y la reincorporación de Perú a la ZLC definida en la Decisión 414 dio inicio a una nueva etapa en la integración andina. Esta nueva etapa se expresó en una mayor dinámica del proceso en su conjunto resultante de una conducción política más activa por parte de los presidentes y los cancilleres.

En el plano interno, una vez definidos los plazos para la conformación de la Zona de Libre Comercio, en -1999 al cumplirse treinta años de la suscripción del Acuerdo de Cartagena-, el Consejo Presidencial Andino reunido en la ciudad colombiana del mismo nombre, acordó conformar el Mercado Común a más tardar para el año 2005. A partir de esa definición política se elaboró un "plan de vuelo" que permitiera llegar a ese objetivo.

De esta manera, en las reuniones posteriores de presidentes y de ministros se adoptaron las Directrices y Decisiones relacionadas con la unión aduanera, servicios y circulación de personas y de capitales. Como veremos más adelante, los avances han tenido ritmos diferenciados en función de la complejidad y sensibilidad de cada tema.

⁷ Actualmente, se encuentra negociando un TLC con Chile.

En cuanto a la dimensión externa, los países miembros acordaron retomar conjuntamente las negociaciones con el MERCOSUR, iniciar negociaciones con Panamá, con los países del denominado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), y negociar conjuntamente con vocería única en el marco del ALCA. Se convino asimismo que las negociaciones que ya estuvieran en curso, como la de Perú con Chile, continuarán con el formato individual.

Las negociaciones con el MERCOSUR

Las negociaciones CAN-MERCOSUR para una ZLC se iniciaron el año 1995, como consecuencia de la decisión adoptada por el MERCOSUR de renegociar en bloque todos los acuerdos bilaterales suscritos en el marco de la ALADI y de las iniciativas individuales desarrolladas por Bolivia y Venezuela de avanzar hacia un mayor relacionamiento con el MERCOSUR. Estos dos países, por razones políticas, económicas y geográficas consideraban prioritaria una aproximación con el MERCOSUR, principalmente con Brasil.

En las dos reuniones técnicas celebradas a inicios de 1995 la CAN presentó una propuesta de acuerdo muy ambiciosa que incorporaba los "nuevos temas" resultantes de la Ronda Uruguay. El MERCOSUR, por entonces no tenía un formato definido de negociación, aunque sostenía con firmeza que su objetivo era negociar un acuerdo circunscrito al comercio de bienes.

Después de las dos reuniones antes señaladas y ante el escaso avance evidenciado, se resquebrajó el lado andino pues cada país se reunió individualmente con el MERCOSUR, algunos para hablar de la renegociación del denominado "patrimonio histórico",⁸ otros como Bolivia y Venezuela para negociar acuerdos de libre comercio.

Bolivia culminó la negociación del patrimonio histórico en el primer semestre de 1996 y en diciembre del mismo año suscribió un Acuerdo de Libre Comercio que entró en vigencia en febrero de 1997.

En el caso de Venezuela, en la medida que se concretaba su intención de negociar un acuerdo de libre comercio la preocupación de los demás países andinos -en particular de Colombia- fue aumentando, por lo cual se resolvió retomar la negociación conjunta. De esta manera, ambos grupos volvieron a reunirse en octubre de 1996. Las reacciones diferenciadas respecto a Bolivia y Venezuela responden a la reducida dimensión del mercado del primero y su escasa participación en el comercio intra-comunitario que no llega al 7%.

Las reuniones técnicas se intensificaron a partir del segundo semestre de 1997, una vez resuelta la situación de Perú en la CAN, hasta que en diciembre de ese año una Reunión Ministerial celebrada en Montevideo no pudo destrabar los diversos nudos de la negociación.

Cuatro meses después, en abril de 1998, se intentó encontrarle una salida procedimental al atolladero dividiendo la negociación en dos etapas: la primera que consistía en un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas que debían entrar en vigor el 1 de octubre de 1998 y, la segunda era la creación

⁸ Preferencias arancelarias otorgadas bilateralmente en el marco de la ALADI.

del Acuerdo de Libre Comercio que entraría en vigencia el 1 de enero de 2000. El Acuerdo Marco que estableció este procedimiento también fue suscrito por Bolivia al señalarse en el Artículo 3: "Para Bolivia regirá el Acuerdo de Complementación Económica 36. Sin perjuicio de ello, participará en las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR, con la finalidad de compatibilizar dicho Acuerdo, en lo que corresponda, con los acuerdos que las Partes suscriban, mediante negociaciones a efectuarse en el marco de tales tratativas".⁹

La fórmula elegida tampoco funcionó, esta vez no por el resquebrajamiento del lado andino sino por la decisión tomada por Brasil de negociar individualmente un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas de un esquema 4 + 1.¹⁰ El 12 de agosto de 1999 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 39) entre la CAN y Brasil. Este es el primer acuerdo con preferencias arancelarias recíprocas, negociado y suscrito en bloque por la CAN. Bolivia no firmó este acuerdo pero, como se ha dicho, participó en las negociaciones, asegurando que las preferencias otorgadas por sus socios andinos no afecten los principales productos que exporta al mercado andino.

El paso dado por Brasil fue seguido poco después por Argentina, país que suscribió con la CAN casi un año más tarde, el 29 de junio de 2000, un acuerdo de similares características que el de Brasil.¹¹

Paraguay y Uruguay hicieron algunos intentos, infructuosos, para avanzar en la misma dirección de sus dos socios mayores. La Secretaría General de la CAN, consciente de la importancia política que tendría completar la negociación con los cuatro países del MERCOSUR, acompañó esos intentos, pero los países andinos no mostraron mayor interés.

Concluida la negociación de los acuerdos de preferencias arancelarias fijas con Argentina y Brasil, que incorporaron gran parte del patrimonio histórico, se otorgó un nuevo impulso político al objetivo de la ZLC en la I Reunión de Presidentes de América del Sur, cuando los presidentes de ambos bloques acordaron retomar las negociaciones en el formato 4 + 4 y establecer un área de libre comercio a más tardar el 1 de enero de 2002. Este nuevo plazo no se ha cumplido y desde entonces se han llevado a cabo siete rondas de negociación.

En la VII Reunión, frente a la imposibilidad de superar los principales obstáculos de la negociación se consideró una nueva salida a través de un nuevo Acuerdo Marco de Complementación Económica que fue suscrito el 6 de diciembre de 2002 y establece como fecha límite para la culminación de las negociaciones de un área de libre comercio, el 31 de diciembre de 2003.

La particularidad de este nuevo Acuerdo Marco es que contempla la posibilidad de negociar individualmente. Esta previsión ha sido incorporada a solicitud de la parte andina. Al amparo de la misma, Perú inició y culminó negociaciones con el MERCOSUR el 25 de agosto de 2003.¹²

⁹ Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre la CAN y el MERCOSUR. Buenos Aires, 16 de abril de 1998.

¹⁰ Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela con Brasil.

¹¹ Acuerdo de Complementación Económica 38.

¹² Acuerdo de Complementación Económica 58.

Asimismo, Colombia, Ecuador y Venezuela suscribieron en Montevideo un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR, el 16 de diciembre del mismo año.

Las negociaciones con Panamá y el Triángulo Norte de Centroamérica

La relación con Panamá ha sido una constante en la proyección externa de la CAN aunque con altibajos. El último esfuerzo de aproximación se produjo a mediados de la década pasada cuando el Presidente de Panamá, Ernesto Pérez Balladares, fue invitado como observador a la VIII Reunión del Consejo Presidencial Andino, llevada a cabo en Trujillo los días 9 y 10 de marzo de 1996.

En esa ocasión, los presidentes se refirieron a la "formal incorporación de Panamá", la cual veían con agrado.¹³

En la siguiente Cumbre Presidencial que se realizó en la ciudad de Sucre, Bolivia, la relación con Panamá volvió a ser parte de la agenda. Si bien la situación de Perú fue el tema principal y casi excluyente, el Consejo Presidencial Andino acordó, con la presencia nuevamente como observador del Presidente de ese país, encomendar a la Comisión de la CAN que, en el curso de 1997, se inicien las negociaciones para el relacionamiento de Panamá con la CAN. Estas negociaciones comprenderán conversaciones e intercambios para la suscripción de un TLC, a más tardar el 30 de junio de 1998, incluyendo disposiciones que garanticen un comercio transparente entre las Partes, así como los aspectos institucionales y aduaneros que afecten negativamente el intercambio comercial.¹⁴

En el siguiente Consejo Presidencial Andino, realizado en la ciudad de Guayaquil los días 4 y 5 de abril de 1998, se suscribió un Marco General para las negociaciones de un TLC entre la CAN y Panamá. En él se establecían los objetivos, principios generales y las bases para la negociación del TLC. Asimismo, se comprometían a negociar en forma paralela al TLC, un Convenio de Cooperación, Facilitación y Asistencia Mutua en materia aduanera. Este fue un tema crítico de la negociación por el temor existente en algunos de los países andinos de que pudieran ingresar a sus territorios mercaderías de otro origen, con el beneficio de las preferencias arancelarias que se acordarían con Panamá.

En el Acta de la Reunión Presidencial se señalaba que, una vez negociado el TLC, "el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión podrán negociar con Panamá, de conformidad con el Protocolo de Sucre, los términos de su asociación a la CAN".¹⁵ El Protocolo de Sucre, entrando en vigencia recientemente y que fue suscrito en junio de 1997, prevé en uno de sus capítulos la condición de país asociado para aquellos países que manifiesten su voluntad y que hayan suscrito con la CAN un TLC.¹⁶

¹³ Acta de Trujillo, VIII Consejo Presidencial Andino. Trujillo, 10 de marzo de 1996.

¹⁴ Acta de Sucre, IX Consejo Presidencial Andino. Sucre, 22 de abril de 1997.

¹⁵ Acta de Guayaquil, X Consejo Presidencial Andino. Guayaquil, 5 de abril de 1998.

¹⁶ Protocolo de Sucre, modificadorio de Acuerdo de Cartagena.

En los meses siguientes, Panamá presentó un proyecto de TLC y la CAN un proyecto de Convenio de Cooperación, Facilitación y Asistencia Mutua en materia aduanera, reflejando con ello la importancia relativa que le asignaba cada una de las partes a los dos temas acordados en Guayaquil en el denominado Marco General para las negociaciones de un TLC entre la CAN y Panamá. De igual manera, se hizo un intercambio de información sobre las políticas comerciales de cada una de las partes.

El cambio de gobierno en Panamá pocos meses después estuvo acompañado por una redefinición de sus prioridades comerciales lo cual motivó una suspensión de las reuniones técnicas de negociación, situación que continúa hasta el presente.

Es también cierto que la parte andina no mostró ningún interés especial por impulsar y luego reactivar estas negociaciones.

En lo referente a las negociaciones con los países del denominado Triángulo Norte (TN) de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras), éstas se remontan al mes de marzo del año 2000. Anteriormente, algunos países de la CAN, principalmente Colombia, tomaron iniciativas políticas con los países centroamericanos para negociar un acuerdo comercial en un formato 5 + 5, pero no prosperaron. En el mismo sentido, la Secretaría General de la CAN inició una aproximación con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con sede en la ciudad de Guatemala, que permitió un fluido intercambio de información orientado a facilitar la negociación que se iniciaría más tarde con los tres países del norte del istmo centroamericano, y a desarrollar acciones de cooperación técnica.

El interés de Colombia y también de Venezuela, de negociar con Centroamérica tenía dos orígenes. Por un lado, la proximidad geográfica y el potencial del mercado de esos países que, aunque reducido, puede ser importante en ciertos rubros y, por otro, la necesidad de modificar el carácter no recíproco de los acuerdos negociados con esos países en la década de los años ochenta y principios de los años noventa. En efecto, al amparo del Artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980, que contempla la concesión de preferencias arancelarias por parte de los países de la ALADI a los países de América Latina y el Caribe, Colombia y Venezuela suscribieron acuerdos de complementación económica con los países centroamericanos. En dichos acuerdos otorgan concesiones sin reciprocidad.¹⁷

Con estos antecedentes, luego de una primera aproximación adelantada en la ciudad de Miami en el marco de una reunión del ALCA, la CAN y el TN se reunieron en Lima en marzo de 2000 habiendo analizado un proyecto de acuerdo presentado por el lado andino y los criterios para la negociación de las preferencias arancelarias. En la siguiente reunión, que se llevó a cabo en noviembre del mismo año en San Salvador, se acordó una metodología para el intercambio de listas de productos y se avanzó en la consideración del proyecto de acuerdo. Se convino en una fecha para una tercera reunión de negociación, la que aún no se ha llevado a cabo. A la fecha, las negociaciones entre la CAN y el TN se encuentran estancadas.

¹⁷ "Evolución de las negociaciones y del comercio entre los países de la ALADI y los países de Centroamérica y el Caribe", ALADI/SEC/di 1280.

Sin embargo, en febrero de 2001, Colombia ha negociado una profundización del acuerdo vigente con Honduras, en el entendido que las preferencias acordadas al igual que aquellas existentes con Guatemala y El Salvador serán incorporadas en un futuro Acuerdo CAN-TN.

En los procesos negociadores con Panamá y el TN, a diferencia de lo ocurrido con el MERCOSUR, la CAN ha negociado conjuntamente con vocería única. Sin embargo, las preferencias arancelarias, tal como ocurrió en los acuerdos con Argentina y Brasil, tuvieron un carácter individual aunque en determinados productos podían coincidir entre dos o más países.

Las negociaciones en el Area de Libre Comercio de las Américas

Cuando se lanzó el proceso del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, llevada a cabo en Miami en diciembre de 1994, la CAN se encontraba en una situación de crisis política e institucional que se extendió hasta el mes de junio de 1997 cuando se acordó la reincorporación de Perú y entró en vigencia la reforma institucional acordada en el Protocolo de Trujillo.

Debido a esa situación, en los trabajos preparatorios para el inicio de las negociaciones del ALCA, que comenzaron en la I Reunión Ministerial de Denver y en las siguientes realizadas en Cartagena y Belo Horizonte, la CAN no tuvo una participación coordinada y menos conjunta.

En la IV Reunión Ministerial del ALCA realizada en San José de Costa Rica y sus preparatorias, la CAN inicia una participación conjunta con vocería única que se reflejó en una destacada presencia andina en las presidencias y vicepresidencias de los grupos de negociación y comités; incluso se obtuvo la presidencia del ALCA para Ecuador en el período comprendido entre el 1 de mayo de 2001 y el 31 de octubre de 2002.¹⁸

Desde entonces, la participación conjunta con vocería única se expresa en el nivel ministerial, en el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), en los grupos de negociación y en los comités. La vocería única en las reuniones ministeriales y en el CNC la asume el país que ocupa la Presidencia *Pro Tempore* de la CAN. En los grupos de negociación y comités los delegados que asumen la vocería son elegidos en función del interés que puedan tener los países y de la capacidad y experiencia de sus negociadores. En la elección que es acordada por los viceministros se trata de establecer un equilibrio geográfico entre los cinco países.

La vocería única, en los inicios de las negociaciones del ALCA, fue auspiciosa por los resultados que mostraba y porque le daba fuerza a las posiciones de los países expresadas de alguna manera en la posición andina. Como se ha señalado, la primera prueba de la utilidad de la vocería única fue superada ampliamente en la Ministerial de San José con una buena presencia andina en las presidencias de los grupos de negociación y la incorporación de temas de interés andino en la Declaración Ministerial.¹⁹

¹⁸ La CAN obtuvo la presidencia de tres grupos de negociación, entre ellos el de Acceso a Mercados, y la vicepresidencia de dos grupos. Declaración Conjunta de la IV Reunión Ministerial, San José de Costa Rica, 19 de marzo de 1998.

¹⁹ En particular, el tema del tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo fue incorporado en la Declaración Ministerial, principio que tuvo precisiones y complementaciones en las declaraciones posteriores. La CAN impulsó este tema como uno de los ejes centrales de su participación en el ALCA.

Sin embargo, en la medida que las negociaciones han venido avanzando y por consiguiente requiriendo que las posiciones sean más precisas y concretas, la vocería única andina ha ido perdiendo fuerza y en algunos casos se resquebrajó. Más adelante analizaremos con mayor detalle este punto.

En esta parte del trabajo presentaremos los aspectos más relevantes de la posición andina en los distintos temas de negociación del ALCA.

En el Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados (GNAM) que es el más importante por que en él se negocian aranceles, medidas no arancelarias, origen, procedimientos aduaneros, barreras técnicas y salvaguardias, se han presentado algunas dificultades en la posición conjunta.

Una primera dificultad radica en la existencia de un AEC que cubre un 62% del universo arancelario por lo que el arancel a partir del cual se realizarán las desgravaciones será igual para los cinco países únicamente para ese porcentaje. Para el restante 38% regirán los niveles de la Decisión 370 que establecía el AEC anterior y que no es aplicado por Perú.

En segundo lugar, si bien la presentación de la oferta inicial de bienes agrícolas y no agrícolas en febrero de 2003 fue conjunta, contiene ofertas individuales, es decir, cada uno de los cinco países definió sus propias ofertas. Esta situación ha dado lugar a que algunas delegaciones no andinas preguntaran si las solicitudes de mejoras debían dirigirlas a la CAN en su conjunto o a cada país individualmente. Asimismo, en temas como la creación de una mesa para el sector automotor, el enfoque y el alcance en el tratamiento a los subsidios a las exportaciones y otras medidas que distorsionen el comercio, y la aplicación de la desgravación arancelaria a los derechos derivados de los mecanismos de estabilización de precios en el sector agrícola se presentaron posiciones individuales o de tres países.

En los otros temas del GNAM las posiciones se han mantenido comunes más allá de las dificultades que puedan existir para llegar a consensos.

En el Grupo de Negociación sobre Agricultura (GNAG) las ofertas iniciales de eliminación arancelaria han sido presentadas junto con los bienes no agrícolas así como el tratamiento a los productos que gocen de subsidios a las exportaciones y otras medidas que distorsionen el comercio.

En cuanto al Grupo de Negociación sobre Inversiones (GNIN), Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú han presentado su oferta inicial con un enfoque de post-establecimiento. Además, con excepción de Colombia, se incluyeron anexos de reservas por sectores y sobre medidas futuras.

Venezuela no presentó oferta inicial. Igualmente existen diferencias sobre la incorporación de la presencia comercial en las ofertas.

En el Grupo de Negociación sobre Servicios (GNSV) el mandato de negociación otorgado por los ministros es ambiguo y poco claro, lo cual afecta negativamente los avances del GNSV en su conjunto. Por ello y por las dificultades propias de la concertación andina existe una nítida divergencia en la CAN sobre el enfoque de la negociación: lista negativa o lista positiva. La Decisión 439, el Marco General de Principios y las Normas para la Liberalización del Comercio de

Servicios establecen un enfoque de listas negativas, pero también de liberalización e integración por sectores.

El Grupo de Negociación sobre Derechos de Propiedad Intelectual (GNDPI) es uno en los que la posición andina es única y claramente coincidente entre los cinco países. Los ejes de la posición comunitaria son, por un lado, las normas andinas establecidas en la Decisión 486 (Régimen Común sobre Propiedad Industrial); la Decisión 391 (Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos); la Decisión 351 (Régimen Común sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos); y la Decisión 345 (Régimen Común de Protección a los derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales); y, por otro lado, el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Alrededor de estos dos ejes la posición andina ha sido consistente procurando que este capítulo del ALCA, en lo posible, no vaya más allá del ADPIC. En muchos de los temas, particularmente en cuanto a la ampliación del campo de la patentabilidad y la incorporación de los compromisos de Doha²⁰ esta posición ha sido convergente con la del MERCOSUR.

Al igual que en el GNDPI, en el Grupo de Negociación sobre Compras del Sector Público (GNCSP) la posición andina es coincidente entre los cinco países tanto en la parte de acceso a mercados como en el texto normativo. En este caso, lo sorprendente es que no existe una normativa común ni una multilateral que pudiera servir de "techo".

En el Grupo de Negociación de Subsidios, *Antidumping* y Derechos Compensatorios (GNSADC), la CAN presentó conjuntamente propuestas de texto y ha planteado que se otorgue un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo restringiendo la posibilidad de que las exportaciones de estos países sean sujetas a investigación y que se establezcan márgenes *de minimis* más altos.

En el Grupo de Negociación sobre Política de Competencia (GNPC) los temas contemplados son poco conflictivos y también la posición andina es conjunta y coincidente entre los cinco países.

Finalmente, en el Grupo de Negociación de Solución de Controversias (GNSC) la CAN ha presentado conjuntamente propuestas para que se incorpore en el capítulo correspondiente una norma de trato especial y diferenciado y se establezca un órgano de apelación o de segunda instancia.

La coordinación de posiciones en la OMC

Si en las negociaciones del ALCA con todas las dificultades y diferencias la CAN participa con vocería única presentando algunas veces una posición común y otras veces conjuntamente las posiciones u ofertas de los países, en el foro de negociación de la OMC el nivel de concertación es muy bajo y las posiciones conjuntas son prácticamente inexistentes.

²⁰ En la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha (2001) se aprobó una declaración sobre el ADPIC y la salud pública cuya parte principal señala: "el Acuerdo sobre los ADPIC no impide ni deberá impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública".

Pese a las reiteradas manifestaciones políticas en las Declaraciones Presidenciales y en las reuniones de ministros, las dificultades para establecer un procedimiento formal y regular de coordinación en Ginebra a través de las Misiones Diplomáticas continúan y no ha sido posible superarlas.

En primer lugar, las razones tienen que ver con la "tradición", ya que en todo el período del GATT no se coordinaban posiciones porque sólo Colombia y Perú eran Partes Contratantes. Bolivia y Venezuela ingresaron durante la Ronda Uruguay, mientras Ecuador lo hizo después.

En segundo lugar, porque los intereses de los países están muy focalizados en determinados sectores o productos que algunas veces son contradictorios con otro país andino (por ejemplo, países exportadores de productos agrícolas *versus* importadores netos de alimentos). Incluso, en casos en los que pueden existir las mismas expectativas llegan a generarse divergencias como en el caso del banano entre Colombia y Ecuador.

En tercer lugar, el epicentro de la negociación en la OMC está ubicado en Ginebra y por lo tanto las Misiones Diplomáticas son las principales protagonistas. Las orientaciones de la negociación se originan en muchos casos en las Misiones y las capitales tienen menos incidencia que en otros procesos como el del ALCA.

En ese sentido, si bien con frecuencia se realizan reuniones de coordinación entre las Misiones Andinas (la mayor o menor frecuencia depende de la iniciativa o interés de la misión del país que ocupa la Presidencia Pro *Tempore*) los casos en los que se han presentado documentos conjuntos son escasos. Destacaremos aquéllos que se presentaron en la última etapa del proceso negociador de la OMC, es decir, post Ronda Uruguay.

En el tema de agricultura, dos de los países andinos, Bolivia y Colombia, son parte del Grupo Cairns que está integrado por países exportadores de productos agrícolas e impulsan la liberalización del comercio en la agricultura en el marco de la OMC.²¹ Los otros tres países que no son parte en algunos casos se han sumado a las propuestas presentadas por el Grupo Cairns en las actuales negociaciones que se iniciaron a principios del año 2000 con arreglo al Artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

Como Grupo Cairns se presentaron propuestas sobre subvenciones a las exportaciones, el compartimiento azul y medio ambiente, entre otros. Perú y Venezuela presentaron por separado propuestas sobre subvenciones a las exportaciones.

Las posibilidades de coordinación en agricultura en el caso de Bolivia son mayores con el MERCOSUR que con la CAN como lo demuestran los varios documentos que ha presentado junto a ese bloque.

Las negociaciones sobre servicios, que también comenzaron en el año 2000, es el área donde los países andinos han tenido un nivel de coordinación mayor. Es así que presentaron una propuesta

²¹ El Grupo Cairns fue creado en 1986 y está integrado por diecisiete países: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

como CAN en la parte referida a la "Definición de criterios para clasificar los servicios" y los "Elementos de las Directrices y Procedimientos de Negociación".

En los otros temas de la agenda de la OMC, si bien pueden existir claras coincidencias como en Propiedad Intelectual, no se ha presentado ningún documento o propuesta como CAN, incluso en los casos donde se coincide como países individualmente.

II. LA AGENDA COMERCIAL AL INTERIOR DE LA CAN CON RELACION A LAS AGENDAS DEL ALCA

Como se ha señalado anteriormente, en mayo de 1999 los presidentes de los países andinos reunidos en la ciudad de Cartagena de Indias para conmemorar los treinta años de la suscripción del Acuerdo que lleva el mismo nombre, acordaron avanzar hacia una etapa superior de la integración económica, el Mercado Común, que deberá estar conformado a más tardar el año 2005. Algunos mecanismos para el logro de ese objetivo han venido definiéndose desde los inicios de la CAN y otros están en proceso.

El logro del objetivo del Mercado Común se hará a través de lo que se ha denominado las cuatro libertades: libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Para efectos de este trabajo examinaremos las tres primeras siguiendo las categorías clásicas de la teoría de la integración.

La zona de libre comercio y la unión aduanera

De acuerdo a la teoría clásica, la ZLC y la UA son las etapas iniciales de un proceso de integración económica. La Zona de Libre Comercio Andina (ZLCA), al igual que la mayoría de sus mecanismos, se ha desarrollado por etapas.

En 1993 se estableció el libre comercio entre cuatro países: Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. En el caso de Perú, luego de permanecer entre 1992 y 1997 parcialmente al margen de este mecanismo, se incorporó plenamente mediante la Decisión 414 que define un cronograma de liberalización del comercio entre este país y Colombia, Ecuador y Venezuela que deberá culminar el año 2005. Con Bolivia existe un Acuerdo Bilateral que establece una liberalización total del comercio con Perú.²² En el mismo sentido, como resultado de los Acuerdos de Paz entre Ecuador y Perú, ambos países acordaron acelerar el Programa de Liberación Bilateral con lo cual el 98% del universo arancelario está libre de aranceles.

Con Colombia y Venezuela el porcentaje de subpartidas arancelarias liberalizadas es un tanto menor y el cronograma se sujeta a lo previsto por la Decisión 414.

En la Declaración de Santa Cruz de la Sierra del 30 de enero de 2002, los presidentes acordaron adelantar el cronograma previsto en la Decisión 414 para el petróleo y los combustibles al 31 de diciembre de 2003, quedando únicamente para el año 2005 un número reducido de productos agrícolas.

En cuanto a la Unión Aduanera Andina (UAA), ésta rige desde el año 1995 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Excepto Bolivia que tiene un tratamiento especial que le permite aplicar únicamente los niveles de 5 y 10 previstos en su arancel nacional, los otros tres países aplican los niveles del AEC definidos en la Decisión 370: 5, 10, 15 y 20.

²² Perú aún no ha eliminado la totalidad de los aranceles para un pequeño grupo de productos del sector de las oleaginosas.

Los sectores automotor y agrícola tienen un tratamiento arancelario especial establecido en un Convenio de Complementación Industrial y en el Sistema Andino de Franjas de Precios Agrícolas (SAFP), respectivamente.

Perú no aplica el AEC y, por lo tanto, no forma parte de la UAA hasta tanto la Comisión defina, de conformidad con el Protocolo de Sucre, la modalidad de su participación.

En la Declaración de Santa Cruz de la Sierra se adoptó un acuerdo político para la aplicación por parte de los cinco países, incluido Perú, de un nuevo AEC definido en los siguientes niveles: 0, 5, 10 y 20. Bolivia no aplicará el nivel más alto. El plazo para su aplicación es el 1 de enero de 2004 conforme lo establece la Decisión 535 adoptada por la Comisión el 14 de octubre de 2002. El nuevo AEC tiene un 62% de coincidencias entre los cinco países y un 38% de "aproximaciones". Este remanente de subpartidas con niveles no coincidentes debía haberse acordado hasta el 15 de diciembre de 2002, plazo que no se ha cumplido.

Además del AEC, se encuentran vigentes otros instrumentos vinculados a la UAA, tales como nomenclatura arancelaria (Decisión 422) y valoración aduanera (Decisión 378).

En materia de reglas de origen la CAN tiene vigente la Decisión 416 (Normas Especiales para la Calificación y Certificación de Origen de las Mercancías), y la Decisión 417 (Criterios y Procedimientos para la Fijación de Requisitos Específicos de Origen).

Las normas generales previstas en la Decisión 416 establecen tres criterios: las mercancías íntegramente producidas, las mercancías elaboradas con materiales originarios de los países andinos y las mercancías elaboradas con materiales no originarios del territorio de los países. En este último caso debe cumplirse el criterio de salto de partida o un porcentaje de contenido regional que para Colombia, Perú y Venezuela es del 50% y para Bolivia y Ecuador del 40%.

Los Requisitos Específicos de Origen son fijados por la Secretaría General, de oficio o a petición de los países miembros, de conformidad a los criterios y procedimientos establecidos en la Decisión 417.

En cuanto a normas técnicas existen la Decisión 419 (Sistema Andino de Normalización, Acreditación, Ensayos, Certificación, Reglamentos Técnicos y Metrología), y la Decisión 506 (sobre Reconocimiento y Aceptación de Certificados de Productos que se comercialicen en la CAN). La segunda fue aprobada para simplificar las acciones de evaluación de la conformidad entre los países miembros hasta tanto se culmine el proceso de armonización previsto en la Decisión 419.

En el tema agrícola, todos los productos del sector se encuentran liberalizados como parte de la ZLC. En lo que respecta al nivel de protección frente a terceros países, la Decisión 371 establece el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) que es un mecanismo de estabilización de precios. Se aplica en función a las variaciones de los precios internacionales de los productos que son parte del SAF. P.

En materia de servicios, hasta el año 1998 la CAN encaró un proceso de liberalización e integración por sectores. El caso más claro es el del transporte en sus diferentes modalidades. Es el caso del transporte por carretera, de carga y de pasajeros, transporte aéreo, marítimo y multimodal. A

inicios de la década de los años noventa, junto con la formación de la ZLC se aprobaron las Decisiones correspondientes que facilitaron el libre flujo de bienes, pero que también condujeron a la desaparición de las empresas andinas, particularmente en los sectores marítimo y aéreo.

En el año 1998, la Comisión de la CAN aprobó la Decisión 438 que define el Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios. Es una norma innovadora en el sentido que tiene como objetivo la formación del mercado común andino de servicios y, por consiguiente, no busca sólo la liberalización del sector sino también su integración. Establece dos modalidades de apertura del sector: por sectores (transporte, telecomunicaciones, turismo) y a través de la progresiva eliminación de las restricciones contenidas en el Inventario de Medidas Restrictivas al comercio de servicios aprobado en la Decisión 510. Este último es un enfoque de liberalización por listas negativas.

Al igual que en el caso del transporte, la Comisión ha aprobado Decisiones en los sectores de telecomunicaciones (Decisión 462) y de turismo (Decisión 463).

En materia de Compras del Sector Público no existe una norma andina. Durante varios años, desde 1998 la Secretaría General presentó propuestas no muy ambiciosas que planteaban el principio de Trato Nacional y un sistema de información a nivel andino. Por diversas razones, esas propuestas no prosperaron pese a que en varias ocasiones los presidentes han emitido Directrices instruyendo que se apruebe una Decisión en ese sentido.

Otros temas de la agenda andina vinculados al comercio

Uno de los temas que ha tenido un tratamiento y una atención especial desde los primeros años de la CAN fue y es el de la Propiedad Intelectual. La normativa andina legisla sobre las dos grandes áreas de la Propiedad Intelectual: la Propiedad Industrial y los Derechos de Autor. Además están vigentes Decisiones sobre Obtentores Vegetales y Acceso a los Recursos Genéticos.

En el diseño del Grupo Andino de la década de los años setenta en el que se buscaba un "desarrollo autónomo y hacia adentro", la norma sobre inversión extranjera junto a la de propiedad industrial constituyeron uno de los pilares sobre los que se sustentó ese modelo. De esta manera, se aprobaron la Decisión 24 y la Decisión 85, respectivamente.

La Decisión 85 (Régimen Común sobre Propiedad Industrial) en la década de los años noventa con los nuevos "aires" de la apertura y los desarrollos a nivel multilateral, fue modificada por la Decisión 344 que, a su vez, fue sustituida por la Decisión 486 vigente en la actualidad.

La Decisión 486 actualiza el régimen común andino a los nuevos desarrollos de la técnica y a los compromisos del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC. Entre los primeros está la incorporación del tratamiento a los circuitos integrados. En cuanto a la adecuación al ADPIC, se destacan las exclusiones de invención, el plazo del modelo de utilidad y las medidas de control en frontera.

Respecto a los Derechos de Autor, está vigente desde el año 1993 la Decisión 351 que establece una adecuada protección a los autores y demás titulares de derechos sobre las obras de ingenio, en el campo literario, artístico y científico.

En materia de inversiones, durante más de veinte años estuvo vigente la "famosa" Decisión 24 que, como se ha dicho, era parte central del modelo andino de esos años y establecía una serie de requisitos a la inversión extranjera que de acuerdo a diversos estudios frenaron el flujo de IED hacia los países andinos y, por consiguiente, no ayudó en el desarrollo de los programas sectoriales industriales, tales como automotor, metalmecánico y petroquímico.

A fines de la década de los años ochenta, cuando se negoció y suscribió el Protocolo de Quito y ya se escuchaban los vientos de apertura en la región andina, fue modificada la Decisión 24 por la Decisión 220 que pocos años después fue nuevamente modificada por la Decisión 291 (Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías).

La Decisión 391 otorga Trato Nacional a la inversión extranjera y la libre remisión de utilidades en divisas libremente convertibles. En general, las disposiciones más críticas remiten a las legislaciones nacionales por lo que no se trata de una norma comunitaria en *strictu sensu* sino más bien de una autorización para que los países definan su propia política de inversión.

Con relación a las medidas de defensa comercial, la CAN tiene una normativa bastante desarrollada sobre salvaguardias, *dumping* y subsidios.

En materia de salvaguardias, debe entenderse que es un mecanismo transitorio y que está previsto "para circunstancias en el desarrollo normal o competencia lícita en las relaciones comerciales y en el marco de compromisos asumidos que por distintas razones no pueden ser cumplidos de acuerdo con lo pactado".²³

El Acuerdo de Cartagena en su Capítulo IX legisla sobre la materia definiendo los siguientes tipos de salvaguardias: por desequilibrio en la balanza de pagos; por perjuicios derivados del cumplimiento del programa de liberación; por importaciones de productos originarios de la subregión que perturben la producción nacional de un país miembro; por alteración en las condiciones normales de competencia como consecuencia de una devaluación monetaria efectuada por otro país miembro.²⁴ Adicionalmente, existe la denominada salvaguardia agropecuaria que se aplica a una lista de productos oportunamente definida. Estas salvaguardias rigen para el comercio intra-comunitario.

Respecto a terceros países, la Comisión aprobó la Decisión 452 (Normas para la Adopción de Medidas de Salvaguardia para las importaciones provenientes de países no miembros de la CAN). Esta Decisión rige únicamente para los países que en ese entonces aplicaban el AEC, en consecuencia no comprende a Perú. Pese a que este país ya es parte del nuevo AEC aprobado mediante Decisión 535 no hay ninguna modificación al alcance de la Decisión sobre salvaguardias frente a terceros países.

En lo que se refiere a *dumping* y subsidios, existen dos Decisiones para el comercio intra-andino. La Decisión 456 (Normas para Prevenir o Corregir las Distorsiones en la Competencia generadas

²³ Vieira Posada Edgar. "El mercado ampliado andino: una realidad" ,Cámara de Comercio de Bogotá. 1999.

²⁴ *Ibidem*.

por prácticas de subvenciones en importaciones de productos originarios de países miembros de la CAN), y la Decisión 457 (referida a las prácticas de *dumping*).

Ambas Decisiones sustituyeron a la Decisión 283 que cubría *dumping* y subsidios tanto para el comercio *intra* como para el comercio originario de terceros países. Para el segundo caso, es decir, para las importaciones de fuera de la subregión continúa vigente esa Decisión, al no ser posible hasta el momento un consenso en el seno de la CAN, básicamente por no existir un AEC que cubra todo el universo arancelario y que sea aplicado por los cinco países.

Adicionalmente, está vigente la Decisión 285 sobre competencia y cuya modificación viene siendo analizada en la CAN desde hace unos cuantos años.

Finalmente, la CAN ha adoptado normas referidas a la eliminación de subsidios y armonización de incentivos a las exportaciones intra-zona, así como para corregir las distorsiones en la competencia derivadas de restricciones a la competencia (Decisiones 388, 330 y 284).

En lo que se refiere a la Solución de Diferencias, la CAN tiene un órgano supranacional, el Tribunal Andino de Justicia que está constituido por cinco magistrados, uno por país, y que tiene su sede en Quito.

El Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN fue suscrito en 1979 y modificado en el año 1996 por el denominado Protocolo de Cochabamba. El ordenamiento jurídico andino definido por el Tratado, lo componen: el Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales; el Tratado del Tribunal y sus protocolos modificatorios; las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la CAN; las Resoluciones de la Secretaría General de la CAN; los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los países miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.²⁵

Las competencias del Tribunal definidas en el Capítulo III del tratado, son: la acción de nulidad, la acción de incumplimiento, la interpretación prejudicial, el recurso por omisión o inactividad y, la función arbitral.

La acción de nulidad y el recurso por omisión o inactividad, pueden ser invocados por el Consejo de Cancilleres, la Comisión y la Secretaría General, así como por las personas naturales o jurídicas. En el primer caso, se presenta en relación a normas adoptadas por los tres órganos antes señalados y, en el segundo cuando esos mismos órganos "se abstuvieran de cumplir una actividad a la que estuvieren obligados expresamente por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina".²⁶

En cuanto a la acción de incumplimiento puede ser invocada por un país miembro, la Secretaría General y las personas naturales o jurídicas cuando consideran que un país miembro "haya incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas o convenios que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina".²⁷

²⁵ Artículo 1, Capítulo I del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN. Decisión 472, Codificación del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN.

²⁶ Artículo 37, Capítulo III del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN. Decisión 472.

²⁷ Artículos 23 y 24, Capítulo III del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN. Decisión 472.

Los plazos son cortos y los procedimientos ágiles, sobre todo después de las modificaciones introducidas en el Tratado original por el Protocolo de Cochabamba. Esos cambios han permitido que las demandas presentadas a la Secretaría General, como instancia administrativa para los casos de incumplimiento, y al Tribunal, que es la última instancia, se hayan multiplicado varias veces.

Las sentencias del Tribunal "tienen fuerza obligatoria y carácter de cosa juzgada"²⁸ y, por tanto, son inapelables, excepto para la acción de incumplimiento en el que existe un recurso extraordinario de revisión, "siempre que esté fundada en algún hecho que hubiere podido influir decisivamente en el resultado del mismo (del proceso) y hubiere sido desconocido en la fecha de la expedición de la sentencia por quien solicita la revisión".²⁹

En caso de no acatamiento de una sentencia por incumplimiento, el Tribunal luego de un procedimiento sumario previsto por su Estatuto puede establecer una sanción que consiste en la suspensión parcial o total de las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al país remiso.

La agenda incompleta de la CAN. El valor de la profundización de la integración andina frente a las negociaciones comerciales con terceros países

El repaso realizado en el punto anterior nos permite constatar que la CAN es un esquema que en su parte económica y comercial es muy desarrollado. Conviene precisar que la CAN tiene objetivos y mecanismos que cubren otros ámbitos como el político, social y cultural.

Sin embargo, la integración económica ha sido y continúa siendo el eje central del proceso y, pese a los tropiezos y a las dificultades que han caracterizado gran parte de su historia de ya treinta y cuatro años, ha alcanzado importantes metas.

La ZLC está casi totalmente perfeccionada y los pocos productos que quedan por liberar con Perú tienen un cronograma definido que culminará el año 2005. La ZLC andina es probablemente una de las más "limpias" del hemisferio, puesto que no tiene excepciones ni restricciones de ninguna naturaleza, y las que se aplican constituyen incumplimientos que se resuelven por la vía de la acción de incumplimiento prevista en el Tratado del Tribunal de Justicia.

La UA aún no ha sido completada y este es uno de los obstáculos principales para la consolidación del proceso de integración económica subregional y frente a las negociaciones comerciales con terceros países. Si bien sólo queda un 38% de productos que no cuentan con un AEC, en ese grupo están los productos "sensibles" en términos productivos y de importaciones provenientes de fuera del área andina. El acuerdo alcanzado para el 62% no ha estado exento de dificultades que reflejan lo difícil que son los consensos en esta materia en la CAN.

Cabe preguntarse si es posible alcanzar el mercado común sin haber perfeccionado antes la UA. La ortodoxia y la experiencia de la Unión Europea nos dicen que ello no es posible o, por lo menos,

²⁸ Artículo 91 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la CAN. Decisión 500.

²⁹ Artículo 95 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la CAN. Decisión 500.

que no es deseable. La CAN en los últimos años se ha alejado muchas veces de la ortodoxia encontrando caminos y soluciones propias. Probablemente en este caso deba seguir con esta lógica.

En los otros temas de la agenda comercial andina relacionada con las agendas del ALCA y de la OMC, la CAN ha desarrollado un importante conjunto de Decisiones comunitarias, particularmente en la última década. Este es el caso de las medidas de defensa comercial tales como *dumping*, subsidios y salvaguardias y la norma andina sobre propiedad intelectual.

Sin embargo, aún persisten vacíos en algunos temas y la necesidad de adecuar algunas Decisiones al "estado del arte" existente. Es el caso de compras gubernamentales y de inversiones, respectivamente. Avanzar en los temas faltantes y adecuar las normas que así lo requieren es uno de los desafíos que tiene por delante la CAN. El poder lograrlo no sólo ayudará a que se consolide el proceso subregional, sino también a que éste no se diluya ante procesos más amplios como el del ALCA.

Uno de los temas que ha estado en permanente debate desde los inicios del ALCA es el que se refiere a si los esquemas subregionales van a poder coexistir con el ALCA o serán absorbidos por ésta. La respuesta a este interrogante, haciendo a un lado las consideraciones de orden político, pasa por la profundidad y amplitud que tengan esos esquemas.

Al hablar de profundidad nos referimos al nivel de los compromisos en cada tema y cuando hablamos de amplitud a la cantidad de temas que son parte de la agenda propia. En ese sentido, cuanto más profundo y amplio sea un esquema subregional de integración menores serán las posibilidades de que sea absorbido o diluido por el ALCA.

Desde luego que hay temas en los que el nivel de compromiso máximo posible será homologado por el nivel de compromiso del ALCA. Un ejemplo claro es el del libre comercio de bienes, ya que el objetivo principal del ALCA es alcanzar una ZLC sin excepciones. En consecuencia, la ZLC andina será absorbida por la ZLC hemisférica. Probablemente, éste no sea el caso del comercio de servicios o de las compras gubernamentales, y algunos esquemas subregionales, como el andino, tengan un nivel de compromiso mayor internamente.

En todo caso, para la propia viabilidad y sostenibilidad de procesos más amplios como el ALCA es aconsejable que perduren esquemas de integración subregionales como espacios que faciliten y sustenten las estrategias de inserción en la economía mundial de los países en vías de desarrollo.

En ese sentido, una estrategia deseable de inserción en la economía mundial para países como los andinos debiera tener tres dimensiones: una subregional, una hemisférica y una multilateral. La secuencia no tiene que ser necesariamente sucesiva sino más bien complementaria, a fin de lograr los mayores beneficios en cada uno de esos espacios. Las dificultades para lograr una sintonía fina entre las tres dimensiones son ciertas y pasan desde las limitaciones institucionales hasta la ausencia de una visión estratégica de los países miembros, pero parecería indudable que la CAN requiere encaminarse hacia una dirección como la señalada.

III. EL PROCESO DE CONCERTACION Y NEGOCIACION DE POSICIONES CONJUNTAS ENTRE LOS PAISES ANDINOS

La concertación de posiciones en las negociaciones comerciales con terceros países es reciente, en sus fundamentos y su cobertura. En los inicios del proceso, la coordinación de posiciones que se realizaba básicamente en el marco de la ALALC y después en la renegociación del patrimonio histórico en la ALADI, se fundaba en el dogma que impedía modificar unilateralmente los niveles del AEMC o del AEC. "No se puede perforar el AEC", se recordaba sin dubitaciones en los círculos andinos cuando la ortodoxia era liturgia permanente.

En los tiempos de la apertura, los fundamentos de la coordinación de posiciones y de negociación conjunta son los siguientes: aumentar la capacidad negociadora y no afectar negativamente los flujos de comercio desarrollados como consecuencia de la liberalización del comercio intra-zona y que podrían disminuir -o incluso desaparecer- en caso de una rápida apertura a la competencia de terceros países. Hace quince años no existían esos flujos de comercio y, por lo tanto, había muy poco que proteger en el mercado andino.

Esos dos fundamentos son la base sobre la cual se definen y estructuran las posiciones concertadas o conjuntas en las negociaciones con terceros países. Estas razones han tenido su expresión política en distintos niveles y en diversas oportunidades en las que los presidentes y los ministros han coincidido en la necesidad de participar conjuntamente y con voz única en el ALCA, y de coordinar posiciones en la OMC.

Su cobertura también es distinta puesto que ahora no sólo se negocian aranceles sino también servicios, propiedad intelectual, inversiones, compras gubernamentales, etc. En consecuencia la coordinación de posiciones es más compleja, como lo es el actual sistema de comercio internacional.

En el caso de las negociaciones en el ALCA, además de las dos razones antes señaladas, existe una tercera que tiene que ver más con el interés que genera ese proceso y que además determina que los países, al menos casi todos, le otorguen una alta prioridad: la participación de Estados Unidos, el principal socio comercial de la CAN.

Pese a que el proceso de concertación es reciente, la CAN ha generado una dinámica interna que es positiva, pero que al mismo tiempo enfrenta dificultades, algunas de las cuales pueden socavar los mismos fundamentos de la negociación conjunta como veremos a continuación.

El método y la praxis y el papel de la Secretaría General

El primer caso de negociación conjunta de un acuerdo comercial de la CAN fue con el MERCOSUR. En la primera etapa, que comprendió el año 1995, prevaleció en la definición de la posición andina la orientación de algunos países en cuanto al alcance del acuerdo que era recogido por la Junta del Acuerdo de Cartagena, hoy Secretaría General. En ese momento se planteó negociar un acuerdo de nueva generación, como el que habían negociado Colombia y Venezuela con México, mientras que el MERCOSUR proponía negociar un acuerdo circunscrito al comercio de bienes.

Una siguiente etapa iniciada en 1997, reenfocó la negociación con el MERCOSUR limitando el acuerdo al comercio de bienes. Este cambio reflejó un mayor equilibrio en el peso de las posiciones de cada uno de los países en la definición de la posición andina.

De esta manera, se estableció en la práctica una dinámica de concertación interna amplia y morosa pero que tenía como objetivo implícito evitar que prevaleciera la posición de uno o más países sobre las del resto.

La dinámica señalada se produjo también porque los cinco países le asignaron una mayor importancia a la negociación y mostraron mayor interés en que ésta termine en algún momento. El interés compartido es un elemento importante para que pueda evolucionar una determinada negociación.

El interés compartido es una primera condición que debe darse a la hora de iniciar un proceso de negociación conjunto en la CAN y se hizo evidente en la segunda etapa de la negociación con el MERCOSUR, aunque con matices distintos. La ausencia de esa condición es una de las razones que explica la paralización de procesos como los que se iniciaron con Panamá y con los países del denominado Triángulo Norte.

En el caso del ALCA existió al principio un interés ampliamente compartido, pero en los últimos años uno de los países miembros ha manifestado sus reparos respecto al plazo fijado para su conformación, incluso sobre el alcance del proceso. Esta situación ha generado una dificultad adicional en la coordinación y concertación andina.

La decisión de iniciar una negociación externa en la CAN puede tener también orígenes de tipo político como la que se inició con Panamá. En ese momento se consideró que una aproximación con ese país que podría incluso tener el *status* de asociado, tendría un impacto político importante pues mostraría la imagen de una CAN que "suma" antes que una CAN disociándose. No olvidemos que la aproximación con Panamá empezó a concretarse cuando la situación de Perú era incierta.

Una vez definida la voluntad de iniciar un proceso de negociación comercial y establecido el marco del mismo -que, por lo general, se realiza en el ámbito de los Ministros de Comercio (la Comisión)- la conducción técnico-política del proceso negociador pasa a la instancia de los Representantes Alternos en la Comisión que son los viceministros responsables de comercio o de las negociaciones comerciales, esta instancia es la encargada de analizar y consensuar las posiciones entre los países.

La base de la posición andina es elaborada por la Secretaría General tomando en cuenta las orientaciones generales de la Reunión de Representantes Alternos y las consultas a las instancias técnicas de los países que pueden estar ubicadas en los Ministerios de Comercio o la Cancillería (en el caso de Bolivia) o en otras reparticiones estatales.

La propuesta elaborada por la Secretaría General, además de las orientaciones de los Alternos y de las consultas a las instancias técnicas, incorpora los aspectos pertinentes de la normativa andina, si hubiera, y lo que a juicio de la Secretaría General es el interés comunitario, esto es, el interés del proceso de integración en su conjunto y la necesidad de su consolidación. En algunas ocasiones, el interés comunitario en la concepción de su órgano ejecutivo puede ser distinto a las

orientaciones dadas por la Reunión de Alternos. En tales casos, lo común es que prevalezca lo segundo antes que el criterio de la Secretaría General.

Sobre la propuesta de la Secretaría General se inicia la discusión de la posición andina que luego es presentada en la negociación. En algunos casos, la falta de consenso obliga a que no se presente posición alguna. Cuando esta situación se ha prolongado en exceso, en ciertas ocasiones se ha producido un resquebrajamiento de la vocería única cuando algún país miembro ha expresado su posición individual.

Frecuentemente, la búsqueda de consenso enfrenta dos percepciones cuyo peso relativo, en la práctica, es sorprendentemente similar: por un lado, las diferencias técnicas que muchas veces expresan intereses concretos pero otras reflejan simplemente la inercia burocrática y, por otro lado, la significación e importancia de una posición común que requiere una alta dosis de flexibilidad sobre la base de una visión compartida.

El equilibrio en la valoración de esos dos factores, además de dificultar el proceso de concertación interno, tiene a veces un efecto no deseado que es el de generar la imagen de una CAN reticente a la negociación.

¿Hasta qué punto los países están dispuestos a sacrificar, parcialmente, sus intereses individuales en aras de una posición conjunta que en algunos casos puede expresar en forma mínima esos intereses, pero que aumenta su poder de negociación en el conjunto del proceso? Esa es una pregunta central en un esquema de negociación en bloque como el que está encarando la CAN en el ALCA.

Las respuestas pueden variar en función de: (i) la cantidad de intereses que estén en juego en la negociación, a mayor número de intereses mayor capacidad de flexibilización; (ii) la valoración que tenga la negociación colectiva *vis-à-vis* la negociación individual; y (iii) la importancia que le asigne cada país a la cohesión andina y, por tanto, a su consolidación.

No es pertinente para los fines de este trabajo que profundicemos respecto del primer y tercer criterio, ya que su ponderación le corresponde exclusivamente a cada país y responde básicamente a consideraciones de orden político. En cuanto se refiere al segundo de ellos, negociación colectiva *vis à vis* negociación individual puede afirmarse tomando en cuenta los hechos y lo expresado en diversas oportunidades por los propios países que, en el caso del ALCA, los cinco miembros coinciden en que pueden conseguir mejores resultados negociando en bloque que negociando individualmente.

Cuánto pesa en esta coincidencia la complejidad del proceso en el que participan treinta y cuatro países, o que uno de esos países sea Estados Unidos, dependerá de cada país andino. En todo caso, consideramos que este es un factor preponderante cuando los países andinos intentan responder a la pregunta que hemos calificado como central en un esquema de negociación en bloque.

Cuando el consenso es posible, aunque haya sido dificultoso, pueden darse dos escenarios. Uno en el que ese consenso recoja razonablemente las posiciones de los cinco países o que sea simplemente la posición extrema de uno de ellos que no está en condiciones de flexibilizarla y que los demás socios la asumen como punto inicial de negociación en la perspectiva de asegurar,

o por lo menos acercarse, a su objetivo de negociación. En el segundo escenario, el país de la "posición extrema" tarde o temprano deberá estar en condiciones de flexibilizarla.

Cuando la falta de consenso es insostenible, los Representantes Alternos recurren a la Comisión para que resuelva políticamente el *impasse*. En pocos casos se logra superarlo, por lo que el asunto vuelve a la instancia técnico-política de los Alternos para que éstos "extremen esfuerzos en la búsqueda de un consenso".

Como se señaló, el papel de la Secretaría General es el de elaborar los documentos que sirven de base para la posición andina. Esos documentos pueden tener un contenido estrictamente técnico o un alcance mayor sugiriendo cursos de acción estratégicos. Depende de la Secretaría General que en función de la importancia o sensibilidad de un tema elija uno u otro camino.

El aporte técnico de la Secretaría General es muy útil para los países y es adecuadamente valorado porque permite suplir las limitaciones institucionales de los países que no cuentan con equipos negociadores numerosos. El trabajo de la Secretaría General les permite completar los análisis que realizan y tener una visión más precisa de los distintos elementos que están en juego en la negociación.

Es cierto que algunas veces se producen roces entre los delegados de los países y los delegados de la Secretaría General que participan en las negociaciones, debido principalmente a la existencia de percepciones distintas sobre lo que debe preservarse como compromiso comunitario. Sin embargo, estas situaciones en ningún momento han puesto en cuestión la importancia de la función de la Secretaría General en el proceso negociador.

Sobre este punto, un aspecto que refleja los límites que los países le fijan al papel de la Secretaría General es que en la medida que las negociaciones avanzan y que ingresan al terreno de las definiciones políticas el aporte de la Secretaría General es cada vez menor y su influencia depende más de factores subjetivos que de elementos institucionales.

Un factor que afecta negativamente el proceso de concertación de posiciones al interior de la CAN tiene que ver con las limitaciones institucionales y financieras de los países que, en alguna medida, pueden ser cubiertas por la Secretaría General, pero no totalmente. Desde luego que esta limitación no es igual en todos los países, en algunos es mayor que en otros, aunque podría decirse que es una falencia generalizada.

La ausencia de equipos técnicos capacitados y en cantidad suficiente para atender diferentes frentes de negociación determina que los delegados de algunos países asistan a las reuniones de coordinación andina a veces sin posición y otras con posiciones no muy afinadas. Por otro lado, las restricciones presupuestarias de los países determina que en muchas ocasiones no puedan asistir los delegados de uno o más países a esas reuniones de coordinación. En ambos casos, el proceso de concertación interna se hace muy difícil sino imposible.

IV. ELEMENTOS Y PERSPECTIVAS DE UNA ESTRATEGIA DE NEGOCIACION CONJUNTA DE LA CAN EN EL ALCA Y EN LA OMC

Las negociaciones en el ALCA y en la OMC, si bien poseen agendas similares, tienen un alcance y dinámicas distintas. En el ALCA se busca conformar un área de libre comercio en un plazo determinado, mientras que en la OMC se busca una progresiva liberalización del comercio mundial, sin plazos específicos.

Las negociaciones en el ALCA se iniciaron en 1998 y concluirán en 2004, mientras que las de la OMC se desarrollan a través de sucesivas Rondas Comerciales Multilaterales que no tienen objetivos precisos como los del ALCA.

Desde el punto de vista operativo, las negociaciones del ALCA tienen su epicentro en las capitales de los países, mientras que las negociaciones de la OMC tienen su epicentro en Ginebra. Como ya se ha señalado en el caso de la OMC, las orientaciones de las posiciones de los países se originan principalmente en las Misiones Diplomáticas andinas. En el ALCA todo se origina y pasa por las capitales, por las reparticiones estatales correspondientes.

En la medida que los objetivos del ALCA son más precisos y con un impacto mayor, al menos en el corto y mediano plazo, los esfuerzos de negociación de los países andinos debieran centrarse en este proceso teniendo siempre presente que al ser los temas de la agenda ALCA similares a los de la OMC es necesario mantener la coherencia y coordinar ambos procesos.

El ALCA es de gran importancia para la CAN por las dimensiones del mercado hemisférico, en términos de población y producto, y porque es el principal destino de las exportaciones andinas y el principal origen de sus importaciones. En el año 2001 de un valor de más de US\$ 50 mil millones de ventas al exterior, el 88% tuvo como destino el mercado hemisférico y de ese porcentaje más de la mitad fueron exportaciones a Estados Unidos. Por el lado de las importaciones de un valor de US\$ 44 mil millones, el 83 % se originó en los países del ALCA y un tercio desde Estados Unidos.

En cuanto a la Inversión Extranjera Directa, de un total de US\$ 8,7 mil millones registrados en el año 2001 más de US\$ 3 mil millones fueron de los países del ALCA, de los cuales US\$ 2,1 mil millones tuvieron como origen Estados Unidos.

La incidencia del mercado hemisférico, tanto en términos de comercio como de inversiones, ha tenido una tendencia ascendente en la década pasada con algunos altibajos por el lado de las inversiones como consecuencia de los procesos de privatización llevados adelante por los países andinos, en los que tuvieron una fuerte participación capitales europeos.

Del conjunto de los países del ALCA el más importante para la región andina es Estados Unidos, como principal destino de las exportaciones y origen de sus importaciones.

Por estas razones de tipo económico, entre otras, la conformación de un área de libre comercio en nuestro continente tiene una significación fundamental porque permitirá consolidar ese espacio económico y posibilitará una convergencia de las distintas disciplinas comerciales existentes en los diferentes acuerdos comerciales vigentes.

En esa perspectiva y en la medida que todos los países andinos tienen suscritos acuerdos con la mayoría de los países del ALCA y cuatro de ellos son beneficiarios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas -recientemente renovada- que permite un acceso preferencial al mercado estadounidense, la CAN debiera buscar la consolidación y en lo posible la mejoría de las condiciones de acceso a los mercados de la región.

Un segundo elemento de una estrategia andina debiera orientarse a lograr compromisos que sean consistentes con los que se tienen a nivel de la CAN y en el plano multilateral. Es decir, en algunos casos convendrá que los acuerdos sean OMC-*plus*, CAN-*plus*, o simplemente OMC. Por ello, resulta fundamental que los países andinos tengan una visión en tres dimensiones (subregional, regional y multilateral) que sean complementarias y no excluyentes.

En tercer lugar, debieran definirse claramente las prioridades de la negociación desde el punto de vista comunitario. Parecería que el tema de acceso a mercados es una primera prioridad por la importancia del mercado hemisférico. En la parte normativa otros temas importantes pudieran ser los de *dumping* y subsidios y el de solución de diferencias. El primero, por el interés que tiene la CAN en el sentido de que las medidas *antidumping* no afecten a sus exportaciones. El segundo de ellos, porque un mecanismo de solución de diferencias eficaz puede ser un factor de equilibrio en el peso específico de los países.

El tema del tratamiento especial y diferenciado es un eje de la posición andina en el ALCA. Tiene fundamento en la acentuada disparidad existente en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías entre los treinta y cuatro países. Puede traducirse en plazos más largos, factores de ponderación distintos como el margen *de minimis* para la determinación de los casos de *dumping* y subsidios y otros aspectos puntuales.

Al respecto, es importante que la CAN, sin perjuicio de los resguardos necesarios a los sectores sensibles de sus economías, tenga un enfoque "ofensivo" y no sólo "defensivo" del tratamiento preferencial tomando en cuenta que el ALCA es una oportunidad. En ese sentido, las medidas para disminuir las grandes diferencias en los niveles de desarrollo deberían estar orientadas al potenciamiento y aprovechamiento de esa oportunidad.

El Programa de Cooperación Hemisférico aprobado en la Reunión Ministerial de Quito, llevada a cabo en noviembre de 2002, apunta en la dirección correcta. Sin embargo, a nuestro juicio, es insuficiente, ya que el énfasis está puesto básicamente en el desarrollo de las capacidades institucionales y comerciales. Esos rubros son importantes, pero también es relevante avanzar hacia el financiamiento de la infraestructura y el desarrollo productivo y tecnológico.

En la medida que estos sectores se desarrollen, las posibilidades de aprovechar las ventajas del ALCA por parte de los países andinos serán mayores y los costos también serán menores. En última instancia, permitiría que el ALCA sea un mecanismo funcional al desarrollo económico de todos los países.

Finalmente, es importante señalar que el esquema de negociación andino conjunto en el ALCA es positivo para los países y puede serlo aún más. Para ello será necesario converger claramente en los objetivos que se buscan en el proceso, establecer una pirámide de prioridades colectivas e

individuales que sean compatibles y mejorar bastante los mecanismos institucionales y operativos de la coordinación andina.

Avanzar en esa dirección generará claros beneficios para el proceso de integración y para cada uno de los países.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El balance global del proceso de negociación conjunta de la CAN iniciado en 1997 puede considerarse positivo. Ha permitido alcanzar resultados importantes particularmente en los acuerdos suscritos con Argentina y Brasil y en la primera etapa de las negociaciones del ALCA.

Los aspectos negativos se refieren básicamente a la lentitud con la que se desarrolla la concertación intra-andina y a no haber culminado procesos negociadores que en determinado momento se consideraron de interés de los países andinos (por ejemplo, Panamá, Triángulo Norte), aunque la responsabilidad de ello no recaiga únicamente en el lado andino.

La agenda comercial externa de la CAN ha acelerado en algunos casos la adopción de compromisos relacionados con la agenda interna. Es el caso del AEC, de la modificación de la normativa andina en propiedad intelectual, entre otros.

Sin embargo, las dificultades para avanzar en algunas negociaciones (como con el MERCOSUR) o para procesar adecuadamente las diferencias técnicas y políticas existentes entre los países respecto de otras negociaciones están afectando de manera preocupante la cohesión interna de la CAN.

Es notoria la ausencia de una visión estratégica compartida entre los cinco países sobre la política comercial externa que, a su vez, es resultado de claras diferencias en la política exterior hacia la región.

Al mismo tiempo, surgen dudas de la importancia relativa que tiene para los países la consolidación de la integración andina respecto de los intereses políticos y comerciales con otras áreas o países. Dicho de otra manera, hasta qué punto los países están dispuestos a "sacrificar" sus legítimos intereses de profundizar sus relaciones con terceros países en aras de una mayor cohesión andina.

A nuestro juicio, resulta necesario que la CAN, en sus más altas instancias políticas, realice una reflexión realista sobre las cuestiones antes señaladas procurando en todo caso la preservación del proceso andino de integración que ha generado innumerables beneficios a todos los países y que debe ser la base a partir de la cual se proyecten al resto de la región y del mundo.

El paso siguiente debiera ser el establecimiento de prioridades que respondan a objetivos estratégicos y a las capacidades institucionales comunitarias e individuales. La negociación conjunta es compleja y lo es aún más en esquemas como el andino donde no existe un país hegemónico y, por lo tanto, se insumen muchos recursos humanos y financieros.

En ese sentido, parecería razonable que el proceso del ALCA sea una de esas prioridades, por la importancia que tiene el mercado hemisférico y en particular Estados Unidos, para las economías de los cinco países andinos. Es claro también que el resultado de esa negociación debe ser equilibrado para que el ALCA sea un factor que contribuya al desarrollo de los países y no a su empobrecimiento. Esa premisa, que es política y económicamente correcta, lejos de invalidar la importancia del ALCA debiera ser un aliciente para afirmar la necesidad de la negociación conjunta y perfeccionarla.

Con relación a las negociaciones en la OMC debiera trabajarse para una mayor coordinación andina en Ginebra, en la medida que sus resultados pueden afectar otros procesos como el ALCA. El conjunto de los temas de la agenda OMC no parece ser una prioridad para los países andinos, pero algunos de esos temas pudieran ser objeto de presentaciones conjuntas, como en el caso de servicios.

En cuanto al procedimiento, creemos necesario que se evalúe el papel de la Secretaría General para que vaya más allá del apoyo técnico. No se trata de seguir los pasos de la Comisión Europea que negocia a nombre de los países, ya que la CAN se encuentra lejos del nivel de integración de la Unión Europea. Se trata más bien de aprovechar las capacidades institucionales de la Secretaría General y su "visión comunitaria" para que desempeñe un papel facilitador y articulador de la posición conjunta.

Por otro lado, es necesario que los países mejoren sus capacidades institucionales tanto en los temas de la agenda interna como en los temas de la agenda externa. Concretamente, los Ministerios de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores en el caso boliviano, que coordinan y lideran las delegaciones de los países en las múltiples reuniones que se convocan en Lima y en otras ciudades, no cuentan con los equipos suficientes para atender de forma adecuada esas reuniones.

Finalmente, una reflexión que surge de nuestra experiencia en el mundo andino. La CAN ha mostrado una sorprendente capacidad para enfrentar y superar las diversas crisis por las que ha pasado lo cual refleja los sólidos fundamentos políticos sobre los que se ha estructurado. Es probable que nos encontremos *ad portas* de una nueva crisis. Tal vez haya llegado el momento de diseñar una comunidad que se desarrolle por módulos, entrelazados, pero que tengan su propia dinámica. Es decir, que pueda haber una comunidad política, una comunidad cultural, una comunidad de servicios, etc. El riesgo de la dispersión es evidente, pero con los necesarios resguardos institucionales podría ser un camino, un tanto heterodoxo, que nos conduzca hacia el mismo objetivo.

PUBLICACIONES DEL INTAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista semestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués - Internet).

INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Informe ANDINO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

CARICOM Report. Publicación anual (inglés).

Informe CENTROAMERICANO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

Informe MERCOSUR. Publicación anual (español, inglés y portugués).

INFORMES ESPECIALES

Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación (español). Alberto Barreix y Luiz Villela. 2003.

MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica (español y portugués). Luiz Villela, Alberto Barreix y Juan José Taccone (eds.). 2003.

Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16. Español. 2002.

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wieggers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Español (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Español.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas. Español (Internet).

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. INTAL DT-03. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. INTAL DT-02. 1997.

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. INTAL DT-01. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América. Oportunidades, desafíos y riesgos (español). Eduardo Lizano y Anabel González. INTAL DD-09. 2003.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. INTAL DD-08. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. INTAL DD-07. 2000.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. INTAL DD-06. 2000.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español). Rubens Lopes Braga. INTAL DD-05. 1999.

Comercio Electrónico: Conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. INTAL DD-04. 1999.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. INTAL DD-03. 1998.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. INTAL DD-02. 1997.

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. INTAL DD-01. 1997.

BASES DE DATOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Actualizada a Marzo, 2003.

Rueda de Negocios

PUBLICACIONES DE INTAL/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis (español). Pedro da Motta Veiga. INTAL-ITD DT-IECI-06E. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones (español). José Luis Machinea. INTAL-ITD DT-IECI-06D. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial (español). Sandra Polónia Rios. INTAL-ITD DT-IECI-06C. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado (español). Juan Ignacio García Pelufo. INTAL-ITD DT-IECI-06B. 2003.

Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica (español). Adalberto Rodríguez Giavarini. INTAL-ITD DT-IECI-05. 2003.

Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement (inglés). Dale Hathaway. INTAL-ITD WP-SITI-04. 2003.

Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations (inglés). Marcos Sawaya Jank, Ian Fuchsloch and Géraldine Kutas. INTAL-ITD WP-SITI-03. 2003.

Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity (inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD-STA WP-SITI-02. 2003.

Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (español e inglés). Herminio Blanco M. y Jaime Zabłudovsky K. INTAL-ITD-STA DT-IECI-01. 2003.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Agricultural Exporters in a Protectionist World: Review and Policy Implications of Barriers Against Mercosur (inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD WP-16. 2004.

Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement (English). Antoni Esteveordal and Kati Suominen. INTAL-ITD WP-15. 2004.

Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico (English). Ernesto López-Córdova and Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD-STA WP-14. 2003.

Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing (inglés). Robert Devlin y Lucio Castro. INTAL-ITD-STA WP-13. 2002.

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales (español). Antonio Bonet Madurga. INTAL-ITD-STA DT-12. 2002.

Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia (español). Alejandro Gutiérrez S. INTAL-ITD-STA DT-11. 2002.

The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD-STA WP-10. 2002.

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica (português). Antonio José Ferreira Simões. INTAL-ITD-STA DT-09. 2002.

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. INTAL-ITD-STA DT-08. 2001.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? (español). Robert Devlin y Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

What's New in the New Regionalism in the Americas? (inglés). Robert Devlin and Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA WP-06. 2001.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés). Antoni Esteveordal, Junichi Goto y Raúl Saez. INTAL-ITD WP-05. 2000.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español). Jaime Granados. INTAL-ITD DT-04. 1999.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés). Antoni Esteveordal. INTAL-ITD WP-03. 1999.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. INTAL-ITD WP-02. 1998.

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español). Florencio Ballesteros. INTAL-ITD DT-01. 1998.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)

La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC (español). Victor Rico. INTAL-ITD DD-IECI-01. 2004.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up? (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal and Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD-STA OP-22. 2003.

Desigualdad regional y gasto público en México (español). Rafael Gamboa y Miguel Messmacher. INTAL-ITD-STA DD-21. 2003.

Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-20. 2003.

The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union (inglés). Paolo Giordano. INTAL-ITD-STA DD-19. 2003.

Regional Aspects of Brazil's Trade Policy (inglés). Eduardo A. Haddad (Coord.), Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli. INTAL-ITD-STA OP-18. 2002.

El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. INTAL-ITD-STA DD-17. 2002.

A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance (inglés). Malcom Stephens y Diana Smallridge. INTAL-ITD-STA OP-16. 2002.

Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina (español). Jacint Jordana y Carles Ramió. INTAL-ITD-STA DD-15. 2002.

Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil (portugués). Paulo Roberto de Almeida. INTAL-ITD-STA DD-14. 2002.

El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental (español e inglés). INTAL-ITD-STA OP-13. 2002.

Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico (español: Internet). Mikio Kuwayama. INTAL-ITD-STA DD-12. 2001 (también disponible en inglés).

Regional Public Goods in Official Development Assistance (inglés). Marco Ferroni. INTAL-ITD-STA OP-11. 2001.

Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives (inglés). Anneke Jessen y Andrew Katona. INTAL-ITD-STA OP-10. 2001.

NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA (inglés). J. Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD-STA OP-09. 2001.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-08. 2001.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglés). Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD OP-07. 2000.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglés). Robert Devlin. INTAL-ITD OP-06. 2000.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglés).

Robert Devlin, Antoni Esteve de Orla y Luis Jorge Garay. INTAL-ITD OP-05. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD OP-04. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglés).

Jorge Claro de la Maza y Roberto Camblor. INTAL-ITD OP-03. 1999.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglés).

Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD OP-02. 1999.

ALCA: Un proceso en marcha (español). Nohra Rey de Marulanda. INTAL-ITD DD-01. 1998.

PUBLICACIONES DE INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997, (también disponible en inglés).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson.

Working Paper # 219. Mayo 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins.

Working Paper # 214. Mayo 1997.

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin y Luis Jorge Garay.

Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

PUBLICACIONES ESPECIALES

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002; Diciembre 2002; Diciembre 2003; Enero 2003. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler.

Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

Iniciativa Especial de Comercio e Integración