

CAN-UE: POLÍTICA COMERCIAL Y POSICIÓN NEGOCIADORA

Alan Fairlie

Economista, profesor del Departamento de Economía de la PUCP

Políticas Comerciales Comparadas

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) no ha conseguido establecer un arancel externo común (AEC) en relación a los regímenes tarifarios. Esto se ha constituido en una de las principales dificultades para las negociaciones en bloque, ya que los países andinos deben acordar un Punto Inicial de Desgravación (PID) para los productos que se importen de la Unión Europea.

Las propuestas presentadas por los países andinos en las primeras rondas sobre el PID no han sido bien recibidas por la UE, ya que se considera que este es en muchos casos mayor al arancel efectivamente cobrado por alguno de los países miembros. En general, con la reciente reducción de aranceles por parte del Perú, la tarea de acordar un PID óptimo para cada país andino es sumamente difícil, en vista de las importantes diferencias entre las estructuras arancelarias de cada socio.

En el caso de la UE, la estructura arancelaria de *nación más favorecida* (NMF) aplicada a terceros, presenta un amplio número de subpartidas libre de aranceles, especialmente para los productos industriales. En el caso particular de los productos agrícolas los aranceles son bastante más elevados.

En general, el sector agrícola en la UE se encuentra sumamente protegido. Las disposiciones contenidas en la Política Agrícola Común (PAC), constituyen una de las principales limitaciones para el ingreso de una serie de productos agrícolas sensibles al mercado de la UE. Estas disposiciones se basan en: regulación de precios, protección arancelaria, establecimiento de precios de entrada, pagos directos a productores, subsidios a la exportación, establecimiento de contingentes arancelarios, salvaguardas agrícolas, entre otras.

En general, dentro de la UE existen una serie de productos agrícolas y pesqueros altamente sensibles, que gozan de una serie de protecciones arancelarias y no arancelarias. Estos productos son liberados de forma parcial en los acuerdos de la UE, o incluso excluidos. Asimismo, no gozan en su mayoría de acceso preferencial en el marco del Sistema Generalizado

de Preferencias (SGP) que concede la UE, y difícilmente serán incluidos en un eventual Acuerdo de Asociación.

En el caso del SGP-Droga, se evidenció un nivel de aprovechamiento muy bajo por parte de los países andinos, el cual además fue decreciente durante sus últimos años de vigencia. Esto se explica en parte por la reducción paulatina de los márgenes preferenciales andinos, así como por el creciente aumento de partidas con arancel de NMF igual a cero en la UE. Otros factores que han limitado un mayor aprovechamiento del sistema han sido la extensión de preferencias a otros países, el establecimiento de contingentes arancelarios para determinados productos, así como las barreras no arancelarias aplicadas por la UE.

Si bien el SGP-Plus contiene disposiciones adicionales y abarca un número mayor de bienes, mantiene muchas de las limitaciones que presentaba el SGP-Droga, especialmente las referentes a barreras no arancelarias y a la erosión de las preferencias. Esto ha determinado que el nivel de aprovechamiento del SGP-Plus por parte de los países andinos sea reducido en relación con el alto número de subpartidas que gozan de un arancel preferencial.

Se analizó también la importancia que tiene actualmente el SGP-Plus para los países andinos. Para ello, se calculó el costo que representaría perder las preferencias, esto es, se analizó un escenario en el que los países andinos no gozaran del SGP-Plus. En vista del bajo nivel de aprovechamiento, se encontró que los aranceles pagados representarían solo el 2,86% del valor total de exportaciones a la UE. En términos cuantitativos, la significación de las preferencias es mínima. Sin embargo, en términos cualitativos son muy importantes, ya que otorgan un ingreso preferencial sobre un conjunto importante de bienes no tradicionales.

Se puede concluir que si bien el SGP-Plus es una herramienta sumamente útil para fomentar las exportaciones andinas a la UE, existen una serie de dificultades técnicas que enfrentan los exportadores, lo cual impide un mayor aprovechamiento del sistema.

En primer lugar, para que las exportaciones andinas puedan beneficiarse de las preferencias arancelarias deben cumplir con la aplicación de las normas de origen. Estas normas son particularmente difíciles de cumplir para aquellos productos con mayor grado de elaboración, lo que dificulta en algunos casos que este tipo de productos entren sujetos a las preferencias.

De otro lado, la UE tiene un cuerpo bastante extenso y riguroso de normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras medidas no arancelarias que dificultan el acceso de los productos andinos al mercado europeo. El análisis de este tipo de normas es importante, en la medida que incluso las exportaciones sujetas a preferencias o en el marco del Acuerdo de Asociación estarán sujetas a este tipo de barreras.

En el caso de la legislación aduanera, la CAN posee una serie de instrumentos que facilitan las transacciones comerciales. Asimismo, se ha desarrollado normativa común sobre control aduanero, asistencia administrativa mutua y cooperación entre las autoridades aduaneras. Sin embargo, aún existen limitaciones para la libre circulación de bienes al interior del bloque, particularmente relacionadas con sistemas de valoración, armonización de regímenes aduaneros, documento único aduanero, entre otras. La falta de armonización de las legislaciones aduaneras entre los países andinos viene siendo una de las principales dificultades para las negociaciones en bloque.

De otro lado, en cuanto a las regulaciones técnicas, se observa que en el caso de los países andinos es necesaria una mayor armonización. Actualmente, para que los productos puedan circular libremente en el mercado comunitario tienen que cumplir requisitos técnicos adicionales o diferentes, dependiendo de cuál país andino se trate.

En el caso de la UE, a pesar de haber un mayor avance en relación con la CAN, tampoco se ha logrado una plena armonización de los reglamentos técnicos. Los productos que ingresan al mercado, además de cumplir con la legislación comunitaria, deben cumplir en muchos casos la legislación nacional.

Para los exportadores andinos existen obstáculos significativos para las mercancías que no cumplen con las normas técnicas armonizadas de la UE. Estas normas, regulan una serie de aspectos relacionados con la seguridad de los productos —normas para los fabricantes, regulación sobre productos defectuosos, tests de

conformidad, eco-etiquetado, entre otros—, así como con sectores específicos.

Una de las principales barreras no arancelarias para el ingreso al mercado de la UE son las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) que aplica el bloque. Si bien en el ámbito andino existe un marco jurídico que regula las MSF, las normas contenidas no presentan el mismo grado de elaboración y profundidad que en la UE.

Las principales exportaciones andinas de productos agrícolas, pesqueros y pecuarios, se ven sujetas a una serie de requisitos sanitarios y fitosanitarios que no solo buscan proteger la salud del consumidor sino que también han establecido nuevos condicionantes relacionados con la seguridad alimentaria, el bienestar animal, requisitos de trazabilidad, protección al medio ambiente y sanidad animal.

Las normas de etiquetado también constituyen en muchos casos barreras encubiertas a las exportaciones. Además, existe la posibilidad de que en un futuro se imponga obligatoriamente la inclusión de indicaciones precisas relacionadas con las condiciones de bienestar animal en el etiquetado de los productos alimenticios, lo cual representaría una gran dificultad para los exportadores.

En el caso de la CAN, si bien las restricciones no arancelarias de acceso al mercado son menores, aún persisten problemas relacionados con la falta de armonización de estándares y medidas en temas aduaneros, regulaciones técnicas, y medidas sanitarias y fitosanitarias. Esto limita el libre movimiento de mercancías al interior del mercado comunitario.

En el nivel comunitario, los países andinos cuentan con un Régimen Común de Inversiones que garantiza un tratamiento igualitario y no discriminatorio a los inversionistas extranjeros. Sin embargo, existe libertad para que los países definan sus propias políticas de inversión, lo que en muchos casos implica la existencia de ciertas normativas divergentes.

Si bien las normas nacionales de los países andinos respecto a inversiones se caracterizan por una clara desregulación de los movimientos de capitales, en el caso de Bolivia se encuentra en proceso de aprobación un nuevo texto constitucional que contiene normas sobre la inversión extranjera directa (IED) totalmente divergentes con las del resto de países andinos. En primer lugar, no consagra el principio de *trato nacional* que

está presente en el resto de constituciones andinas, así como en la normativa comunitaria. En el caso de Ecuador también hay un proceso de revisión en la Asamblea Constituyente.

Además, hay que tener en cuenta que la normativa comunitaria omite algunos temas importantes, como es el caso de las expropiaciones —que está contenido en las constituciones de los países miembros—, y el tema de requisitos de desempeño.

Las disposiciones establecidas en los Acuerdos de Protección y Promoción de Inversiones (APPI) suscritos por los países andinos son muy diversas respecto al nivel de protección. En la mayoría se consagra el principio de *trato nacional* y de *nación más favorecida*, que en algunos casos son aplicados incluso desde la etapa de establecimiento de la inversión extranjera. En algunos APPI se incluyen disposiciones que van más allá de la normativa comunitaria en materia de inversiones.

En general se observa que la normativa comunitaria en materia de inversiones no es muy profunda. Los países andinos se rigen por las disposiciones establecidas en sus constituciones y regulaciones internas, así como en lo establecido en los APPI suscritos. Esto constituye una limitación para una negociación en bloque con la UE, ya que el desarrollo de una posición andina común en algunos temas sensibles puede ser muy complicado para los países andinos.

En relación al comercio de servicios en la CAN, no existe normativa sectorial específica, con excepción de los sectores de telecomunicaciones, transporte, turismo y energía, en los que la normativa está orientada al desarrollo de estos sectores más que disposiciones de carácter regulatorio.

Las posibles complicaciones de adoptar una posición común se relaciona con los diferentes niveles de apertura de los países andinos en el sector de servicios. Los países de la CAN están realizando importantes avances hacia la eliminación progresiva de las medidas que restringen el comercio de servicios en la subregión; sin embargo, persisten algunos problemas que limitan una liberalización efectiva.

En el caso de la protección de los derechos de propiedad intelectual, se observa que los países andinos poseen una normativa muy completa y moderna. En el ámbito comunitario se cuenta con un Régimen Común de Propiedad Industrial que incorpora una serie

de elementos del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Asimismo, se han establecido los criterios para la protección de patentes y disposiciones sobre indicaciones geográficas. Estas últimas, con un grado de desarrollo bastante menor que en el caso de la UE.

Hacia una propuesta negociadora andina

Los acuerdos suscritos por la UE con otros países de la región —México, Chile—, así como con países de África y Mediterráneo, no se caracterizan por contener disposiciones de tipo OMC-Plus, y, en general, los compromisos en mesas como inversiones y propiedad intelectual no son muy profundos. Asimismo, con excepción del acuerdo con Chile, no se han establecido mecanismos para la liberalización del comercio de servicios. Sin embargo, en las primeras rondas de negociación algunas de las posiciones de la UE serían similares a las disposiciones contenidas en los TLC con los Estados Unidos de tipo OMC-Plus.

A pesar del interés de Europa en la inclusión de algunas disposiciones similares a los TLC de Estados Unidos, existen particularidades importantes en el acuerdo de negociación que se viene negociando con la UE. En primer lugar, y lo más importante, es que se plantea el fortalecimiento de la integración regional (institucionalidad y normativa). La negociación con los andinos es en bloque, el interés de la UE es que la CAN pueda avanzar en temas de armonización de la normativa comunitaria, con el fin de perfeccionar la unión aduanera. En cambio, las negociaciones del TLC con EEUU llevaron a una fragmentación del bloque —con la salida de Venezuela— y hay conflictos con el proceso de integración regional.

El acuerdo con la UE, más allá de disposiciones sobre acceso al mercado y concesiones en disciplinas, incorpora las dimensiones de cooperación y diálogo político como parte del texto del tratado. En el marco del *diálogo político* y de *cooperación* se pueden abordar temas de importancia para los países andinos, como son derechos humanos, migraciones, desarrollo social, medio ambiente y uso sustentable de los recursos, desarrollo económico, entre otros.

Asimismo, en el acuerdo que se viene negociando, se ha aceptado la inclusión de un Grupo de asimetría y trato especial y diferenciado, en vista de la petición de Bolivia

y Ecuador. En el marco de este grupo, los países andinos deben buscar el establecimiento de mayores flexibilidades en algunos temas sensibles en la negociación, especialmente para Bolivia. Aún no se ha establecido si el trato especial será horizontal al acuerdo, o si se establecerán medidas específicas en cada capítulo. Lo que sí es claro, es que la UE no aceptará que se dejen al margen determinados asuntos de interés, a pesar de que estos puedan ser temas sensibles. Según lo avanzado en las primeras rondas, este trato más que en la exclusión de temas, estaría relacionado con mayores flexibilidades en los plazos de adecuación para el acuerdo, así como en el apoyo para el desarrollo comercial.

En las negociaciones, una de las mesas más complicadas para los países andinos, es el de acceso al mercado. En primer lugar, existen dificultades dentro de la CAN para acordar un PID que sea aceptado por la UE. Hasta ahora las propuestas planteadas han sido observadas por la UE, ya en muchos casos el PID es superior al arancel cobrado efectivamente por alguno de los países miembros, especialmente en el caso peruano.

Recientemente, Bolivia ha aprobado una nueva estructura arancelaria (Decreto Supremo N.º 29349) que espera mejorar la posición de este país en las negociaciones comerciales con la UE. Para los bienes de interés nacional, como aquellos con mayor valor agregado o agroindustriales, los aranceles han aumentado al 27% del total de partidas; mientras que las partidas relacionadas con insumos y maquinaria se han reducido al 10%. Con ello Bolivia ha procurado acercarse a los niveles de los países andinos, principalmente a los de Colombia y Ecuador, para poder construir el PID.

El Perú es el país andino que presenta la estructura arancelaria con mayores diferencias a la del resto de países miembros. La política del Perú está orientada a la apertura comercial y de mercado. Por ello, la reforma arancelaria que este país adoptó en octubre de 2007, condujo a una reducción de aranceles en 4.200 productos, entre bienes de capital, consumo y alimentos.

De este modo, las dificultades en el establecimiento de un PID se relacionan principalmente con las diferencias de la estructura arancelaria peruana en relación con el resto de países andinos.

En el caso de la UE, analizando la propuesta arancelaria presentada, se evidencia que el bloque europeo está buscando negociar la desgravación sin tener en cuenta el sistema de preferencias arancelarias que otorga a los

países andinos. El interés de estos es que estas preferencias puedan constituir un punto de partida en la oferta europea. Sin embargo, según la oferta presentada, algunos productos de interés para los andinos, que ahora entran libremente al mercado de la UE en el marco del SGP-Plus, serían liberalizados en un plazo de siete años dentro del Acuerdo.

El acceso al mercado de la UE será especialmente limitado para el caso de productos agrícolas y pesqueros sensibles, que representan un monto importante de las exportaciones andinas al mercado europeo. En este tipo de productos, la liberalización es de forma parcial, o incluso algunos son excluidos. Además, aparte de las barreras arancelarias, existen una serie de medidas no arancelarias que limitan el acceso al mercado europeo.

Asimismo, la UE mantiene un sistema de precio de entrada que, a diferencia del sistema andino de franja de precios, no contempla devoluciones. Al momento de las negociaciones, se ha manifestado que ambos sistemas no serán eliminados en el Acuerdo, y más bien se excluirán algunos productos de interés para ambas partes. Los países andinos deben buscar mantener su sistema al final de las negociaciones, en vista de las sensibilidades existentes por la entrada de productos subvencionados de la UE.

En el tema de inversiones, la UE ha manifestado su interés en incluir medidas similares a las contenidas en el TLC con Estados Unidos, a pesar de que en sus acuerdos anteriores los compromisos en el tema no han sido muy profundos. La UE espera establecer los principios de *trato nacional y nación más favorecida*, incluso desde la etapa de preestablecimiento —similar al TLC con Estados Unidos—, lo que es incompatible con la normativa andina que regula las inversiones ya establecidas.

Asimismo, se han planteado disposiciones sobre el movimiento de capitales más liberales que lo establecido en la OMC; aunque, al igual que en otros acuerdos, la UE ha señalado el establecimiento salvaguardas ante dificultades en la balanza de pagos o en la aplicación de políticas cambiarias y monetarias.

A pesar del interés de la UE en conseguir una mayor protección para sus inversiones en el acuerdo con la CAN, existen particularidades importantes que lo diferencian del TLC con Estados Unidos. La UE suele establecer mecanismos de cooperación que la CAN puede aprovechar especialmente para el desarrollo de las Pymes. Asimismo, no se ha manifestado —por el

momento— interés en incluir algunos temas sumamente sensibles, como son las expropiaciones indirectas.

En cuanto a la liberalización del comercio de servicios, salvo en el caso del Acuerdo con Chile, la UE no ha fijado disposiciones en otros acuerdos suscritos. Sin embargo, en las actuales negociaciones el interés estaría en conseguir compromisos más profundos que los contraídos en el marco de la OMC. Uno de los principales problemas sería el establecimiento del principio NMF, ya que el Perú tendría que hacer extensivos los compromisos adoptados en el TLC con Estados Unidos.

Para los países andinos, el principal interés en el capítulo, es conseguir un mayor nivel de liberalización del movimiento de personas. A diferencia de otros acuerdos, en los que la UE no adoptó compromisos sobre el tema, en las actuales negociaciones se ha manifestado la posibilidad de incluir en el capítulo facilidades para la presencia temporal de personas naturales vinculadas a los negocios. Se espera que estos compromisos puedan mantenerse hacia el final de las negociaciones, así como avanzar en temas relacionados sobre reconocimiento mutuo de licencias o certificados que hasta el momento no han sido tratados.

En el tema de propiedad intelectual, la UE ha manifestado interés en establecer un capítulo con las características de un ADPIC-Plus, similar a los contenidos del TLC con Estados Unidos. Este nuevo esquema traerá

problemas en la negociación en la medida que sería incompatible con la normativa andina, además de que Bolivia y Ecuador han manifestado sus reservas en cuanto a incluir disposiciones del tipo ADPIC-Plus. En el caso de Perú la situación es diferente, ya que ha suscrito muchos de esos compromisos en el marco del TLC con Estados Unidos, del mismo modo que Colombia que espera la aprobación del TLC.

En suma, si bien hay posiciones europeas —en lo que va de las negociaciones— que son compatibles con concesiones y flexibilidades que han otorgado en otros acuerdos norte-sur que los diferencian de Estados Unidos, también hay capítulos donde están haciendo planteamientos similares o inclusive que lo acordado con Estados Unidos sea el piso de la negociación.

Se plantea así un dilema que se resolverá en las siguientes rondas: la UE sigue su mandato negociador y fortalece la integración andina, otorgando concesiones para ello, o endurece su posición y exige por lo menos lo que Perú y Colombia le han dado a Estados Unidos, entrando en conflicto con la integración regional. Esperemos que el desenlace nos acerque al primer escenario, ya que si se consolida el segundo no solo habrá costos significativos para los países andinos, sino que se perderá lo que hasta ahora ha sido un factor fundamental de cohesión de la integración regional, para convertirse en un nuevo elemento de fragmentación, y esta vez quizás definitivo. ■



La Comisión de coordinación de asuntos internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, encargada de la organización de las actividades relacionadas con la Cumbre ALC-UE, el Foro APEC y el cambio climático, lo invita a participar en las siguientes actividades:

JORNADA APEC

"APEC - Espacio de Diálogo"

Fecha: 13 de junio de 2008

Lugar: Auditorio de Humanidades

Hora: 10:00 a.m. a 8:00 p.m.

JORNADAS CAMBIO CLIMÁTICO

"Deglaciación en el Perú y Cambio Climático"

Fecha: 17 de junio de 2008

Lugar: Auditorio de Derecho

Hora: 6:00 p.m. a 10:00 p.m.

"Cambio Climático e IPCC: Propuestas"

Fecha: 4 de julio de 2008

Lugar: Auditorio de Derecho

Hora: 6:00 p.m. a 10:00 p.m.

Ingreso libre, con capacidad limitada.

Mayor información:

La Comisión

Teléfono: (511) 626-2000 anexo 4080 - mlhermoza@pucp.edu.pe



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

www.pucp.edu.pe/climadecambios