

BEATRIZ RAMACCIOTTI  
FABIAN NOVAK  
DANTE NEGRO

(EDITORES)

## Capítulo 7

# DERECHO INTERNACIONAL ECONOMICO



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU  
FONDO EDITORIAL 1993

Edición a cargo de: Beatriz Ramacciotti, Fabián Novak y Dante Negro  
1ra. Edición: octubre de 1993

*Diseño de Cubierta:* TANTUM diseños

*Derecho Internacional Económico*

Copyright © 1993 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18 San Miguel, Lima, Perú. Telfs. 623990 y 622540 Anexo 220

© Instituto de Estudios Internacionales  
IDEI

Serie: Congresos, Simposios y Seminarios Internacionales  
Nº 1

*Derechos Reservados*

ISBN - 84-89309-83-3

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Impreso en el Perú - Printed in Peru

## EL GRUPO ANDINO EN EL ACTUAL CONTEXTO REGIONAL

Lilliana Canale \*

Creo que el tema que me toca tratar es particularmente interesante. Indudablemente, el análisis que realizaré del mismo tiene un cierto sesgo hacia la visión que nosotros, como Perú, tenemos de este proceso, el mismo que ha resultado de la evaluación de costo-beneficio realizada, que nos ha llevado a una situación *sui generis* dentro del proceso de integración; ésto es importante para poder entender cómo llegamos a la publicitada suspensión temporal de algunos aspectos vitales dentro del Grupo Andino. Creo que es importante reseñar cómo se inicia el proceso, dentro de qué contexto macro-económico se desarrollan los primeros años y cuál es el devenir histórico que va ejerciendo cada vez una mayor necesidad de cambios cualitativos en la propia estructura normativa del Grupo Andino.

El proceso de integración andina nace en el año 1969, se da en un contexto en que los países latinoamericanos estaban avocados a desarrollar su propia industrialización, basada, en gran parte, en el modelo de sustitución de importaciones que en ese entonces promoviera la CEPAL. Había habido ya un intento anterior de integración en la antigua ALALC, pero las grandes diferencias de desarrollo económico relativo entre los

---

\* Economista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como Vice-Ministra de Integración y Negociaciones Internacionales.

países integrantes, básicamente el gran dinamismo de Argentina, Brasil y México, llevaron a los países de economías medianas y pequeñas a buscar un marco en el que el proceso de integración pudiera darse en un contexto más equilibrado. Se esperaba que llevara a un dinamismo más equitativo en los intercambios comerciales, con miras a constituir poco a poco un proceso mucho más amplio que condujera a una unión aduanera. En el inicio pues, de lo que se trató fue básicamente de crear condiciones preferentes en el ámbito estrictamente comercial, consolidar poco a poco una zona de libre comercio que pudiera ir desarrollándose con una mayor escala pero sin producir entre ellas mayor perjuicio o distorsión. Este fue el objetivo fundamental.

El proceso así concebido debía llevar al desarrollo de nuevos campos productivos, al mayor bienestar de la población etc., sin embargo la gran limitación se dio justamente en la concepción macro-económica que estuvo detrás, de tratar de desarrollar un mercado amplio al amparo de un esquema de sustitución de importaciones. En lugar de empezar a complementarse en áreas productivas para buscar una inserción adecuada en el mundo e incluso para buscar un desarrollo en función a ventajas competitivas genuinas, lo que ocurrió es que se empezó a segmentar los mercados, no a complementarlos. El esfuerzo se centró en crear un espacio de reserva de mercado que indudablemente generó muchas distorsiones.

Incluso los programas sectoriales que nacieron al inicio del proceso de integración tenían ese defecto de separación por rama productiva y por países, de una manera absolutamente discrecional, que no siempre tuvo un correlato en la práctica.

Esta visión de un proceso de desarrollo industrial orientado hacia dentro del Grupo Andino, tuvo como consecuencia una proliferación de mecanismos para arancelarios. En el Perú, por ejemplo, en la década del 60 y 70 se implantó el Registro Nacional de Manufacturas que llegaba al extremo de prohibir prácticamente toda importación que tenía una producción nacional. Estas distorsiones, que también involucraron un proceso muy lento de internalización en los marcos jurídicos nacionales de todas las normas que a nivel comunitario se iban aprobando, llevó incluso al desenlace de la salida de Chile. Con el ingreso de Venezuela, 5 socios andinos seguimos en este esfuerzo tratando de desarrollar nuevos procesos de industrialización, siempre bajo este esquema cerrado al mundo.

Ya en la última década y, principalmente en los años recientes, el mundo pasa a inscribirse en un concepto de globalización de mercados, del manejo de las producciones estrictamente en función a las ventajas competitivas genuinas que pueda tener un país, sea ésta en términos naturales o en términos dinámicos, es decir fomentadas, pero siempre desde la concepción de no llegar a mecanismos artificiales. El proceso de integración mismo tuvo que sufrir un profundo cambio cualitativo en lo que es la estructura que le da sustento. Este proceso de cambio cualitativo se presenta como una crisis en cierto contexto, pero en ningún caso negativa, sino más bien como todo proceso de grandes cambios que involucra alguna incertidumbre en un momento dado. Y ésa es, creo, la mejor forma de presentar el análisis que hizo Perú durante este año sobre el proceso de integración desde el punto de vista del equilibrio y la equidad entre los distintos socios.

Hubo varios esfuerzos de dinamizar el proceso. Hay que reconocer que con el inicio de las reuniones a nivel de Presidentes Andinos, una nueva dinámica dentro del grupo Andino comienza a tomar cuerpo. Esto se da desde la Reunión de Galápagos en el 89, pasando por la Reunión de Cartagena, después en Lima y Macchu Picchu en el 90.

Todas estas reuniones trataron de ir ubicando el proceso de integración dentro del nuevo contexto; este cambio importante se plasma en el Acta de Barahona suscrita en la Reunión Presidencial de Cartagena de Indias de diciembre de 1991; es la concepción de que el proceso tiene como el punto más débil, el haberse concentrado exclusivamente en la zona de libre comercio. A partir de entonces se trata de acelerar lo que es la constitución de la unión aduanera, esto significa, crear una política aduanera común frente a terceros países. La gran virtud de pasar a la unión aduanera es justamente el evitar la distorsión que implica que cada país se maneje con un rango arancelario distinto, de tal forma que los países que tienen aranceles más bajos, sobre todo en lo que es insumos, materias primas o bienes intermedios, tienen una ventaja adicional para poder competir con los mercados de los demás.

A este respecto, lo que fue tan comentado, es decir que las importaciones se producirían en el país con el arancel más bajo y a partir de allá inundarían el resto de los mercados andinos, no tiene ningún fundamento, porque el marco jurídico del Grupo Andino establece condiciones

de origen muy concretas y puntuales que deben ser respetadas y que involucran un valor agregado nacional. De tal forma, esta preocupación en determinado momento, que fue un punto muy crítico para la Sociedad de Industrias fue superada en la práctica. Yo creo que, en todo caso, el mayor defecto de no llegar a la unión aduanera va más bien por lo que significa la distorsión en la capacidad de traer inversiones, sobre todo tomando en cuenta que son procesos de muy largo aliento.

El Acta de Barahona significa, entonces, una necesidad de llegar, con mucha más claridad, a la unión aduanera; es decir, a la aplicación del arancel externo común; significa también la total conciencia y el mandato político que instruyen los Presidentes de poder armonizar las políticas macroeconómicas, que son el otro elemento que directamente incide en la posibilidad de un intercambio equitativo. Un punto de central preocupación para el Perú es el mandato con respecto al desmantelamiento de todo subsidio a las exportaciones; entiéndase por subsidio, por supuesto, toda ayuda directa gubernamental. En el país éramos concientes que Barahona implicaba de todas formas un matiz distinto a lo que la concepción de política económica interna había ya llegado en la práctica. Es importante resaltar que este sacrificio, como lo podría denominar, de flexibilizar la política económica, se hizo de una manera absolutamente conciente en aras del avance del proceso de integración. Lo desalentador vino después, en la medida que los instrumentos y plazos fijados en Barahona empezaron a entrar en un compás de espera o en un proceso de negociación sumamente lento, que complicó el panorama.

Hasta el momento de Barahona, en el Perú ya habíamos iniciado un proceso de liberalización de la economía y del comercio, que iba más allá de lo que son los porcentajes promedios arancelarios. Nuestra apertura es mucho más acelerada que la de los demás países andinos. El proceso de desreglamentación de la economía y del comercio, acá fue total. Se desmantelaron todos los subsidios a las exportaciones; se unificó el tipo de cambio, por tanto no había ninguna posibilidad que el tipo de cambio constituyera una ayuda al exportador. Es más, al manejarse el tipo de cambio como flotación sucia la capacidad de intervención del Gobierno en la política monetaria era muy relativa. También reconocemos que hemos tenido un retraso en esta variable que gradualmente se está recuperando pero la política, en todo caso, es marcadamente liberal.

En cuanto a los aranceles pasamos, de haber tenido tasas máximas muy poco antes de la reforma de 108 puntos porcentuales, a tener un promedio de 17.6%, donde casi todas nuestras importaciones están en 15% algunas en 25% pero, en todo caso, la tendencia es llegar a un arancel plano de 15%.

El llegar a un arancel plano tiene una concepción muy sólida detrás, que no se puede perder de vista cuando entremos al tema del arancel externo común. Tener un arancel plano significa que la protección nominal que refleja el arancel tiene que ser exactamente igual a la protección efectiva; o sea que, en la realidad, una industria que importe insumos y que al mismo tiempo elabora un producto que compite con lo importado tiene entonces esa protección, se iguala. Eso hace que la asignación de los recursos se haga sobre ventajas competitivas genuinas y no manejando artificialmente el arancel como se hizo muchas veces; es mejor dejar a la regulación del mercado que el piso sea parejo para todos y que por tanto no sean los lobbistas políticos los que creen una protección efectiva sino que ésta sea plana para todos.

Con esta concepción económica en mente y en la práctica porque ya estamos muy concentrados en 15% de arancel, el suscribir el Acta de Barahona implicaba para nosotros aceptar en principio cuatro niveles arancelarios (5% 10% 15% y 20%) determinados en función al grado de elaboración de los productos. Implicaba, por tanto, el llevar adelante un proceso de integración por encima de un objetivo inmediato de política económica; sin embargo la propia instrumentación de Barahona empieza a tener alguna demora. Con gran preocupación, porque participamos muy activamente en las últimas reuniones de Comisión, observamos que incluso el manejo de los diferimientos para los bienes no producidos, implicaba que la ya dispersa estructura del arancel externo común involucraba además, posibilidades de cambios o diferimientos discrecionales.

Proseguir según esos términos, significaba mantener el *status quo* donde se demostraba que el Perú definitivamente era el socio que menos ventajas tuvo de la integración, con menos dinamismo, menos participación en las exportaciones y el mayor déficit comercial. Desde el punto de vista de lo que era la aplicación del arancel externo común en este ejercicio por grados de elaboración, la primera preocupación era el nivel de protección asociado a las principales ramas de exportación que nosotros

teníamos. Más del 30% entraba en la categoría inferior de 5 puntos, de tal manera que nuestro margen para defender lo que terceros países podían colocar en los restantes socios andinos, era muy exiguo.

Desde el punto de vista de la colocación eventual de nuestros productos en otros mercados hicimos un análisis de sensibilidad de cada partida de exportación; para la mayor parte de partidas arancelarias teníamos mercados alternativos que podían ser aprovechados tanto en lo que era la exportación de productos básicos como lo que significa el comercio de manufacturas.

Desde el punto de vista de importación, allí el criterio fiscal no tuvo ninguna relevancia porque no estuvo dentro de los elementos para la toma de decisión pero sí tuvimos que hacer un análisis profundo de las bondades de la creación de comercio vs. la desviación de comercio.

Indudablemente las cifras arrojaron gran sesgo hacia la desviación de comercio que implicaba, además, una pérdida fiscal por el margen de la preferencia que normalmente no se traducía en una rebaja de los precios a nivel equitativo sino en una mayor ganancia para los intermediarios, lo cual es natural, porque es parte del costo de la integración para el proveedor. Esta es la situación que se presentaba a nivel de los compromisos dentro del Acta de Barahona.

Es importante recapitular que la preocupación que tuvimos a mediados de 1992 en la evaluación costo-beneficio, respecto al impacto que tendría el no llegar a una unión aduanera y mantenernos en el *status quo* de la zona de libre comercio, implicaría un costo que se hubiera seguido manteniendo en el tiempo porque aún los países no han sido capaces de resolver las discrepancias en cuanto a los diferimientos, que en un origen se llamaron tratamientos especiales. Por estos tratamientos especiales los países se han reservado la posibilidad de ir adecuando sus aranceles nacionales vigentes a este ejercicio del arancel externo común hasta diciembre de 1993, las discrepancias por desgracia cubren gran número de partidas y esperamos que en las próximas reuniones de Comisión cuando menos éstas queden delimitadas y tengamos ya un horizonte arancelario conocido.

El otro gran tema de decisión estaba referido a los subsidios y se traduce en la eliminación de subsidios directos pero únicamente en el

ámbito del comercio intra subregional. Aquí la posición peruana fue siempre que la eliminación de los subsidios tenía que verse desde una perspectiva más amplia porque existe un efecto de transvase; dado que la mayor parte de las producciones pueden estar dirigidas a terceros mercados, el no gozar de un subsidio en las exportaciones al mercado andino tiene un efecto marginal dentro de los costos versus el beneficio de gozarlo en los terceros mercados. Entonces ese efecto de transvase tampoco puede ser descuidado, como tampoco puede dejar de armonizarse lo que es el tratamiento o los regímenes aduaneros especiales, la admisión temporal, etc. que indudablemente crean distorsiones en la competencia. En estos últimos aspectos algunas decisiones se han avanzado, pero en general los temas de fondo no se presentaban en la misma línea ni en la misma velocidad con que el Perú estaba avanzando en sus reformas estructurales.

El análisis que tuvimos que llevar a cabo, pasó desde lo que significa el mantenimiento del status quo, la posición opuesta y extrema en la que nunca creímos y que hubiera significado la denuncia del Acuerdo y consecuente retiro del Grupo Andino, y el buscar algún tipo de solución intermedia. Los indicadores básicos de lo que era el mantenimiento del *status quo* eran realmente preocupantes para nuestro país. El Perú era el país que menos había aprovechado el mercado sub regional; en los últimos cinco años nuestras exportaciones al Grupo Andino habían crecido solo 13.9%, el promedio de todos los demás socios fue de 34.5%; esa performance exportadora no se condecía con lo que habíamos logrado en los mercados fuera de la subregión, sí pudimos ser mucho más agresivos en las exportaciones a terceros mercados, donde tuvimos la segunda tasa de crecimientos en los últimos 5 años, adelantados tan sólo por Venezuela a nivel del comercio recíproco. Los países que más ventajas obtienen son, sin duda, Colombia y Venezuela, que absorben el grueso del comercio intra subregional y los que mayor crecimiento han tenido son Ecuador y Bolivia, al amparo del mecanismo especial por el trato de país de menor desarrollo relativo.

En cuanto a lo que es el balance comercial, pasamos de un déficit de 43 millones de dólares en el 89 a un déficit de 277 millones de dólares en el 91 y a nivel de las exportaciones peruanas el mercado Andino tan solo representa el 6.5%.

Ante la situación de no poder mantener este *status quo* pero, al mismo tiempo, con la necesidad y en la total convicción de permanecer dentro del proceso de integración, es que se negocia una suspensión temporal.

Suspensión temporal significa que el Perú se mantiene dentro del Grupo Andino en todos los temas, salvo en lo que es aprobación del arancel externo común, que está totalmente vinculado al Programa de Liberación que era el que producía daño a los sectores productivos. Muchos de los productos en que nosotros tenemos capacidad de exportación además, entraban en los rangos arancelarios más bajos, de tal manera que las preferencias eran las mínimas. Para el caso del Perú más del 30% de productos estaban en esa situación. Desde el punto de vista del programa de desgravación arancelaria, el Programa de Liberalización del cual nos suspendimos, el Perú restableció el arancel nacional al universo de partidas y, por tanto no participa de la aprobación del arancel externo común, no participa tampoco de la armonización de políticas y en la eliminación de subsidios; temas en los cuales nosotros ya teníamos la decisión tomada y estábamos mucho más avanzados.

La suspensión se plantea hasta diciembre de 1993 con el espíritu de que esta política liberal que, como mencionaba al inicio, es absolutamente universal, se haya armonizado ya dentro del contexto del Grupo Andino para poder estar todos a un mismo nivel y que la competencia pueda ser realmente equitativa. La Decisión 321, que es la que aprueba la suspensión temporal de Perú, plantea además que nosotros estamos en total libertad de suscribir convenios bilaterales.

Los convenios tienen por objeto poder rescatar las corrientes prioritarias de exportación entre los distintos socios y está totalmente vinculado por ello al análisis de sensibilidad de los productos, revisados conjuntamente por el sector oficial y el sector privado. Nosotros nos dimos como meta hasta 60 días para poder cerrar los convenios bilaterales y producir por tanto la menor perturbación de las corrientes de comercio, los demás países andinos también se dieron hasta 60 días para restablecer el arancel que, en el caso de Perú, sí se hizo desde el 25 de agosto de 1992 fecha en que se aprueba la Decisión. Yo diría que las negociaciones han sido sumamente satisfactorias. El Perú ya tiene a la fecha suscritos convenios con todos los países andinos. Comenzamos con Venezuela, se-

guimos con Colombia, aprobamos el convenio con Bolivia y también el convenio con Ecuador.

La cobertura de los convenios es exactamente lo que nosotros buscábamos; en el caso del convenio con Venezuela se trata aproximadamente de unas 365 partidas arancelarias que representan alrededor de 60 millones de dólares de cada lado, con el cual el Perú rescata el grueso de su exportación. En el caso de Colombia el Convenio cubre 190 partidas arancelarias, aproximadamente también unos 60 millones de dólares de exportación de lado y lado. En el caso de Ecuador estamos hablando de unas 50 partidas arancelarias que se otorgan recíprocamente y que también rescatan el grueso de nuestro comercio. El caso de Bolivia lo voy a tratar luego porque es un caso especial; en todo caso, en las 3 primeras negociaciones que he mencionado o sea Venezuela, Colombia y Ecuador, nosotros nos propusimos como objetivo fundamental el rescatar los productos de nuestra oferta exportable que tuvieran una dependencia muy cercana de los mercados andinos. Ese objetivo se pudo alcanzar gracias a la participación muy activa del sector privado.

Desde el punto de vista de la exportación, lo que nosotros no queríamos era mantener el desgravamen total justamente a los productos que tenían inmersa esta distorsión que provenía de algún tipo de subsidios encubiertos o del manejo tan disperso de la estructura arancelaria, que aún se mantiene en todos esos países. Logramos paquetes equilibrados que dan una base equitativa que esperamos se vaya acrecentando a medida que las políticas económicas puedan irse emparejando.

En el caso de Bolivia, el convenio sí tiene una cobertura total, universal; es una zona de libre comercio donde lo que queda fuera de la desgravación total son únicamente 2 partidas que corresponden a aceites refinados, donde hay una gran sensibilidad de nuestra industria local. Todo lo demás entra absolutamente liberado. Lo que obtiene el Perú a cambio es muy significativo porque podemos entrar con toda nuestra oferta exportable sin arancel; Bolivia nunca nos había dado la desgravación total a producto exportable alguno. La razón por la cual con Bolivia se puede llegar a un acuerdo de esta emvergadura es justamente la compatibilidad de políticas macro-económicas. Ellos tienen un arancel plano de 10% con excepciones de 5%, pero básicamente plano. Tampoco mantienen ningún tipo de subsidios a la exportación y su visión del proceso de integración,

combinado con una inserción eficiente en el mundo es exactamente la misma visión que ha llevado al Perú este planteamiento intermedio.

Los convenios bilaterales tienen un articulado bastante común. Lo que nosotros hemos hecho como factor de innovación es adecuar las normas de origen del Grupo Andino a un tratamiento bilateral. El Perú está al margen del cumplimiento del Programa de Liberación, por la suspensión temporal que le confiere la Decisión 321, por lo que el tema de origen está completamente vinculado a lo que es el proceso de liberación porque simplemente se da en función a lo que entre desgravado. Lo que no podía haber dentro de los acuerdos bilaterales era la posibilidad de acumular origen o sea que se considere como origen nacional productos que vienen de otro socio andino. En este caso la acumulación se daría a nivel estrictamente bilateral.

Otro mecanismo que creo que hay que resaltar es la introducción de una cláusula de salvaguardia especial en caso de un eventual daño a una producción doméstica. Ya tenemos un organismo bilateral para poder reiterar la preferencia del producto y en caso de que hubiera una discrepancia en la materia, aprobamos de común acuerdo un sistema de arbitraje representado por una persona natural designada como árbitro.

Un tema también importante dentro de todo lo que motivó la suspensión temporal de Perú es el que se refiere a la competencia desleal. Se ha incorporado en los convenios una cláusula por la cual cada país se rige por su legislación nacional y en todo caso cualquier discrepancia tiene que ser primero ventilada en la Comisión de Administración Binacional del Acuerdo. Puede llegarse a una instancia mayor de arbitraje pero el germen de toda solución de controversias tiene que ser el propio trato bilateral como única instancia, partiendo de las legislaciones nacionales que, por lo demás, no hacen sino trasladar lo que es la legislación multilateral en la materia.

La Comisión Administradora Binacional tiene por objetivo constituirse en un foro en el cual el espacio del proceso de integración se vaya estableciendo de una manera equitativa. El hecho de que nosotros suscribamos estos convenios bilaterales que pueden irse incrementando en cuanto a su espacio y cobertura en el tiempo, implica la vocación de poder reingresar plenamente a los procesos en los cuales estamos hoy suspendidos.

Implica también un mantenimiento de ciertas corrientes de comercio que nos llevan a hacer mucho más fácil el reingreso pleno al Grupo Andino. Terminado el período que esperamos, todos los países deberán haber avanzado lo suficiente en su proceso de liberalización y en la concepción de la unión aduanera como para que las inequidades y distorsiones que nos llevaron a esta suspensión temporal ya hayan desaparecido.

Esto sería en grandes términos lo que significaron en el contexto del proceso de integración, las distorsiones que la zona de libre comercio introdujo y que llevaron al Perú a la decisión de la suspensión temporal del Programa de Liberación y la convicción de que esta suspensión tenía que tener una solidez jurídica tal que nos mantuviera como socio y nos abriera el camino del reingreso pleno.