



CONVERGENCIA DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN ECÓNOMICA EN SUDAMÉRICA

INDICE

SÍNTESIS EJECUTIVA	3
I. Sudamérica en la economía internacional	7
1. Importancia relativa en producción y comercio	7
2. Integración regional y estrategia de desarrollo nacional	8
3. Tareas en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones.....	10
<i>Cooperación política</i>	10
<i>Alianza energética</i>	11
<i>Infraestructura y comunicaciones</i>	11
<i>Integración comercial y complementación económica</i>	11
II. Aranceles y comercio.....	12
1. Diagnóstico del nivel de avance.....	12
2. Propuesta de aceleración.....	16
III. Disciplinas comerciales y materias complementarias.....	17
1. Disciplinas comerciales	18
<i>Reglas de origen</i>	18
<i>Regímenes aduaneros</i>	19
<i>Mecanismos de defensa comercial</i>	19
<i>Medidas no arancelarias (MNA)</i>	20
<i>Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)</i>	21
<i>Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)</i>	21
<i>Solución de Controversias</i>	22
2. Materias complementarias	23
<i>Comercio de servicios</i>	23
<i>Inversiones</i>	24
<i>Propiedad intelectual</i>	25
<i>Política de Competencia</i>	25
<i>Compras del sector público</i>	26

SÍNTESIS EJECUTIVA

El Mandato surgido de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada en Brasilia los días 29 y 30 de septiembre de 2005, ha encargado a las Secretarías de los Organismos de Integración Regional (ALADI, CAN y MERCOSUR) la elaboración de este documento.

Dicho Mandato requiere preparar: "....., a más tardar en el primer semestre de 2006, estudios sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur".

En esa perspectiva, las mencionadas Secretarías iniciaron un trabajo conjunto, que se ha traducido en este documento de síntesis, el cual tiene en consideración los avances alcanzados en el proceso de integración sudamericano en sus diferentes ámbitos y, además, las condiciones objetivas por las que atraviesan los países, sea derivadas de sus procesos de desarrollo como de sus estrategias de inserción internacional.

Al mismo tiempo, y considerando las prioridades definidas por el Mandato ya mencionado, se han incorporado propuestas de convergencia en áreas temáticas seleccionadas para, de esta manera, "conformar gradualmente una zona de libre comercio sudamericana, así como para avanzar en la complementación de las economías de los países de América del Sur.....". Dichas áreas temáticas son: a) aranceles; b) disciplinas de comercio, dentro de las cuales se distinguen medidas no arancelarias, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, mecanismos de defensa comercial, regímenes aduaneros. solución de controversias; y c) materias complementarias, entre las cuales se han incorporado comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual, políticas de competencia y compras del sector público.

Este documento consta de tres capítulos. En el primero, como una forma de medir la importancia relativa de la región sudamericana en la economía internacional, se muestran indicadores de la evolución y la situación actual de la región en relación al resto del mundo. Asimismo, se entregan elementos sobre la relevancia de la integración como componente de la estrategia de desarrollo y, finalmente, se recogen los principales ámbitos de acción derivados de los Mandatos presidenciales que deberán ser incorporados en el proceso de conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Entre 1980 y 2005 el PIB sudamericano registra una tendencia decreciente en relación al PIB mundial. Lo mismo ocurre con otras variables como el PIB per cápita y la participación de las exportaciones e importaciones en dicho total.

El proceso de desarrollo regional se ha caracterizado, por un lado, por su vulnerabilidad frente a la evolución de la economía internacional y, por otro, por la permanencia en la composición de su estructura de producción, ligadas a productos cuya demanda internacional tiende a crecer más lentamente. Ambos factores se han traducido en una inserción internacional que, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, es aún insuficiente.

En dicha inserción internacional, ya sea en el pasado como en la actualidad, frente al proceso de globalización en curso, los países sudamericanos han recurrido a la integración económica como un mecanismo válido para mejorar su inserción internacional y, de esta manera, obtener los mayores beneficios de dicha globalización.

Cualquiera sea la evaluación de estos procesos, se puede afirmar que han logrado avances innegables pero, al mismo tiempo, se observa que persisten desafíos pendientes que, junto a otros que han ido apareciendo, como por ejemplo los nuevos competidores en el mercado mundial, suponen nuevos esfuerzos en la consolidación del proceso de integración. En este sentido, la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe ser considerada como un coadyuvante en dicho proceso.

Por un lado, se requiere reforzar las sinergias que permitan avanzar en una nueva etapa del proceso de integración en el ámbito sudamericano, de manera que éste contribuya a incrementar el comercio de bienes y servicios (liberalización de aranceles, armonización de disciplinas y materias complementarias), a reforzar los lazos de vecindad entre los países sudamericanos y, como resultado, a mejorar el nivel de vida de su población.

Los desafíos externos e internos ya mencionados demandan una respuesta para avanzar en la provisión de los llamados bienes públicos regionales, en los cuales el proceso de integración y sus organizaciones enfrentan una tarea ineludible¹.

A partir del segundo capítulo se aborda el tema de la integración comercial y la complementación económica a partir de la convergencia arancelaria y sus vínculos con el comercio. Con base en los acuerdos que tienen concertados entre si los países sudamericanos, se ha desarrollado un análisis de la situación de desgravación arancelaria en toda la región. El objeto de este capítulo es mostrar el grado de avance en la creación de una zona de libre comercio, y al mismo tiempo, detectar las relaciones preferenciales en las que faltaría culminar el proceso de desgravación arancelaria.

Se calificaron las 90 relaciones preferenciales de la región de acuerdo a tres medidas de aproximación al libre comercio: número de ítems; estructura de exportaciones del beneficiario; y grado de acceso al mercado (desde el punto de vista de la liberalización arancelaria). Posteriormente, y de acuerdo al mandato antes comentado, se definió una medida global contabilizando las relaciones que alcanzaban el nivel establecido como Zona Libre Comercio (ZLC)².

En el año 2006 un 61% de las relaciones preferenciales (55 casos) alcanzan el nivel de cobertura mínima definido cuando se emplea el número de ítems como indicador, dicha cifra se reduce al 46% si se considera la proporción de las exportaciones del beneficiario (41 casos) y, cuando se emplea la medida más restrictiva de acceso al mercado, se ubica solo en 36%.

Es relevante destacar que hasta el año 2010 casi no se registran cambios significativos. La medida global de convergencia es de menos de dos tercios respecto al primer indicador, menos de la mitad con el segundo y 37% con el tercero. En todo el período, la segunda medida, que considera la relevancia de la liberalización del punto de vista de las exportaciones del beneficiario, está por debajo de la primera. Dada su mayor restrictividad, la medida global de convergencia según la proporción del acceso se ubica por debajo de la que utiliza las exportaciones del beneficiario como ponderador del grado de la liberalización.

En el capítulo III se evalúa la situación de las diferentes disciplinas comerciales seleccionadas así como las materias complementarias que han sido tratadas en el marco de este trabajo.

¹ Se definen como tales a aquellos bienes (bienes no excluibles y no rivales) que solo pueden ser provistos mediante una coordinación de políticas a escala regional y cuyos beneficios generan externalidades positivas para los distintos participantes.

² Se define como ZLC aquella situación en que el 90% de los ítems que participan en el comercio intrarregional se encuentran libre de aranceles.

Se analiza la situación de dichas disciplinas, para que a partir de su situación actual sea posible apoyar la convergencia hacia la zona de libre comercio sudamericana. Tanto en los procesos subregionales de integración como en los acuerdos suscritos en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) se han incorporado las disciplinas clásicas que sustentan el intercambio comercial, como por ejemplo reglas de origen, salvaguardias, regímenes aduaneros, medidas no arancelarias, obstáculos técnicos al comercio y solución de controversias. En todas ellas se ha identificado un nivel de coincidencia que parece suficiente como para avanzar en un necesario proceso de armonización.

Las materias complementarias (servicios inversiones, propiedad intelectual, política de competencia, y compras del sector público) han sido desarrolladas principalmente por la CAN y el MERCOSUR, por lo cual el proceso futuro debería consolidarse alrededor de este ámbito de concertación.

Las propuestas concretas, que se desarrollan en cada uno de los capítulos antes mencionados se sustentan en los documentos elaborados conjuntamente por las Secretarías para cada uno de los temas. Estos documentos de base se presentan separadamente, por lo que para su adecuado seguimiento, aparecen referidos en la parte correspondiente de cada capítulo.

En el capítulo II, sobre Aranceles y Comercio, la recomendación sería acelerar la convergencia al libre comercio para que los países pequeños de la región como beneficiarios alcancen tal situación. Si se llevan a cabo tales medidas, en el año 2010 el Ecuador se encontrará en una situación del libre comercio en todos los mercados de la región. En el caso de Paraguay y Uruguay, para no alterar el patrón común con el resto de los países del MERCOSUR, se optó por no modificar los cronogramas de los ACEs 35 y 36. En cambio, se acelera la convergencia al LC para Paraguay y Uruguay como beneficiarios para todas las otras relaciones bilaterales.

Con estas medidas, 12 relaciones se sumarían a las 44 ya vigentes que, según el criterio del 90% del comercio del beneficiario, cumplen dicha meta en 2010. Otro aspecto que podría ser considerado es la profundización a nivel de los acuerdos subregionales; en concreto, se trataría de alcanzar el libre comercio en el sector automotor en el comercio intra MERCOSUR, con lo cual se agregarían seis relaciones bilaterales al LC.

En el capítulo III, referido a las disciplinas comerciales y las materias complementarias, se plantea la necesidad imprescindible de contar con un cuerpo de normas y disciplinas que sustenten y garanticen el intercambio comercial, como asimismo, permitan la consideración de nuevos ámbitos y materias complementarias. Es así como se han comparado los regímenes normativos de la CAN y el MERCOSUR, al igual que el amplio acervo de acuerdos suscritos entre los países sudamericanos en el marco del TM 80, bajo la cobertura de la ALADI. A partir de lo anterior, en la perspectiva de potenciar la zona de libre comercio se delinea una propuesta general de aproximación a estos temas.

En el ámbito de las disciplinas clásicas, las propuestas realizadas se orientan a crear, a partir de lo vigente, reglas de juego comunes que, reduciendo la multiplicidad de esquemas vigentes, faciliten el flujo comercial y reduzcan los costos de administración del acuerdo. En tal sentido se propone:

- i. crear un **régimen de origen** común para la región;
- ii. avanzar en la definición de **regímenes aduaneros** comunes sobre la base de los convenios internacionales en la materia y fortalecer los mecanismos de tránsito aduanero internacional;

- iii. identificar las principales **medidas no arancelarias** que obstaculizan el comercio y alcanzar acuerdos para su eliminación;
- iv. alcanzar un acuerdo regional en materia de **obstáculos técnicos al comercio** y propiciar su implementación;
- v. diseñar e implementar un sistema regional de **protección sanitaria**, que profundice los elementos incorporados en las normas multilaterales y promueva el libre flujo de bienes mediante la armonización de las normas y el reconocimiento de las certificaciones;
- vi. definir un mecanismo único de **salvaguardia** y sustentar los esquemas **antidumping** y sobre **subvenciones** en las reglas multilaterales;
- vii. considerar la creación de un Régimen Regional de **Solución de Controversias** que contemplaría, como mínimo, una etapa de negociaciones directas entre las Partes involucradas.

Las materias complementarias cuentan con un desarrollo importante en los esquemas subregionales de integración; sin embargo, no han sido consideradas de igual manera en los acuerdos de complementación económica vigentes en el marco de la ALADI. En este ámbito se analizan las siguientes materias: comercio de servicios; inversiones; propiedad intelectual; política de competencia y compras del sector público. Es así como se propone:

- i. profundizar las reglas para el **comercio de servicios** ampliando su cobertura y definiendo esquemas que faciliten su intercambio;
- ii. definir una normativa común en materia de promoción y **protección de inversiones** y, al mismo tiempo, desarrollar mecanismos de cooperación entre los organismos nacionales de promoción;
- iii. establecer un régimen de principios y procedimientos en materia de **propiedad intelectual** en temas de interés para la región, como las marcas, las indicaciones geográficas, los modelos de utilidad, los diseños industriales y las prácticas anticompetitivas de las licencias contractuales, se pone énfasis también en los desarrollos vinculados con la salud pública y la protección de los conocimientos tradicionales;
- iv. establecer mecanismos de cooperación entre las agencias nacionales de protección y **promoción de la libre competencia**, por un lado, y de protección de los derechos de los consumidores, por otro;
- v. acordar un régimen común de **compras del sector público** que incluya disposiciones en cuanto a información; trato nacional; transparencia en las licitaciones y adquisiciones en general.

I. Sudamérica en la economía internacional³

1. Importancia relativa en producción y comercio

El PIB regional muestra una tendencia decreciente en relación a los años previos a la crisis de 1997-98, alcanzando en 2004 alrededor del 3% del total mundial, cifra que se ha ido recuperando a partir del año 2005.

No obstante, lo característico del crecimiento regional ha sido su vulnerabilidad a las evoluciones de la economía internacional y, por tanto, uno de sus problemas fundamentales es su baja capacidad de respuesta frente a períodos críticos. Esto se ha traducido en que el ingreso per cápita regional, que si bien se encuentra por encima del inicio de la década de los 90, ha experimentado solo una leve evolución positiva.

El mencionado estancamiento de la participación regional en el PIB mundial tiene que ver, además de su vulnerabilidad, con la composición de su producción. Ella está ligada, en general, a productos cuya demanda como tendencia, crece más lentamente. Es el caso de los productos agrícolas y pecuarios (muchos de ellos en mercados fuertemente distorsionados), los minerales (a pesar de los precios actuales) y los productos manufacturados, caracterizados por su bajo valor agregado y su orientación al mercado regional.

Ambos factores, la dinámica de producción así como la estructura productiva de la región, generan una inserción internacional que tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo es aún insuficiente. La participación en las exportaciones mundiales está alrededor del 3% en tanto que en las importaciones es menor.

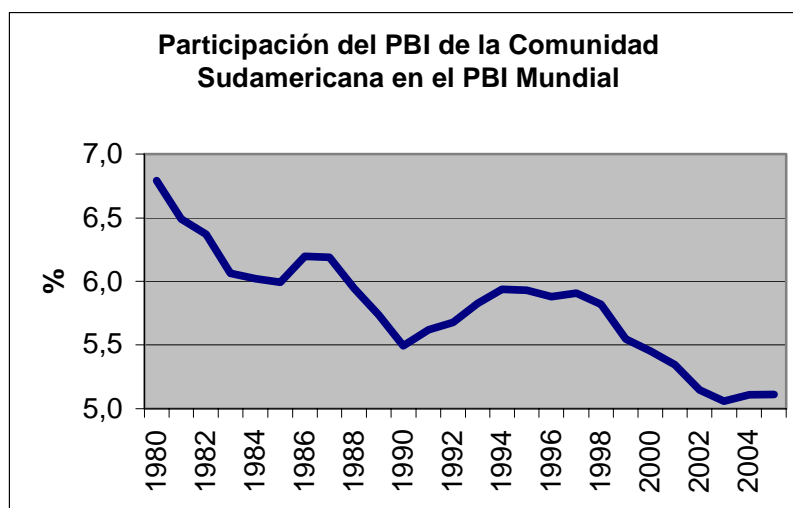
Otra de las insuficiencias detectadas se refiere a la limitada participación del intercambio ocurrido al interior de la región, que en la última década no ha superado el 22% o el 25% dependiendo de la variable que se utilice, exportaciones o importaciones. Esto es así aún con procesos de integración con una larga trayectoria de vigencia.

Paralelamente, a pesar de la importancia de las manufacturas dentro de las exportaciones regionales, y como un indicador de la relevancia relativa como generador de divisas (y de ventajas comparativas actuales) los mayores ingresos netos provienen de los sectores primarios, a saber: agricultura; silvicultura; caza y pesca y; explotación de minas y canteras. Solo después de ellas se ubicaría la industria manufacturera.

Por último, en una mirada que incluye información desde los inicios de los años 80 a la fecha, se observa que la región sudamericana ha perdido terreno tanto desde el punto de vista de su participación en la generación de riqueza en la economía mundial como en la importancia relativa de su comercio exterior en el total mundial.

³ Para la elaboración de este capítulo se empleó como material de base el documento SM-SAT-CE, 2006: "Sudamérica y la economía internacional", IT-002-06 CE-ES.

Gráfico 1



Se puede afirmar entonces que Sudamérica presenta actualmente un conjunto de insuficiencias en su dinamismo económico que trascienden a las variables relacionadas con la integración regional, las cuales sin desconocer sus avances, están determinadas por la evolución del nivel macroeconómico y político.

2. Integración regional y estrategia de desarrollo nacional

Tanto en el pasado como en la actualidad, frente al proceso de globalización en curso, los países han considerado que la integración económica es un instrumento adecuado para mejorar su inserción internacional y, de esta manera, obtener los mayores beneficios de dicha globalización.

Ejemplos de lo anterior son numerosos, no obstante los resultados son disímiles. Entre los casos más emblemáticos están aquellos que vinculan a los países industrializados, lo cual se ha traducido en lo que son hoy los Estados Unidos, por un lado y, la Unión Europea, por otro. También se puede mencionar en este sentido a los países del Sudeste Asiático que, una vez alcanzado un cierto estadio de desarrollo industrial, han incursionado crecientemente en proyectos integracionistas.

Los países sudamericanos comprendieron muy tempranamente que una exitosa inserción internacional depende en gran medida de los avances logrados en el proceso de integración regional; no obstante, los resultados que se pueden exhibir son de menor envergadura, en especial si se los observa en dos perspectivas, sea la comparativa con otras experiencias o, por otra parte, del nivel de cumplimiento de los objetivos definidos inicialmente.

Como es sabido, la integración como componente de la estrategia de desarrollo regional se remonta a la década de los 60s, con la fundación de la ALALC, prosiguiendo a fines de dicha década, con la puesta en marcha del Acuerdo de Cartagena. Las anteriores experiencias se complementaron posteriormente (en 1980) con la ALADI.

Si bien ambos proyectos tienen objetivos y estrategias distintas, se caracterizan por el énfasis que – en último término- se le otorga a las cuestiones arancelarias y, por tanto, al incremento del comercio, en un caso, y

adicionalmente, a la búsqueda de las complementariedades productivas, en el otro.

En el segundo lustro de los 80, tiene lugar una nueva ola de regionalismo, marcada por la conformación de subregiones, cuyo objetivo es profundizar en el proceso de integración, involucrando ámbitos que superan lo comercial y productivo. Es así como aparecen la Comunidad Andina (CAN), sobre las bases del ya mencionado Acuerdo de Cartagena y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) beneficiado del acercamiento estratégico entre Argentina y Brasil. En ambos casos tiene lugar la construcción de una institucionalidad (con diferentes alcances) que, partiendo de la noción de vecindad, busca una integración que incursiona en aspectos sociales, culturales e, incluso, políticos.

A partir de los 90, en el marco de la ALADI se suscriben numerosos acuerdos de complementación económica orientados a conformar zonas de libre comercio entre los países suscriptores, lo cual permitió la conformación de una red de acuerdos en Sudamérica, que se convierte en una de las principales bases de sustentación para la propuesta de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Cualquiera sea la evaluación de estos procesos, ellos han logrado avances innegables pero, al mismo tiempo, se observa que persisten aun desafíos pendientes que, junto a otros que han ido apareciendo, requieren nuevos esfuerzos en la consolidación del proceso de integración, en el cual la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe ser considerada como un coadyuvante.

Por otra parte, a la ya mencionada globalización y su evolución se debe agregar el surgimiento de países y regiones, especialmente los del Sudeste Asiático y particularmente China y la India, cuyo dinamismo actual y proyectado a futuro mostraría que la participación sudamericana en el comercio y la economía mundial será cada vez menos significativa.

Es así como la inserción internacional ya mencionada, la dinámica que se observa en otras regiones y el limitado margen de maniobra que tienen los países sudamericanos, han sido parámetros que se han considerado para el diseño de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

El potencial de este proyecto es que busca enfrentar una serie de desafíos pendientes de manera conjunta, incorporando el acervo acumulado en los respectivos procesos de integración así como la relevancia estratégica para el desarrollo económico y social de otros factores, como el manejo de recursos hídricos y energéticos, factores claves en la nueva dinámica de las relaciones económicas internacionales.

Estos desafíos requieren avanzar en una nueva etapa del proceso de integración regional sin descuidar los aspectos que han sido objeto de la preocupación de los países hasta el presente; incursionar en otros ámbitos que permitan reforzar dicho proceso de integración para mejorar su inserción internacional, limitando así la vulnerabilidad económica de los países y reforzando su estabilidad política. Todos ellos son elementos básicos para mejorar las condiciones de vida de su población, objetivo esencial del proceso de desarrollo, del cual la integración regional debe aparecer como un contribuyente esencial.

3. Tareas en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones

Dado lo anterior, se requiere reforzar las sinergias que permitan avanzar en una nueva etapa del proceso de integración en el ámbito sudamericano, de manera que éste contribuya a incrementar el comercio de bienes y servicios (liberalización de aranceles, armonización de disciplinas y materias complementarias), a reforzar los lazos de vecindad entre los países sudamericanos y, como resultado, a mejorar el nivel de vida de su población.

Esta es una propuesta que responde al cambiante entorno internacional y a la necesidad que los países sudamericanos logren una mayor capacidad de negociación en los foros internacionales en defensa de sus intereses económicos para que, paralelamente, puedan insertarse activamente en la complejidad de las relaciones económicas y aprovechar de manera más eficiente la explotación de sus recursos productivos.

Este entorno internacional, marcado por los limitados avances de la Ronda de Doha, por el estancamiento de la propuesta hemisférica destinada a la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y por la adopción del bilateralismo como opción de política comercial, entre otros factores, requiere una respuesta regional, en la que se rescate el patrimonio comercial e institucional vigente.

La Comunidad Sudamericana de Naciones debe ser vista como una respuesta a dicho cambiante entorno internacional pero, al mismo tiempo, como una estrategia destinada a constituir un esquema de integración que tienda a reforzar los lazos vecinales, desde los económicos hasta los culturales; a promover la explotación conjunta de los recursos y a la complementación de las ventajas comparativas comunes, entre otros. Todos estos elementos coadyuvan a una mejor inserción internacional de los países y, al mismo tiempo, a un avance en el proceso de integración intrarregional, contribuyendo así a mitigar las asimetrías entre países, la exclusión económica, social, étnica y de género y, en lo fundamental, a mejorar el bienestar de la población como conjunto.

En términos conceptuales, se puede decir que los desafíos externos e internos ya mencionados requieren una respuesta para avanzar en la provisión de los llamados bienes públicos regionales, en los cuales el proceso de integración y sus organizaciones enfrentan una tarea ineludible. Dados los mandatos recibidos por los organismos de integración de la región, es posible agrupar la provisión de tales bienes en cuatro grandes áreas básicas, a saber:

- i. cooperación política;
- ii. alianza energética;
- iii. desarrollo de la infraestructura y las comunicaciones e;
- iv. integración comercial y complementación económica.

Cooperación política

Considerando las dificultades de la inserción regional y las tendencias internacionales dadas por la globalización y las negociaciones multilaterales, entre otras, se requiere la confluencia de esfuerzos para, en un proyecto de largo plazo, promover la cooperación y la conformación de un foro de acción conjunta en los diferentes ámbitos internacionales, como asimismo, impulsar tareas conjuntas a favor del desarrollo económico y social de la región.

Alianza energética

La existencia de enormes reservas energéticas regionales constituye un desafío en la conformación de redes regionales viables y eficientes que contribuyan a satisfacer las necesidades de los países participantes y, al mismo tiempo, permitan la promoción del desarrollo de regiones y zonas menos favorecidas. Esta alianza debe ser vista, también, como un componente para el mejoramiento de la productividad para una inserción internacional más competitiva. Un ámbito a desarrollar en esta alianza se basa en la gran complementariedad estructural entre los países sudamericanos como productores y consumidores energéticos.

Infraestructura y comunicaciones

La interconexión física, el desarrollo territorial así como la complementación económica aparecen como componentes esenciales de un proceso de integración, entendido éste como un instrumento estratégico para el desarrollo económico y social.

La actual infraestructura regional es débil y, lo que es más grave, está orientada esencialmente a la provisión de bienes y servicios de exportación hacia fuera de la región. Su mejoramiento repercute positivamente no solo sobre un mayor potencial de comercio sino también, en las posibilidades de un desarrollo más equilibrado, sea desde el punto de vista social como territorial.

Integración comercial y complementación económica

Sin desconocer la importancia de las áreas temáticas antes mencionadas, en las cuales se inscribe el proceso de conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el objetivo de este trabajo está circunscrito a los ámbitos comercial y de complementación económica, para lo cual se requiere trabajar en la provisión de los correspondientes bienes públicos regionales.

En este marco, los acuerdos de complementación económica, sean bilaterales o subregionales constituyen, como se ha observado, una base insuficiente para el intercambio regional. Por lo tanto, su profundización requiere de una convergencia gradual que tome como base tales activos de la integración, pero que al mismo tiempo, considere las diferentes sensibilidades de los países y, por sobre todo, el respeto de las respectivas políticas comerciales.

La experiencia de los procesos de integración regionales (y subregionales) no puede ser desdeñada, como tampoco reproducida mecánicamente. Por ello es claro que, dado su avance y el actual estado de las negociaciones internacionales, un objetivo primario a considerar es la construcción de una zona libre de comercio sudamericana, tarea a la cual busca contribuir este documento.

II. Aranceles y comercio⁴

1. Diagnóstico del nivel de avance

Para evaluar el grado de convergencia hacia el libre comercio en la región sudamericana se han considerado diez acuerdos de la ALADI (denominados Acuerdos de Complementación Económica, ACEs) más el acuerdo de integración de la CAN⁵. Estos once procesos de integración contienen 90 trayectorias de desgravación arancelaria para las correspondientes 45 relaciones bilaterales⁶. El conjunto de las interrelaciones que resultan de tales acuerdos se presenta en el cuadro 1.

Las preferencias de todos los acuerdos fueron convertidos a una nomenclatura común (NALADISA 2002). En cada posición, a 8 dígitos de cada relación preferencial, se determinó el primer año en que tal relación alcanza el libre comercio (100% preferencia, arancel residual igual al 0%)⁷.

Cuadro 1
Matriz de acuerdos bilaterales de Sudamérica⁸

		Otorgantes									
		AR	BR	PA	UR	CH	BO	CO	EC	PE	VE
Beneficiario	Argentina (AR)		18	18	18	35	36	59	59	58	59
	Brasil (BR)	18		18	18	35	36	59	59	58	59
	Paraguay (PA)	18	18		18	35	36	59	59	58	59
	Uruguay (UR)	18	18	18		35	36	59	59	58	59
	Chile (CH)	35	35	35	35		22	24	32	38	23
	Bolivia (BO)	36	36	36	36	22		CAN	CAN	CAN	CAN
	Colombia (CO)	59	59	59	59	24	CAN		CAN	CAN	CAN
	Ecuador (EC)	59	59	59	59	32	CAN	CAN		CAN	CAN
	Perú (PE)	58	58	58	58	38	CAN	CAN	CAN		CAN
	Venezuela (VE)	59	59	59	59	23	CAN	CAN	CAN	CAN	

Nota: Los números corresponden al ACE firmado en el marco de la ALADI; CAN- acuerdos preferenciales de los países de la Comunidad Andina de Naciones.

Fuente: elaboración propia en base a ALADI, CAN y SM.

⁴ ALADI-SM, 2006: "Aranceles y Comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre comercio", ES-004-06.

⁵ Los diez ACE son: MERCOSUR (18); Chile-MERCOSUR (35); Bolivia-MERCOSUR (36); Perú-MERCOSUR (58); Ecuador/Colombia/Venezuela-MERCOSUR (59); Bolivia-Chile (22); Chile-Colombia (24); Chile-Ecuador (32); Chile-Perú (38); Chile-Venezuela (23).

⁶ Existen 45 pares de países distintos en el conjunto sudamericano, dentro de cada relación bilateral es posible definir 2 relaciones preferenciales debido a que las desgravaciones no son exactamente recíprocas.

⁷ Si existe más de un producto dentro del mismo ítem con distintos cronogramas de desgravación se considera que ese ítem tiene 100% de preferencia en el año de llegada del cronograma más lento, siempre que, además, no exista ninguna restricción adicional en ninguno de los productos del ítem.

⁸ Para este trabajo no se contó con información para Guyana y Suriname, por lo tanto la referencia a Sudamérica incluye solo a los diez países integrantes de la ALADI.

Con el objetivo de contar con un indicador que permita evaluar si se alcanzó una cobertura mínima de productos en situación de libre comercio (90%) se establecieron tres medidas que se aplicaron a cada relación preferencial, éstas son:

- i. la suma simple de ítems (NALADISA 2002) que en un cierto año calificaban en libre comercio como proporción del número total de ítems.
- ii. la suma de la participación de las exportaciones del beneficiario en los ítems que están en libre comercio. Este indicador informa de la proporción de las exportaciones del beneficiario que puede ingresar en libre comercio en el mercado del país otorgante.
- iii. en tercer lugar, se mide la proporción de estas potenciales dificultades de acceso al mercado que se encuentran en libre comercio⁹. Este indicador permite considerar el efecto de los productos sensibles en el proceso de liberalización.

Estas tres medidas, con sus respectivos grados de desgravación para cada una de las relaciones comerciales analizadas, se presentan separadamente para 2010 (ver cuadro 2), aunque en el texto principal se incluyen además otros años seleccionados (2006, 2014 y 2018).

En el cuadro mencionado se observa que las relaciones preferenciales que están más alejadas de la cobertura del 90% son las que se establecen entre los países del MERCOSUR como beneficiarios y los países de la CAN (sin Bolivia) como otorgantes. En cuanto la medida incorpora más información y es más rigurosa respecto a los requisitos del LC, el indicador alcanza un valor menor. Los países que alcanzan un acceso al mercado en condiciones más cercanas al libre comercio al año 2010 son separadamente Bolivia y Chile, aunque entre ellos el proceso de liberalización es menos profundo.

Los acuerdos subregionales más amplios (CAN y el MERCOSUR) no registran ninguna evolución en el período 2006-2018. Mientras que la CAN ya alcanzó el 100% de preferencias en la totalidad del universo arancelario, el MERCOSUR (ACE 18) tiene excepciones al libre comercio intra-subregional (azúcar y sector automotriz) que no cuentan hoy con una pauta prevista de cambio.

Es decir, de las 90 trayectorias potenciales de desgravación hay 32 (12 del MERCOSUR más 20 de la CAN) que en el período considerado se mantendrán inalteradas. No obstante, la mayoría de ellas (26) alcanzan la cobertura mínima de libre comercio establecida en el trabajo (más del 90% del universo arancelario en libre comercio) en las tres medidas que se han utilizado. En el indicador de cobertura de las exportaciones, Argentina casi alcanza el límite del 90% con sus tres socios, en tanto que Brasil se encuentra algo por debajo (80%). Por su parte, dada la relevancia del comercio automotor, según el indicador de acceso al mercado la distancia al libre comercio de las seis relaciones preferenciales de Argentina y Brasil con la subregión es aún mayor.

⁹ Se aproximan los obstáculos potenciales de acceso (de tipo arancelario) con la información del arancel Nación Más Favorecida del otorgante y se lo pondera por las estructuras de las exportaciones del beneficiario. Este indicador se conoce como tarifa impuesta.

Cuadro 2
Estado del libre comercio en Sudamérica en el año 2010
(Participación en %)

En número de ítems		Otorgante									
		AR	BR	PA	UR	CH	BO	CO	EC	PE	VE
Beneficiario	AR		93	93	93	98	91	15	25	11	18
	BR	93		93	93	98	91	40	26	10	25
	PA	93	93		93	97	91	35	19	9	25
	UR	93	93	93		97	91	40	22	60	21
	CH	98	98	98	98		0	97	96	95	99
	BO	97	97	97	96	99,9		100	100	100	100
	CO	27	45	15	23	97	100		100	100	100
	EC	27	40	15	12	96	100	100		100	100
	PE	24	36	15	66	95	100	100	100		100
	VE	25	41	16	12	99	100	100	100	100	

En exportaciones del beneficiario		Otorgante									
		AR	BR	PA	UR	CH	BO	CO	EC	PE	VE
Beneficiario	AR		89,7	89,7	89,7	72	59	21	13	12	25
	BR	80		80	80	88	69	31	19	7	21
	PA	98	98		98	68	18	6	2	0	56
	UR	95	95	95		72	63	22	11	27	8
	CH	93	93	92	92		0	98	97	93	99,7
	BO	93	93	97	93	99		100	100	100	100
	CO	64	76	33	59	97	100		100	100	100
	EC	89	94	61	68	46	100	100		100	100
	PE	87	92	21	59	89	100	100	100		100
	VE	88	93	77	74	100	100	100	100	100	

Proporción de Acceso en LC		Otorgante									
		AR	BR	PA	UR	CH	BO	CO	EC	PE	VE
Beneficiario	AR		76	85	82	72	58	15	7	9	17
	BR	62		72	70	89	65	15	10	3	13
	PA	96	97		98	68	18	3	1	0	53
	UR	92	92	93		72	62	7	8	19	7
	CH	85	83	84	84		0	96	96	93	99
	BO	81	83	89	80	98,6		100	100	100	100
	CO	34	46	1	26	97	100		100	100	100
	EC	75	80	18	32	46	100	100		100	100
	PE	79	81	7	58	89	100	100	100		100
	VE	24	55	26	22	100	100	100	100	100	

Nota: verde (gris) claro 90% y más en LC; verde (gris) oscuro 50% hasta 90% de los ítems en LC; menos de 50% negro.

Fuente: elaboración propia utilizando la base de convergencia.

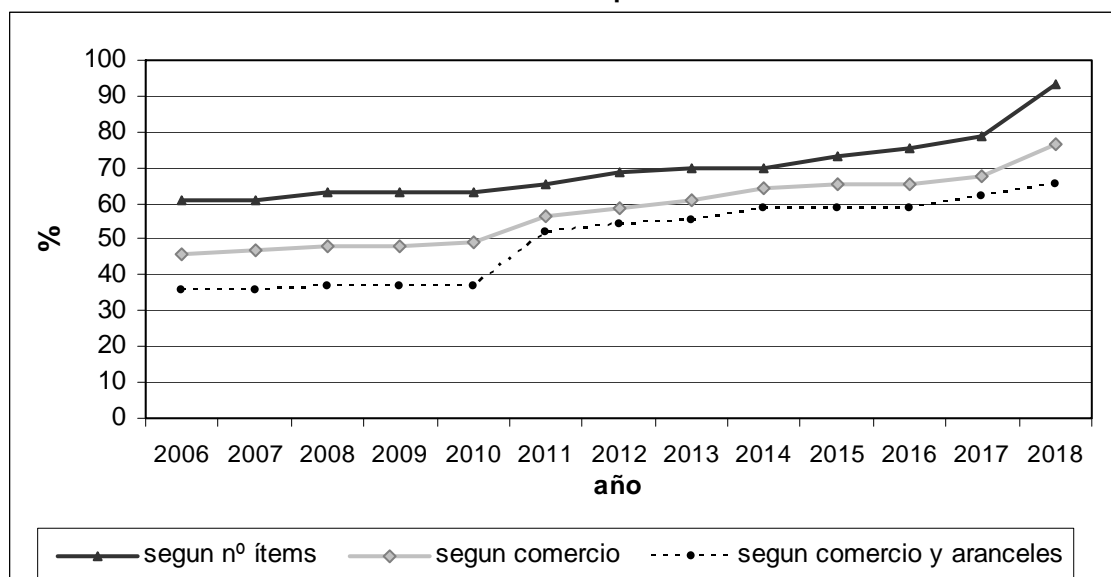
A los efectos de cumplir con los mandatos de los Presidentes sudamericanos, interesa conocer cual es la evolución que registra el proceso de convergencia hacia el libre comercio en Sudamérica en el período 2006-2018 (ver gráfico 2). La medida global de convergencia definida es la suma simple de las relaciones preferenciales que alcanzaron la cobertura mínima establecida (90% o más productos en libre comercio) como proporción del conjunto de las relaciones preferenciales involucradas (90).. El gráfico 1 es el resultado de contabilizar los acuerdos que cumplen con alcanzar una cobertura de más del

90% de productos en libre comercio en cada una de tales medidas de liberalización.

En el año 2006 un 61% de las relaciones preferenciales (55 casos) alcanzan el nivel de cobertura mínima cuando se emplea la medida por número de ítems, el 46% si se considera la proporción de las exportaciones del beneficiario (41 casos) y se reduce a 36% cuando se emplea la medida más restrictiva de acceso al mercado.

Hasta el año 2010 casi no se registran cambios significativos. La medida global de convergencia es de menos de dos tercios con el primer indicador, menos de la mitad con el segundo y 37% con el tercero. La segunda medida, que considera la relevancia de la liberalización del punto de vista de las exportaciones del beneficiario, está por debajo de la primera en todo el período. Asimismo, en todo el período, la medida global de convergencia que mide la proporción del acceso que está en situación de libre comercio se ubica por debajo de la medida que emplea las exportaciones del beneficiario como ponderador del grado de la liberalización.

Gráfico 2
Evolución del % de relaciones bilaterales donde se cumple libre comercio en más del 90 % de los productos



Fuente: elaboración propia con la base de datos de convergencia.

Mientras que la primera medida va aumentando en forma lenta pero regular desde el año 2011, la segunda cambia con mayor velocidad a partir del año 2014. El cumplimiento de la meta de 90% a partir de la ponderación de las exportaciones intrarregionales arroja menos acuerdos en la situación de cumplimiento¹⁰. Esto parece indicar que los países de Sudamérica tienen una estructura de comercio intrarregional que está relativamente más concentrada en los productos no liberalizados por sus socios. La medida de cobertura, que incluye la ponderación por los aranceles, refleja que los ítems con aranceles altos son los que más aparecen como excepciones a la liberalización en el conjunto de los acuerdos considerados.

¹⁰ Ver Anexo B del documento "Aranceles y Comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre comercio", Estudio 004/06 SM-SAT-CE/ ALADI/SEC/dt.

2. Propuesta de aceleración

Paralelo a la información anterior, es también útil contar con la información de las relaciones preferenciales que no alcanzan la cobertura mínima de 90% de libre comercio, ordenadas de acuerdo a la magnitud en que están alejadas de este valor¹¹. Para las dos medidas principales se realizó este ejercicio en dos momentos, en los años 2010 y 2018.

En particular, para 2010 hay 33 relaciones preferenciales que no cumplen la meta si se considera el número de ítems y 46 si se evalúa según la proporción del comercio liberalizado. La aceleración de la convergencia hacia una zona libre de aranceles en Sudamérica implica trabajar, prioritariamente, sobre este conjunto de relaciones preferenciales que no alcanzan el nivel del 90%.

En concordancia con la aplicación del principio de tratamientos diferenciales, se realizó un análisis detallado de las relaciones preferenciales en las cuales los países más pequeños son los beneficiarios. Éstas deberían ser las primeras en profundizarse para avanzar hacia un mayor grado de liberalización. Dado que Bolivia ya alcanzó en el año 2006 un alto grado de apertura arancelaria en la región, se ha analizado especialmente la situación de Paraguay, Ecuador y Uruguay como beneficiarios.

En síntesis, si se llevan a cabo las medidas planteadas, Ecuador se situaría en el año 2010 en una ZLC en todos los mercados de la región. Por otra parte, para no alterar su patrón común con el resto de los países del MERCOSUR, en el caso de Paraguay y Uruguay la propuesta optó por no modificar los cronogramas de los ACEs 35 y 36. En cambio, se acelera la convergencia al LC para ambos países como beneficiarios para todas las otras relaciones bilaterales. Con estas medidas, se sumarían 12 relaciones a las 44 que, según el criterio del 90% del comercio del beneficiario, en las condiciones actuales cumplirían la meta en el 2010.

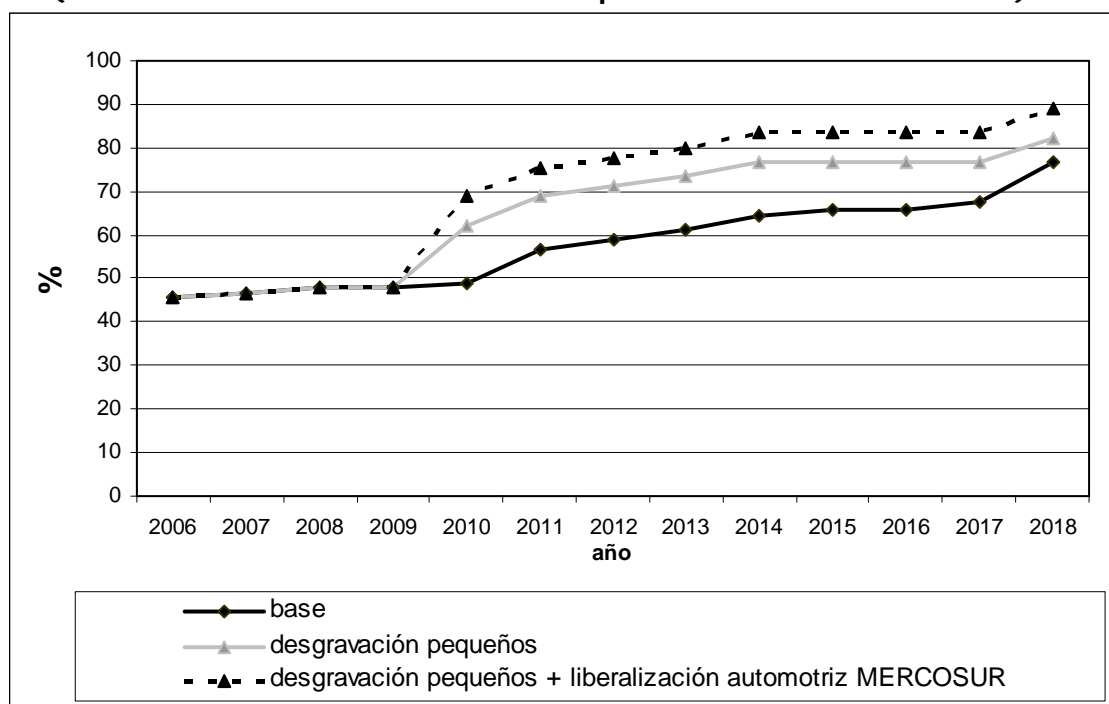
Otro aspecto que podría ser considerado para acelerar el proceso de desgravación es la profundización de los acuerdos subregionales. En este caso, se trataría de alcanzar el libre comercio en el sector automotor en el comercio intra MERCOSUR, lo cual agregaría seis relaciones bilaterales en libre comercio.

El gráfico 3 muestra la situación de cumplimiento de la meta del 90% de liberalización según exportaciones del beneficiario para 2010 en tres situaciones: el estado actual de los acuerdos; con la desgravación a favor de Ecuador, Paraguay y Uruguay; y con desgravación para estos países pequeños más la liberalización del sector automotor en el MERCOSUR.

¹¹ Ver Anexo C del documento "Aranceles y Comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre comercio", Estudio 004/06 SM-SAT-CE/ ALADI/SEC/dt.

Gráfico 3

**Impacto de la medidas de aceleración del cumplimiento propuestas
(en % de acuerdo con 90% LC en exportaciones del beneficiario)**



Fuente: elaboración propia utilizando la base de datos de convergencia.

III. Disciplinas comerciales y materias complementarias

En el este capítulo se sintetiza la situación de las disciplinas comerciales existentes en los acuerdos que regulan las relaciones entre los países sudamericanos. Su principal objetivo es identificar los elementos relevantes en materia de normas sobre el acceso a los mercados para, a partir de allí, definir líneas de acción hacia su armonización. En este sentido, este es un proceso complementario con el de de desgravación arancelaria, abordado en el capítulo anterior, para avanzar en el perfeccionamiento de una ZLC sudamericana.

La construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, supone la consolidación de un área comercial que, en lo posible, permita el libre tránsito de mercancías. Para ello resulta necesaria no sólo la eliminación concertada de los gravámenes a las importaciones provenientes de la región, sino también, de similar importancia garantizar la no existencia de barreras al comercio, sean éstas las medidas no arancelarias vinculadas a normas fijadas por los países y que pueden afectar el precio, la forma general de comercialización o el valor de las mercancías, como los obstáculos técnicos al comercio o las medidas sanitarias o fitosanitarias que se aplican en el ámbito agropecuario.

Para garantizar la conformación de la mencionada ZLC será imprescindible garantizar, en primer lugar, que las medidas no arancelarias que apliquen los países miembros no se conviertan en restricciones al comercio, principio general que debe regir para todo el ámbito considerado.

De igual manera, se considera prioritario reducir los costos de administración existentes en los distintos acuerdos bilaterales. Es por ello que

se propone avanzar en la armonización (y eventual unificación) de las normas relativas a la instrumentación del libre comercio; en particular, las normas de origen, los mecanismos de defensa comercial y los procedimientos aduaneros.

En un segundo nivel de aproximación, se debe considerar las materias complementarias, las cuales si bien no están presentes en todas las relaciones bilaterales analizadas, constituyen una herramienta útil para apoyar y facilitar el libre comercio.

1. Disciplinas comerciales

Reglas de origen¹²

Las reglas de origen definen los criterios que debe satisfacer un producto para obtener la condición de "originario" (calificación de origen), requisito necesario para que dicho producto pueda tener acceso al tratamiento arancelario que supone un acuerdo preferencial. Asimismo, dichas reglas establecen los procedimientos y elementos operativos que permitirán certificar, controlar y verificar tal condición.

Para evaluar la situación de las reglas de origen vigentes se realizó un análisis comparativo de la normativa contenida en la Decisión 416 de la Comunidad Andina, del ACE 18 (MERCOSUR), el ACE No. 58 entre Perú y MERCOSUR y el ACE No. 59 entre Colombia, Ecuador, Venezuela y el MERCOSUR. Si bien estos acuerdos comprenden al mayor número de países signatarios en el marco del ámbito sudamericano y, además, son los suscritos más recientemente, por lo cual incorporan criterios novedosos en materia de reglas de origen, se consideró importante incorporar también la normativa vigente en el ACE No. 35 entre Chile y MERCOSUR

El análisis comparativo arroja coincidencias en las normas analizadas. Sin embargo, el perfeccionamiento de una zona de libre comercio requiere un único régimen de origen, de manera tal que las condiciones a cumplir, así como los procedimientos a seguir sean similares en cualquier mercado de la subregión.

A partir de lo anterior, se propone abordar el proceso de armonización creando un esquema que, por un lado, se ajuste a las condiciones actuales de los países sudamericanos y, por otro, permita que los beneficios de la zona de libre comercio no sean distorsionados por prácticas de triangulación.

¹² ALADI/MERCOSUR/CAN/02/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Normas de Origen (ACEs 58 y 59 y Decisión 416 de la CAN).

Regímenes aduaneros¹³

El acceso a los mercados requiere una clara definición de las normas que serán aplicadas en las aduanas de ingreso de las mercancías para hacer efectiva su nacionalización. Tienen el objetivo de resguardar el cumplimiento de las normas de internación de las mercancías sin llegar a ser en sí mismas una traba al comercio.

En este documento se procedió a realizar el análisis comparativo de los temas de valoración aduanera y regímenes aduaneros especiales, los cuales están directamente relacionados con el tratamiento que reciben los productos en los mercados y que pueden, si no son aplicados de la manera correcta, afectar el acceso de los mismos. Sin embargo, se considera necesario avanzar en la armonización de los regímenes aduaneros existentes, con especial énfasis en aquellos vinculados con el despacho de las mercancías y el tránsito aduanero internacional.

En el caso de la valoración aduanera, si bien todas las normas vigentes en el ámbito sudamericano se basan en las disposiciones del Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC, por ser éste el marco multilateral de aplicación, algunas de ellas van más allá y establecen disposiciones específicas que amplían o perfeccionan el esquema OMC. En tal sentido se propone armonizar las normas de valoración aduanera con la remisión al Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC e incorporando aquellos elementos que facilitan la aplicación uniforme de los criterios de valor previstos en la norma multilateral.

En lo que corresponde a los regímenes aduaneros especiales (zonas francas, admisión temporal con perfeccionamiento activo y draw-back) solamente cuatro Acuerdos (ACE 18, 31, 35 y 36) cuentan con una reglamentación específica sobre los mismos.

Por tanto se recomendaría llevar adelante un programa de armonización de las normas aduaneras, fundamentado en los principios del Convenio de Kyoto en la materia.

Mecanismos de defensa comercial¹⁴

Los mecanismos de defensa comercial son instrumentos que le permiten a un país limitar temporalmente el cumplimiento de los compromisos de liberación comercial asumidos. Para la evaluación de los mecanismos de defensa comercial, se compararon los esquemas prevalecientes en la normativa andina y aquellos contemplados en los Acuerdos de Complementación Económica entre los países de la CAN, el MERCOSUR y Chile.

Como resultado del análisis comparativo, resalta que los países de la CAN incorporaron en sus acuerdos con los países del MERCOSUR y Chile mecanismos de salvaguardia para atender problemas originados por el incremento de importaciones y optaron por recurrir a la norma multilateral para

¹³ ALADI/MERCOSUR/CAN/03/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Valoración Aduanera y Regímenes Aduaneros Especiales.

¹⁴ ALADI/MERCOSUR/CAN/04/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Mecanismos de Defensa Comercial.

resolver los efectos de las prácticas desleales de comercio como el dumping y las subvenciones.

La armonización de estas normas podría contemplar la definición de un único sistema de salvaguardia comercial para el universo de productos sujetos a la desgravación arancelaria y eventualmente un mecanismo especial para un grupo reducido de productos agropecuarios, cuyo activador puede ser por volumen y por precios. En este sentido, se deberían armonizar los elementos que definen cada uno de los mecanismos a ser establecidos, como por ejemplo, la sustentación del daño a la producción nacional para invocar estas medidas, la duración de las mismas, los procedimientos y la práctica de investigación, las posibilidades de compensación, la posibilidad de mantener el acceso a las corrientes de comercio existentes.

En el caso de prácticas desleales en el comercio entre las partes (dumping y subsidios), se puede mantener las normas nacionales ajustadas a las disposiciones de la OMC para corregir los efectos de dichas prácticas.

Medidas no arancelarias (MNA)¹⁵

En todos los acuerdos suscritos entre los países de la región, las partes asumen el compromiso de eliminar o no aplicar aquellas medidas que impidan o dificulten el comercio a los productos incluidos en su programa de liberación, contemplando, algunos, plazos o fechas límite para la eliminación de las mismas. Del análisis de la normativa surge que los compromisos asumidos presentan los siguientes elementos:

- i. cláusulas sobre eliminación de restricciones no arancelarias (RNA);
- ii. cláusulas sobre no aplicación, mantenimiento o adopción de nuevas medidas, con las excepciones previstas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) o en la normativa de la OMC;
- iii. medidas declaradas en "Notas Complementarias" al acuerdo que pueden aplicarse a los productos incluidos en el programa de liberación;
- iv. facultad para aplicar medidas de carácter restrictivo a determinados productos indicados en anexos del acuerdo;
- v. cláusulas sobre la transparencia que consisten en la obligación de mantener informados a los países signatarios sobre las medidas existentes o modificaciones a los regímenes de comercio exterior; y
- vi. compromiso de las partes de identificar en términos de fracciones arancelarias las medidas adoptadas.

Dada la importancia que tiene este tipo de medidas, es necesario prever un adecuado tratamiento para regular su utilización y eliminar las trabas actualmente existentes. Para ello sería recomendable en el corto y mediano plazo, asumir algunos compromisos como:

- i. identificar y comunicar las medidas adoptadas en cada país, en términos de la nomenclatura que corresponda, de forma de garantizar la transparencia y facilitar el acceso de bienes al mercado; y
- ii. acordar un programa de acción basado en la atenuación gradual, hasta alcanzar la eliminación total de aquellas medidas que afecten el intercambio recíproco.

¹⁵ ALADI/MERCOSUR/CAN/05/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Medidas No Arancelarias.

Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)¹⁶

Los acuerdos suscritos entre los países sudamericanos, incorporan el tratamiento de los OTC con diferentes grados de amplitud y profundidad, como espacio para la consideración de las normas y reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad. Mientras que algunos se remiten expresamente a las obligaciones contraídas en el acuerdo respectivo de la OMC, otros van más allá, estableciendo disposiciones adicionales para el tratamiento de tales disciplinas.

Las agrupaciones subregionales sudamericanas donde participan la mayoría de los países de la región marcan una importante evolución en el marco de sus respectivos acuerdos, llegando a establecer mecanismos coordinados de normalización, acciones de transparencia sobre los reglamentos técnicos que deben cumplir las exportaciones y adentrándose en esquemas de evaluación de la conformidad que permiten usar la certificación como un mecanismo de facilitación del comercio.

Existe incluso un Acuerdo Regional en el marco de la ALADI, denominado "Acuerdo Marco para la Promoción del Comercio mediante la Superación de los Obstáculos Técnicos al Comercio", que fue suscrito con el objetivo de evitar que el proceso de elaboración, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos, las normas técnicas y la evaluación de la conformidad, se constituyan en restricciones innecesarios al comercio intrarregional. Dicho acuerdo reúne a los países sudamericanos, entre otros.

Una opción que pudiera explorarse es el desarrollo de un acuerdo que, sobre la base de los compromisos alcanzados y las normativas desarrolladas, establezca una normativa regional sobre la materia, que contribuya a la facilitación del comercio entre los países sudamericanos, incluyendo a Guyana y Surinam. En particular, los OTC han sido incorporados en los acuerdos subregionales (CAN y MERCOSUR), lo cual debería ser considerado a la hora de proponer un acuerdo más profundo.

Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)¹⁷

Los aspectos vinculados al tratamiento de las MSF en los acuerdos suscritos entre los países sudamericanos y específicamente los establecidos por el MERCOSUR y la CAN se enmarcan dentro del acuerdo MSF de la OMC. Estos aseguran que las MSF sólo se apliquen en cuanto sean necesarias para: proteger la salud y la vida de las personas y de los animales; y para preservar el medio ambiente. Las MSF deben estar basadas en principios científicos y deben estar sustentadas en testimonios científicos suficientes.

De la revisión de los acuerdos suscritos y en los cuales se hace referencia al tema sanitario y fitosanitario, se observa una diferencia importante en el nivel de desarrollo de este tipo de disciplinas. Mientras que en algunos acuerdos se han establecido disposiciones específicas en la materia, en otros tan solo se hace mención a las mismas en las notas complementarias vinculadas con la importación, fabricación o comercialización de productos específicos. En algunos casos, como los acuerdos suscritos por Colombia,

¹⁶ ALADI/MERCOSUR/CAN/06/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Obstáculos Técnicos al Comercio.

¹⁷ ALADI/MERCOSUR/CAN/07/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Ecuador y Perú con Chile, se establecen mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades sanitarias respectivas. En otros, como los acuerdos suscritos por el MERCOSUR con terceros, se hace referencia a las disposiciones emanadas en esta materia en el marco de la OMC y se deja a las Comisiones Administradoras la tarea de establecer mecanismos apropiados para garantizar su uso adecuado.

Para lograr la mayor convergencia posible, se requerirán algunas acciones que no solo cumplan con el principio de protección y seguridad para la producción agropecuaria, sino también para desarrollar un sistema regional de coordinación que, sobre la base de principios de producción segura, evite la contaminación y permita una respuesta regional institucional ante los retos que se presenten en este campo:

- i. desarrollar acciones orientadas a lograr una mayor implementación y aplicación de los principios establecidos en el Acuerdo de MSF de la OMC y promover normativas armonizadas para el establecimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios comunes en productos específicos;
- ii. promover la libre circulación de productos agropecuarios mediante el reconocimiento de los certificados sanitarios y fitosanitarios;
- iii. desarrollar mecanismos y procedimientos armonizados para realizar las labores de inspección y control de cuarentenas;
- iv. promover actividades de capacitación y formación de personal técnico especializado en la aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el marco del Acuerdo de MSF
- v. promover el fortalecimiento institucional de los Servicios de Sanidad Agropecuaria.

Solución de Controversias¹⁸

En la perspectiva comercial y productiva, la zona de libre comercio sudamericana requiere de un desarrollo institucional que permita aumentar la certidumbre en las reglas del juego vigentes, tanto por parte del empresariado como de los inversionistas. Para ello, además de las normas y disciplinas que regulan el intercambio en el ámbito regional, se requiere de un mecanismo confiable y lo suficientemente dinámico, que permita la solución pacífica de las diferencias entre las partes o empresas involucradas.

En la Comunidad Andina existe el Sistema de Solución de controversias encabezado por el Tribunal de Justicia, el cual actúa como instancia máxima, complementado por la Secretaría General, en su fase prejudicial. En lo que respecta al MERCOSUR, los órganos jurisdiccionales son el Tribunal Permanente de Revisión y los Tribunales Ad Hoc en el marco del Protocolo de Olivos, el cual determina el procedimiento aplicable a las controversias que susciten en el marco de dicho esquema de integración.

Además, todos los acuerdos en los que participan los países sudamericanos suscritos en el marco de la ALADI cuentan con mecanismos para resolver las dificultades generadas en su aplicación, los cuales incluyen la instancia arbitral, aunque muestran diferencias en los procedimientos establecidos.

Teniendo en cuenta el grado de armonización logrado en la materia entre los Acuerdos de Complementación Económica, un escenario a considerar

¹⁸ ALADI/MERCOSUR/CAN/16/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Solución de Controversias.

podría ser la creación de un Régimen Regional de Solución de Controversias que contemple, como mínimo, una etapa de negociaciones directas entre las Partes involucradas en la controversia y, de no solucionarse el diferendo, la eventual posibilidad de recurrir a la participación del órgano administrador del acuerdo. Posteriormente, una instancia arbitral que culmine su actuación con la adopción de un laudo obligatorio para las Partes en la controversia.

2. Materias complementarias

La mayoría de los acuerdos considerados, además de las normas y disciplinas que regulan el tránsito comercial entre los países de la región, incorporan una serie de materias complementarias que amplían el comercio y la inversión a nuevos ámbitos de políticas en el proceso de integración.

De los mandatos de los Presidentes sudamericanos, se desprende la necesidad de incorporar temas que no se vinculan solamente al tránsito de bienes, sino que están orientados a incorporar otros espacios económicos, de innegable importancia. Así, se han mencionado entre otros asuntos: ciencia y tecnología; infraestructura; energía; transporte; comunicaciones y desarrollo sostenible. Estos temas pueden ser abordados a partir de un marco normativo moderno acorde con las tendencias internacionales en la materia. Es por ello que se ha incluido un tratamiento específico para algunos de ellos, considerados de relevancia para la construcción de la Comunidad Sudamericana: comercio de servicios; inversiones; propiedad intelectual; política de competencia y compras del sector público.

Comercio de servicios¹⁹

Las transformaciones estructurales de las economías sudamericanas, cuyo PIB está constituido en más del 60% por actividades de servicios, el avance de las tecnologías de la información y de la comunicación, el relacionamiento comercial entre los países sudamericanos que exige cada vez mejores condiciones competitivas en términos de calidad, transporte, logística, seguros, pagos y financiación y proyectos como IIRSA y la integración energética, de telecomunicaciones y del turismo en Sudamérica, ofrecen un panorama muy amplio de retos y oportunidades para el sector de los servicios, el cual debería acompañarse por mecanismos institucionales que favorezcan su aprovechamiento por los proveedores de la región.

El comercio de servicios, ha sido contemplado en casi todos los Acuerdos de nueva generación suscritos en el ámbito de la ALADI. De ellos solo cuatro incorporan cláusulas que establecen compromisos específicos de apertura de mercados en el sector, mientras que el resto contiene disposiciones que expresan la intención de avanzar hacia la liberalización del comercio de servicios.

En el proceso de integración subregional andino, además de la Decisión 439 que establece un "Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina", se han desarrollado normas específicas en sectores, ejemplo de ellos son las normas

¹⁹ ALADI/MERCOSUR/CAN/09/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Convergencia en el Comercio de Servicios.

en el sector de los transportes –Decisiones 257, 297, entre otras- y en el ámbito de las telecomunicaciones –Decisión 395-. Otros acuerdos como los ACE 35 y 36, contienen disposiciones en el orden general e incluyen compromisos de cooperación científica y tecnológica en este campo. Los acuerdos anteriormente mencionados contienen cláusulas para la solución de las controversias que pudieran generarse por la aplicación de la normativa acordada.

En las negociaciones que sobre comercio de servicios que eventualmente se desarrollen entre los países sudamericanos se debería:

- i. comprender un alcance y profundidad superior a los compromisos que se asuman en la OMC;
- ii. contemplar una cobertura sustancial de sectores y modos de suministro para que dicho acuerdo pueda acogerse a la excepción de la cláusula de la nación más favorecida del GATS;
- iii. asegurar que las negociaciones se desarrollen en un marco de transparencia y equidad, asumiendo el compromiso de no introducir nuevos obstáculos o restricciones al comercio de servicios, que alteren las condiciones de la negociación o vulneren los resultados.

*Inversiones*²⁰

Los Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones tienen como objetivo general crear las condiciones de seguridad para los inversionistas extranjeros en el país de que se trate y, a la vez, para los nacionales en el exterior a través de mecanismos que garantizan el derecho de propiedad, la libre transferencia y la no discriminación.

Los países de la región sudamericana han suscrito acuerdos para promover y proteger las inversiones, tanto con terceros países como en el ámbito subregional y bilateral. A la fecha han adherido también a sistemas internacionales de garantías, como el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) y de solución de conflictos, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y han suscrito cerca de un centenar de acuerdos que involucran a las inversiones, de los cuales un porcentaje importante son entre los mismos países de la región.

Por su parte, la CAN y el MERCOSUR, han desarrollado normas subregionales relacionadas con las inversiones. La CAN, a través de las Decisiones 291 y 292 y el MERCOSUR por intermedio del Protocolo de Colonia y el Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones Provenientes de Estados no Partes del MERCOSUR. En este último caso estos Protocolos aún no han entrado en vigencia.

Casi todos los acuerdos de última generación negociados en el marco del TM80 han incluido, en diferente grado de profundidad, normas tendientes a asegurar la protección de las inversiones de los socios comerciales. Sin embargo, en la mayoría de los acuerdos el tratamiento de este tema es de carácter general siendo solamente algunos acuerdos los que contienen capítulos específicos sobre la materia.

En aras de propiciar un mayor dinamismo de las inversiones regionales en el ámbito sudamericano, se deberían promover dos acciones iniciales:

²⁰ ALADI/MERCOSUR/CAN/10/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Inversiones.

- i. La elaboración de una normativa común con compromisos para la promoción y protección de las inversiones en la región;
- ii. El desarrollo de iniciativas de cooperación entre las organizaciones nacionales encargadas de la promoción de las inversiones en cada país y eventualmente, la elaboración de una estrategia de promoción de América del Sur, como un espacio seguro para la inversión.

Propiedad intelectual²¹

El Acuerdo de la OMC sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) es el marco establecido a nivel multilateral para la protección de los derechos relativos a la materia. El mismo contiene normas y disciplinas que fijan los niveles mínimos a alcanzar.

La Decisión 486 de la Comunidad Andina, sobre Propiedad Intelectual es el único régimen común vigente que se ha desarrollado en la región. Respecto al tratamiento del tema en los acuerdos de nueva generación de la ALADI, cabe señalar que solamente algunos de ellos contienen normativas generales sobre propiedad intelectual. Los restantes acuerdos, o bien no contienen normativa sobre el tema; o las partes signatarias se comprometen, en términos generales, a otorgar la debida protección a la propiedad intelectual; o simplemente se someten al ADPIC. Finalmente, algunos acuerdos solo señalan su compromiso de avanzar en la elaboración de normas sobre la materia.

Cabe señalar asimismo, que algunos de dichos Acuerdos establecen compromisos para la observancia de las obligaciones relativas a la propiedad intelectual en convenios internacionales sobre la materia.

Como alternativa de acción se podría establecer un régimen de principios y procedimientos en temas de interés para la región, como las marcas, las indicaciones geográficas, los modelos de utilidad, los diseños industriales y las prácticas anticompetitivas de las licencias contractuales. Este régimen incluiría también procedimientos de observancia, cooperación institucional y de solución de controversias. Otros temas a considerar en estos desarrollos, son los que se desprenden de los ámbitos de la salud pública y aquellos vinculados a la protección de los conocimientos tradicionales.

Política de Competencia²²

La política de competencia proscribire ciertas prácticas "horizontales" que limitan, restringen o distorsionan la competencia, como los acuerdos colusorios entre empresas competidoras del mismo sector, así como conductas "verticales" como los arreglos entre empresas que realizan sus actividades en distintos niveles de un determinado proceso de producción, ambos con efectos restrictivos de la competencia y por ende pérdidas importantes de bienestar para el consumidor. Esta política debe facilitar una asignación más eficiente de los recursos por parte del mercado a nivel nacional y regional, impulsar el desarrollo tecnológico y la competitividad de la producción de bienes y

²¹ ALADI/MERCOSUR/CAN/11/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Convergencia de la Propiedad Intelectual.

²² ALADI/MERCOSUR/CAN/14/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Políticas de Competencia.

servicios, procurar el bienestar del consumidor y promover la capacidad de competir en los mercados regionales e internacionales.

La CAN y el MERCOSUR poseen instrumentos jurídicos en materia de libre competencia. En la CAN, se aplica la decisión 608 "Normas para la Protección y Promoción de la Libre Competencia en la Comunidad Andina" y en el MERCOSUR se aprobó la Decisión 18/96 "Protocolo de Defensa de la Competencia en el MERCOSUR", aún no vigente.

El ACE 35 aborda la defensa de la competencia. Sin embargo este acuerdo no establece compromisos específicos y se limita a instruir a las partes a promover y desarrollar acciones e implementar un esquema de cooperación entre las instituciones nacionales competentes.

Las disposiciones en esta materia se basan en el trato no discriminatorio y obligan a que los actores económicos no lleven a cabo acuerdos que restrinjan la competencia o abusen de eventuales posiciones dominantes en el mercado.

Dada la particular influencia distorsionante que tienen las prácticas anticompetitivas en el mercado con repercusiones tanto a nivel nacional como regional, se propone avanzar a partir de dos opciones:

- i. establecer un mecanismo de cooperación entre los órganos nacionales de aplicación para intercambiar información relacionada a experiencias, entrenamientos técnicos, jurisprudencia y doctrina administrativa, relacionados con la defensa de la libre competencia; y
- ii. establecer un marco normativo regional, dictando medidas de carácter general que sean aplicables a todos los países sudamericanos.

De igual manera se considera útil complementar las disciplinas en materia de competencia con mecanismos que permitan proteger los intereses de los consumidores. Si bien ésta es una materia aún ausente en los acuerdos regionales analizados, los procesos de integración mas avanzados, como el de la Unión Europea, incorporan este tipo de disciplinas entre las que favorecen el funcionamiento de los mercados y permiten que los consumidores se apropien de los beneficios del libre comercio. En este sentido, se propone iniciar acercamientos entre las autoridades de protección al consumidor de los países sudamericanos y establecer mecanismos de cooperación y de intercambio de información.

*Compras del sector público*²³

Las normativas sobre Compras Públicas están dispuestas para garantizar la transparencia y mejorar el acceso de las Partes a dichas compras, las cuales se definen como aquellas adquisiciones de productos y servicios realizadas por la administración central u organismos públicos para cubrir sus propias necesidades.

Existe en el ámbito de la OMC un acuerdo plurilateral que obliga solo a los países signatarios del mismo. Ninguno de los países sudamericanos es suscriptor del acuerdo de contratación pública de la OMC, por lo que no existe una base común para ellos en el plano multilateral.

²³ ALADI/MERCOSUR/CAN/15/2006: "CONVERGENCIA COMERCIAL DE LOS PAISES DE AMÉRICA DEL SUR HACIA LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES", Compras del Sector Público.

No obstante, en el marco del ALADI, solo algunos de los acuerdos de nueva generación suscritos entre países sudamericanos, registran compromisos específicos en esta disciplina, mientras que otros contienen cláusulas generales o programáticas, en las cuales se fijan los términos de base sobre los cuales deberán regularse las compras gubernamentales a futuro. En el marco del ACE 18 se ha desarrollado un régimen de compras públicas que podría servir de base para el establecimiento de una norma regional. Cabe destacar, sin embargo, que este acuerdo aún no está vigente.

Como opción inicial podría acordarse en el ámbito sudamericano un régimen común que incluya disposiciones en cuanto a información; trato nacional y transparencia en las licitaciones y adquisiciones en general.