

Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano e do Caribe

Systeme Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Evolución de la Comunidad Andina (CAN)

Copyright © SELA, noviembre de 2014. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen



Evolución de la Comunidad Andina (CAN)

Relaciones Intrarregionales

Copyright © SELA, agosto de 2014. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

| | |
|---|------------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 3 |
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| I. EVOLUCIÓN DE LAS FASES DEL MECANISMO | 9 |
| 1. Etapa de liberación comercial | 9 |
| 2. Etapa de mercado común | 29 |
| II. EVOLUCIÓN DE INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES EN EL MECANISMO | 40 |
| 1. Evolución de indicadores sociales | 40 |
| 2. Evolución del PIB | 48 |
| 3. Evolución de la IED por sectores | 52 |
| 4. Evolución del comercio intra y extrarregional en los países miembros | 53 |
| 5. Evolución de la deuda pública y balanza comercial bilateral Entre los países miembros | 56 |
| III. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DEL MECANISMO | 62 |
| 1. Estructura de la organización institucional | 62 |
| 2. Grado de adopción y puesta en vigencia de las normativas subregionales | 66 |
| 3. Alcance temático de las normativas subregionales vigentes | 67 |
| 4. Sistema de solución de conflictos | 69 |
| 5. Acuerdos comerciales con otros procesos de integración y países y su influencia en la normativa, la institucionalidad y los avances del proceso | 72 |
| IV. CARACTERIZACIÓN DE LA CONVERGENCIA DE POLITICAS ECONOMICAS EN EL MECANISMO | 78 |
| 1. Política regulatoria y de competencia | 78 |
| 2. Política macroeconómica | 80 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 87 |
| ANEXO I. BASES Y FUENTES DE LA NORMATIVA DE LA COMUNIDAD ANDINA | 89 |
| ANEXO II. DECISIONES DE 1991 PARA LA LIBERALIZACIÓN DEL INTERCAMBIO DE BIENES EN 1991 | 93 |
| ANEXO III. DECISIONES SOBRE SERVICIOS EN SECTORES ESPECÍFICOS | 97 |
| ANEXO IV. MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL Y NORMAS PARA CORREGIR PRÁCTICAS RESTRICTIVAS A LA COMPETENCIA | 101 |

| | |
|---|------------|
| ANEXO V. NORMAS COMUNITARIAS ANDINAS SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL | 107 |
| ANEXO VI. NORMAS COMUNITARIAS SOBRE MOVILIDAD DEL FACTOR TRABAJO | 111 |
| ANEXO VII. DECISIONES RELEVANTES DE LA "AGENDA MULTIDIMENSIONAL" ANDINA | 115 |
| ANEXO VIII. TRATADOS COMERCIALES NO COMUNITARIOS VIGENTES A JUNIO DE 2014 -NO INCLUYE | 119 |
| ANEXO IX. ESTADO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES DE INCUMPLIMIENTO EN LA COMUNIDAD ANDINA | 123 |
| ANEXO X. ANÁLISIS DE ACCIONES DE INCUMPLIMIENTO EN LA COMUNIDAD ANDINA 1995-2004ANDINA | 127 |
| ANEXO XI. ABREVIATURAS Y SIGLAS | 131 |
| BIBLIOGRAFÍA | 135 |

P R E S E N T A C I Ó N

El presente estudio ha sido elaborado en cumplimiento de la Actividad I.1.5. del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del SELA para el Año 2014, denominada "Evaluación de los mecanismos subregionales de integración de América Latina y el Caribe: CAN-CARICOM-MERCOSUR-SICA; y de las nuevas modalidades de integración: ALBA-TCP y de la Alianza del Pacífico, su dimensión latinoamericana y caribeña".

En ese sentido, este estudio tiene como objetivo destacar la situación actual y el grado de evolución de la Comunidad Andina (CAN), en sus aspectos económicos, comerciales e institucionales, conforme a sus objetivos y en sus diferentes dimensiones y aspectos relevantes. Se contempla, asimismo, sobre la base del diagnóstico respectivo, fundamentar un conjunto de conclusiones y recomendaciones para impulsar su profundización.

La Secretaría Permanente del SELA expresa su reconocimiento y agradece al Dr. Gustavo Guzmán en su calidad de consultor para la elaboración de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

El Acuerdo de Cartagena que crea la Comunidad Andina en 1969 incluye mecanismos que apuntan claramente a la conformación de una unión aduanera para el comercio de bienes. Veintisiete años después, en 1997, se incluyó el compromiso para la libre circulación de servicios.

La Comunidad Andina desde su inicio contó con órganos intergubernamentales y comunitarios diseñados para dirigir y administrar una integración económica. Sus normas son supranacionales, como lo son los actos del Tribunal de Justicia. Se crearon además instituciones comunitarias financieras, sociales y consultivas sectoriales. El perfil directivo al comenzar el proceso era técnico.

En 1996 se introdujeron reformas institucionales que introducen un perfil más político con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y se amplió el espectro temático del proceso a áreas distintas de las económico-comerciales. Aún así, la lectura del Acuerdo de Cartagena vigente muestra que el proceso sigue siendo predominantemente de integración económica, con mecanismos comerciales típicos de unión aduanera. De igual manera, la mayoría de las normas derivadas del proceso siguen siendo principalmente de naturaleza comercial.

Los compromisos para la libre circulación de factores que escalarían la integración a un mercado común, son difusos en el texto del acuerdo. Sin embargo, los países han hecho intentos para la movilidad laboral y libertad de establecimiento, hasta ahora infructuosos. Se ha avanzado en facilidades para presencia temporal, especialmente con fines turísticos.

La circulación de capitales está sujeta a las legislaciones nacionales. Un rígido y restrictivo estatuto inicial para tratamiento comunitario a los capitales extranjeros se diluyó con el tiempo y los servicios financieros no se han liberalizado. Hay metas de convergencia macroeconómica no vinculantes que se monitorean permanentemente entre las autoridades competentes de los países y se cumplen de manera satisfactoria.

La liberalización de comercio de bienes tuvo dificultades iniciales y varios aplazamientos pero finalmente se logró en 1991 entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, puesto que Perú se apartó durante un tiempo de la zona de libre comercio, retomó el compromiso en 1997 y culminó la apertura al intercambio de bienes a partir de 2006. Las estadísticas muestran que las exportaciones intracomunitarias crecieron de manera importante desde que se abrió el mercado en la década de los años noventa.

En la actualidad funciona una zona de libre comercio avanzada entre los cuatro países andinos, acompañada de múltiples disciplinas comerciales que facilitan el libre intercambio de bienes. Sin embargo, no hay compromisos en contratación pública con lo que un importante segmento del mercado comunitario queda sujeto a las legislaciones nacionales en esa materia.

En 1995 se adoptó un arancel externo común –AEC- considerado imperfecto por los especialistas. Perú no participó en el mecanismo, Bolivia lo asumió con una estructura arancelaria diferente y Ecuador con numerosas excepciones. Aún así el AEC funcionó durante doce años, contribuyó a unificar un alto porcentaje de tarifas entre Colombia, Ecuador y Venezuela, y a disminuir diferencias en los aranceles de todos los países. El AEC fue abandonado en 2007 tras el retiro de Venezuela y la amenaza de perforaciones por negociaciones comerciales no comunitarias con terceros países. A cambio de un arancel externo común, los países se comprometieron a aprobar una política arancelaria que no se ha adoptado siete años después.

4

La Comunidad Andina es importante para las exportaciones manufactureras de los países, en especial para Bolivia, Colombia y Ecuador. Sin embargo, es un mercado marginal para el total de las exportaciones andinas. La participación del mercado andino en las exportaciones totales de esta subregión nunca superó el 9% en promedio. En el año 2013 el mercado andino alcanzó a ser el 11% para las exportaciones de Bolivia y Ecuador, mientras que en Colombia y Perú apenas se aproximó al 6% del total de sus respectivas exportaciones.

Durante todo el período del proceso andino, Bolivia ha tenido una tasa de crecimiento promedio anual de sus exportaciones a la Comunidad Andina del 14,7% (10,1% a terceros países), y su balanza comercial ha sido notablemente superavitaria en los últimos 25 años.

Las exportaciones Colombia a la Comunidad Andina crecieron un promedio anual del 11,8% (11,2% a terceros países) y su balanza comercial ha tenido los mayores superávits de todos los países en los últimos 22 años.

En el caso de Ecuador, la tasa de crecimiento promedio anual de sus exportaciones al mercado andino durante el proceso ha sido del 15% (12,2% a terceros países) y su balanza comercial ha sido deficitaria en los últimos 17 años.

Perú registra un crecimiento de sus exportaciones al mercado andino del 13,3% durante el proceso (9,5% a terceros países), y ha sido el país con los mayores déficits comerciales, por lo que en muy pocos años registra superávits.

La Comunidad Andina no siguió una disciplina de negociaciones conjuntas con terceros países, salvo la experiencia en las negociaciones del ALCA. Desde 1994 se comenzó a ambientar el concepto de integración abierta y se autorizaron negociaciones no comunitarias con otros países de Latinoamérica. Desde 2004 se amplió dicha autorización a países por fuera de la región y, aunque se intentó adelantar negociaciones conjuntas para acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, sólo Colombia y Perú las culminaron conjuntamente con la Unión Europea.

La supranacionalidad de las normas y el mecanismo de solución de controversias, con una instancia prejudicial en la Secretaría General para los incumplimientos y un Tribunal cuyas sentencias son vinculantes, ha garantizado un aceptable nivel de aplicación de la normativa. Las fallas del proceso han estado más en los aplazamientos, retrocesos, omisiones y falta de voluntad política para asumir compromisos que conduzcan a una integración económica más profunda. En buena medida ello se debe a las diferencias en los modelos de desarrollo y a las distintas prioridades de inserción internacional de los países andinos.

De todas formas, comparativamente con el proceso latinoamericano de integración, la Comunidad Andina puede catalogarse como ejemplo de fortaleza institucional y supranacionalidad que podría constituir un punto de referencia para un proceso de convergencia del proceso latinoamericano y caribeño de integración.

En efecto, las decisiones andinas, emanadas de los cancilleres y ministros de comercio exterior, tienen carácter vinculante y son de aplicación inmediata a partir de su divulgación en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina. Igualmente son vinculantes y de aplicación inmediata las Resoluciones emanadas de la Secretaría General.

El Tribunal de Justicia complementa lo que algunos han denominado la "*democracia jurídica directa*" que permite la actuación de particulares, además de los países y los órganos del sistema

para el control de los compromisos comunitarios. Una institucionalidad fuerte y con supranacionalidad, contribuye a la equidad en beneficio de todos los participantes, en especial cuando hay importantes diferencias de desarrollo entre sus miembros.

La normativa andina es rica en su temática, y en las áreas determinantes de integración económica se ha trabajado con profundidad. Con la excepción de casos puntuales, las disciplinas comunitarias constituyen medios para ampliar la integración subregional y mejorar la competitividad, pero en ningún caso buscan un cierre de mercado a la competencia externa. Por el contrario, desde la década de los años noventa la Comunidad Andina promulgó la integración abierta, inicialmente con países de la región. De hecho, el proceso de integración no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para construir "un mercado común Latinoamericano".

Es amplia la lista de instrumentos andinos de política comercial, industrial y de servicios que constituyen la armonización de sus políticas en la materia y que conforman la base para sus relaciones con otros países y regiones. La Comunidad Andina ha logrado conformar con éxito los mecanismos esenciales para el funcionamiento adecuado de una zona de libre comercio, tales como las medidas sanitarias y técnicas, las normas sobre propiedad intelectual, política de competencia, las reglas de origen, medidas de defensa comercial y los compromisos en materia de liberalización e integración de los servicios, así como las reglamentaciones sectoriales de los servicios.

Buena parte del patrimonio normativo e institucional andino hace parte del diario vivir de las economías de sus Estados miembros y los nuevos acuerdos que llevan a cabo estos Estados complementan y, tal vez, modifican puntualmente alguna disciplina andina, sin que hasta el presente arriesguen o pretendan sustituir dicha institucionalidad en lo esencial.

Igualmente, la normativa andina, por su naturaleza multilateral, le ha otorgado a sus miembros mejor capacidad de negociación, como pudo apreciarse en las negociaciones conjuntas con MERCOSUR, en el fallido proceso del ALCA, los TLC negociados por Colombia y Perú, y en el sistema multilateral de comercio GATT/OMC.

El antiguo programa de cooperación de la Unión Europea para los países andinos, en esencia obedeció a la existencia de esta agrupación subregional, más que a la importancia individual de los países andinos ante la UE. Esta importancia estratégica así mismo fue fundamental para la conformación tanto del SGP andino de la UE, como del ATPA (Ley de Preferencias comerciales andinas) de los Estados Unidos. Por otro lado, las negociaciones realizadas por Colombia y Perú, y posteriormente Ecuador con la Unión Europea, parten del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2003, que incluye la posibilidad de negociar un área de libre comercio.

En cuanto al mercado andino, tomando en cuenta que la CAN es una zona de libre comercio en funcionamiento, ha sido el principal destino de las manufacturas exportadas por sus países miembros. En buena medida, inclusive, este mercado ha sido una especie de experiencia inicial para la internacionalización de las PYMES de bienes y servicios de los países de la Comunidad Andina.

INTRODUCCIÓN

La Comunidad Andina es una de las iniciativas de integración más antiguas de América. El proceso nace de la ALALC de los años sesenta con la idea de fortalecer la integración latinoamericana, tal como se expresa en sus objetivos. En ese sentido, la Comunidad Andina es compatible con los propósitos de integración en la región.

El proceso andino, por sus mecanismos aún vigentes, es fundamentalmente económico-comercial, que apunta a una unión aduanera con elementos de mercado común. En su desarrollo, la Comunidad Andina amplió el espectro temático de la integración con la idea de incorporar al proceso actores distintos de los económicos. El presente trabajo aspira a que el lector identifique los avances, obstáculos y en qué pudiera aportar la Comunidad Andina a una comunidad latinoamericana más cohesionada.

En el documento se hace una evaluación integral del proceso de integración de la Comunidad Andina. Incluye sus objetivos, su evolución en el tiempo y los mecanismos propuestos para alcanzar dichos objetivos. El trabajo muestra logros y fracasos en el proceso, que nos aproximan al estado actual de la Comunidad Andina con sus fortalezas y debilidades.

Este trabajo forma parte de un conjunto de análisis similares de experiencias de integración económica en América Latina y el Caribe, que deben arrojar luces sobre los caminos a recorrer para el objetivo de una comunidad latinoamericana más integrada. De hecho, uno de los objetivos de la Comunidad Andina es el de *“facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.”*

El documento incluye el análisis de los instrumentos iniciales para la integración económica entre los países andinos, que apuntaba fundamentalmente al nivel de unión aduanera para el comercio de bienes. Con los ajustes que se hicieron al tratado constitutivo de la Comunidad Andina, conocido como Acuerdo de Cartagena, los propósitos de la integración económica fueron ampliados al comercio de servicios y a la libre circulación de factores –mano de obra y capital– para escalar a un nivel de mercado común. La meta del mercado común no se cumplió y en las circunstancias actuales, es inviable.

Se analiza el proceso que condujo a la conformación de la zona de libre comercio actualmente en funcionamiento con sus disciplinas comerciales; la adopción de un arancel externo común y sus características que le dieron la denominación de *imperfecto*, con el posterior abandono de este mecanismo. Se muestran las instituciones del Sistema Andino de Integración y la supranacionalidad que rige el proceso.

En su desarrollo, el análisis muestra los factores de fragmentación que condujeron a la crisis por la que atraviesa en la actualidad la Comunidad Andina y que está siendo objeto de lo que sus autoridades han llamado una reingeniería. A la integración económica del acuerdo inicial se le quitó el adjetivo de *económica* con el propósito de hacerla *multidimensional*. El concepto de unidad económica internacional se vio rebasado por la integración abierta con terceros países, y las diferentes prioridades de inserción internacional terminaron perforando el arancel común imperfecto.

El trabajo incluye una serie de cifras e indicadores socioeconómicos que permiten observar el estado actual de los países miembros de la Comunidad Andina y sus relaciones comerciales extra e intra comunitarias.

8

Las experiencias de la Comunidad Andina en su propósito de alcanzar una integración, sus logros y fracasos, fortalezas y debilidades presentados en este documento, pueden ser de utilidad para iniciativas regionales que tengan en consideración el contexto del mundo actual, sus diferentes modelos de desarrollo y agrupaciones económicas, así como otros factores determinantes de la política internacional.

El material de base para la investigación es el rico acervo normativo de la Comunidad andina que incluye el Acuerdo de Cartagena original y sus cinco Protocolos modificatorios con los que se pospusieron plazos, se retrocedió en algunos compromisos, se incluyeron nuevos mecanismos, se hizo una reforma institucional y se amplió el espectro temático de la integración andina. Se acudió también a las Decisiones, Resoluciones y demás normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, algunas de ellas se citan a lo largo del documento y otras se relacionan en un Anexo.

Para el análisis se consultaron, adicionalmente, otros trabajos de diferentes autores y documentos oficiales de la Secretaría General de la Comunidad Andina, cuya relación se encuentra en la bibliografía.

I. EVOLUCIÓN DE LAS FASES DEL MECANISMO

1. Etapa de liberación comercial

La Comunidad Andina completó su proceso de liberalización del comercio intrarregional de bienes a partir del año 2006, cuando se terminó de desgravar entre Perú y los demás países andinos el último grupo de productos que permanecía con aranceles. Quince años atrás, desde 1991, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela habían completado la zona de libre comercio entre esos países.

En materia de comercio servicios, a partir de 1998, se inicia el proceso de liberalización con compromisos inmediatos de *statu quo*, cláusula de la nación más favorecida y trato nacional, más el libre acceso a los servicios para todos los sectores y modos de prestación, excepto unas listas negativas con medidas disconformes que fueron notificadas cuatro años después, en octubre de 2001.

1.1. ¿Cómo ha sido la reducción del proteccionismo en los países del mecanismo? (magnitud y velocidad).

La meta inicial de diez años

El Acuerdo de Cartagena en su versión inicial dispone una liberación total del universo de productos a más tardar en el año de 1980¹. Se establecieron modalidades de desgravación de bienes que deberían conducir en diez años a la conformación de una zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Chile², Perú y Venezuela³.

Por su condición de Países de Menor Desarrollo Económico Relativo -PMDER-, Bolivia y Ecuador se beneficiaron de un acceso más rápido al mercado de los otros socios y se tardarían más tiempo que los demás en abrir sus propios mercados.

Las "restricciones de todo orden" se eliminaron desde diciembre de 1970 entre Colombia, Chile y Perú. Venezuela las eliminaría con su ingreso al proceso en 1973. Bolivia y Ecuador eliminarían las *restricciones de todo orden* al momento de iniciar las desgravaciones arancelarias que, como se ha mencionado, tenían unos plazos más extensos.

El denominado *Programa de liberación* estableció cuatro grupos o canastas de productos para proceder con el desmonte de gravámenes y restricciones a partir del año 1970:

- a) Los productos del primer tramo de la *Lista Común* de la ALAC se desgravaron desde abril de 1970;
- b) *Nómina de no-producidos*, que determinaría la Comisión en 1970, se desgravarían desde febrero de 1971;
- c) La *nómina de reserva*, con productos preseleccionados de sectores industriales, se desgravaría conforme se estableciera en los respectivos *Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial* -PSDI- del acuerdo; y

¹ Artículo 45 del Acuerdo original: "El Programa de Liberación será automático e irrevocable y comprenderá la universalidad de los productos, para llegar a su liberación total a más tardar el 31 de diciembre de 1980."

² Chile fue socio fundador de la Comunidad Andina y asumió todos los compromisos hasta su retiro en 1976.

³ Venezuela participó en la negociación que dio lugar al Acuerdo de Cartagena, pero solo ingresó formalmente al proceso en febrero de 1973 y se retiró en abril de 2006.

- d) “Los productos no comprendidos en los literales anteriores”, que se conoció como la nómina de *desgravación automática*, se pactó inicialmente con reducciones anuales, lineales y sucesivas del diez por ciento cada una, a partir del 31 de diciembre de 1971, de manera que al 31 de diciembre de 1980 se completase la desgravación total.

Las desgravaciones automáticas se harían a partir de un Punto Inicial de Desgravación –PID- que sería el arancel más bajo entre los vigentes en Colombia, Chile y Perú, o los aranceles en sus respectivas *Listas Nacionales* de la ALALC⁴. En ningún caso el PID podía superar el 100%.

En favor de Bolivia y Ecuador, los demás países eliminarían los gravámenes de los productos de la nómina de *desgravación automática* en tres años a partir del 31 de diciembre de 1971 hasta el 31 de diciembre de 1973, mediante una reducción inicial del 40% sobre el PID el primer año y las dos restantes del 30% cada una⁵. Adicionalmente, se dispuso eliminar gravámenes y restricciones a partir del 1 de enero de 1971 para un grupo de productos, 62 en favor de Bolivia y 50 en favor de Ecuador.

Para hacer una aproximación de la magnitud de la apertura al comercio de bienes que se hizo entre 1970 y 1971, encontramos que el primer tramo de la [Lista Común de ALALC](#) comprendía unos 170 ítem de la nomenclatura NABALALC, que incluía productos agropecuarios, semillas, oleaginosas, alimentos procesados, productos minerales, libros, fibras textiles, minerales metálicos y máquinas.

La nómina inicial de [productos No Producidos](#) contenía unos 230 ítem de la nomenclatura NABALALC de sectores químico, papel, minerales y manufacturas de hierro, manufacturas de otros metales, maquinaria, aparatos eléctricos, aparatos de precisión, relojería e instrumentos de pesca.

Un impacto marginal

En suma, la desgravación más rápida se hizo sobre unos 400 productos, menos del 10% de la nomenclatura⁶, la mayoría de ellos en condición de no producidos, lo que no generaría mayor impacto en las corrientes de comercio ni inversiones, dado el modelo de desarrollo prevaleciente de la época según el cual la inversión se estimulaba protegiendo productos y sectores.

La desgravación inmediata en favor de Bolivia y Ecuador a partir de 1971, sumó unos 110 productos con la limitante que se trataba de una apertura unidireccional, no subregional.

Así las cosas, el grueso de la reducción del proteccionismo, un 90% del universo de bienes, quedaba para llevarse a cabo en diez años a través de las desgravaciones que se estableciesen para la *nómina de reserva* en los *Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial*, y en la llamada nómina de *desgravación automática*. Esta última tendría listas de excepciones con la idea de proteger bienes sensibles a la competencia de los demás países, en número que oscilaba entre 250 y 600 productos, como veremos más adelante en la sección de listas negativas.

En la práctica, la *nómina de reserva* para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial –PSDI- no tendría una liberalización con efectos visibles en los primeros diez años del proceso en razón al

⁴ Las Listas Nacionales de ALALC incluían productos con rebajas arancelarias negociadas bilateralmente con otros países de la ALALC (los países de Suramérica sin Guyana y Surinam, más México). Esas concesiones daban necesariamente tarifas más bajas que los aranceles de cada país.

⁵ Artículo 97 del Acuerdo de Cartagena original, literal a).

⁶ En la página web de la Comunidad Andina se afirma: “El año 1971 los países miembros permitieron el ingreso sin arancel del 6 por ciento de los productos originarios de la subregión.” <http://is.gd/DkVQ6Q>

propósito de dichos programas industriales que era de asignación de producciones exclusivas. Una reserva de mercado para determinado país en bienes que por lo general no se producían.

El primer PSDI aprobado fue el de la industria metalmecánica en 1972, el segundo fue el de la industria petroquímica en 1975. En cada uno se establecía la desgravación inmediata por parte de los países no beneficiados con la asignación de una producción y la adopción de un arancel externo común. Posteriormente se aprobaron los PSDI de la industria automotriz en 1977 y de la industria siderúrgica en 1980. En el primero se rebasa la meta de desgravación prevista para 1980 y se fija para terminar la liberalización de las asignaciones de productos en 1983 y 1988. Por su parte, el PSDI Siderúrgico no pasó de identificar un ámbito de productos sin fijarles compromiso de desgravación.

En cuanto a la *desgravación automática* con rebajas del diez por ciento anuales, tampoco abriría los mercados a una oferta exportable limitada en todos los países, mientras existieran las listas de excepciones que apuntaban a bloquear los bienes más competitivos de los demás socios del acuerdo. Por si fuera poco, como se detalla más adelante, la normativa común sobre inversiones excluía de los beneficios de la liberación comercial a las compañías extranjeras.

Adicionalmente, el régimen especial que el Acuerdo concede a Bolivia y Ecuador solo establecía compromisos claros para que estos países liberalizaran la nómina de *desgravación automática* entre 1976 y 1986, permitiéndole a cada uno listas de excepciones de cerca de 600 productos⁷.

Se puede entonces afirmar que durante los primeros diez años del proceso de integración de la Comunidad Andina, la apertura intracomunitaria para conformar una zona de libre comercio fue marginal, salvo en favor de Bolivia y Ecuador que eran los países con la oferta exportable más limitada.

Aplazamientos, retroceso y avance

Los Protocolos de Lima de 1976 y Arequipa de 1978, citados en la página 3 del Anexo de este documento, posponen compromisos para conformar la unión aduanera y para completar los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial –PSDI–.

Se aplazó de esta manera la apertura prevista inicialmente, para completarla a mediados y finales de la década de 1980. Aún así, los plazos y compromisos tampoco se cumplirían y se produce una primera gran crisis en medio de la cual aparece el Protocolo de Quito de 1988 que no enfrenta los incumplimientos y admite prácticas de comercio administrado. Un retroceso que sería subsanado tres años más tarde mediante un paquete de Decisiones de la Comisión que finalmente lograría liberalizar el mercado intracomunitario.

Con base en las directrices del IV Consejo Presidencial Andino, [Acta de La Paz](#) de 1990, la Comisión aprueba en 1991 un conjunto de Decisiones con las que se abre el mercado andino (ver página 4 del Anexo). Con ese paquete de normas se eliminan restricciones y gravámenes a los productos de los Programas Industriales, nómina de reserva y desgravación automática. Así mismo se elimina la mayoría de listas de excepciones dejando un residual de 50 productos protegidos para Colombia, Perú y Venezuela, y 100 productos para Bolivia y Ecuador, que debían desaparecer a más tardar en 1995. Este paquete de 1991 fue el avance más importante en el propósito de conformar la zona de libre comercio.

⁷ Ver artículos 100 y 102 del Acuerdo de Cartagena original y artículo 10 del Protocolo de Lima.

El paso al costado del Perú

Al año siguiente de la avanzada liberalizadora del comercio, Perú decide apartarse de los compromisos de la unión aduanera mediante la [Decisión 321](#) de la Comisión del año 1992. El artículo 1 de la citada norma es premonitorio del alejamiento peruano de la integración comercial, situación que se extendería hasta fines de 2005: *“El Perú suspenderá sus obligaciones con respecto al Programa de Liberación y el Arancel Externo Mínimo Común hasta el 31 de diciembre de 1993.”*

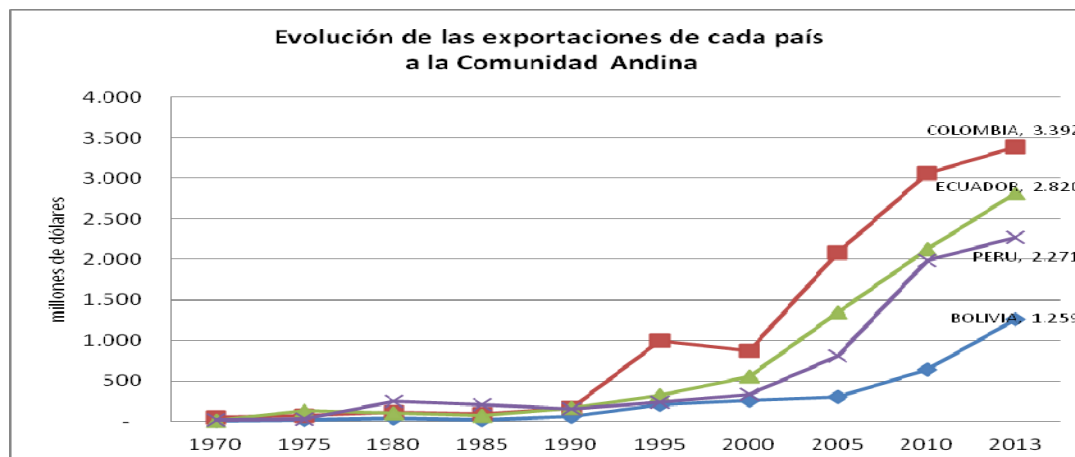
Entre 1992 y 1997 se aprobaron sendas prórrogas de la fecha límite que mantuvieron al Perú por fuera de los compromisos comerciales. Las relaciones con cada uno de los demás países se rigieron por acuerdos bilaterales negociados al amparo del artículo 3 de la Decisión 321: *“(…) el Perú podrá celebrar acuerdos comerciales con cualesquiera de los Países Miembros en el marco del ordenamiento jurídico vigente en el Grupo Andino.”*

En julio de 1997, mediante [Decisión 414](#) de la Comisión, Perú vuelve a incorporarse progresivamente a la zona de libre comercio andina, ya en funcionamiento entre los otros cuatro países. La norma en cuestión acuerda ocho anexos con productos a los que se les fija diferentes ritmos de desgravación que van desde el mismo mes de julio de 1997 hasta diciembre de 2005. Con las últimas desgravaciones de Perú, a partir de 2006 la Comunidad Andina logra lo que técnicamente se conoce como zona de libre comercio con eliminación de gravámenes y restricciones que abarca la totalidad de los bienes y aún se encuentra vigente.

La liberalización y el intercambio comercial de bienes.

El Gráfico 1 muestra la evolución del comercio intracomunitario cada cinco años a lo largo del proceso de integración andino desde 1970 hasta 2013. La curva de crecimiento refleja que es a partir de la década de 1990 que las exportaciones recíprocas crecen de manera notoria cuando se abrió finalmente el mercado en el año 1991. La estadística solo incluye a los cuatro países miembros actuales, por tanto no registra el comercio con Venezuela que ingresó al proceso en 1973 y se retiró en 2006.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración con base en estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina

El comercio de servicios

El Acuerdo de Cartagena original tenía un claro sesgo hacia el libre comercio de bienes y la industrialización conjunta, acorde con el paradigma de la sociedad industrial del momento y los modelos de desarrollo de los años 60 y 70 en América Latina, que incluían intervención del Estado y proteccionismo.

El programa de liberación no menciona los servicios. De manera indirecta, en los propósitos del capítulo relativo a *Armonización de las Políticas Económicas y Coordinación de los Planes de Desarrollo*, se habla de empleo, mejorar el comercio exterior, la balanza de pagos de los países y la infraestructura.

El capítulo de *Integración Física* instruye adelantar acciones en materia de energía, transporte y comunicaciones, pero las "*necesarias para facilitar el tráfico fronterizo entre los Países Miembros*", es decir, apuntando a facilitar el comercio de bienes.

Solo en el capítulo de Asuntos Financieros se hace una mención directa a los servicios, aunque general y vaga, al encargar a la Comisión propuestas "*que faciliten la circulación de capitales dentro de la Subregión y, en especial, de los que se destinen al desarrollo de la industria, los servicios y el comercio, en función del mercado ampliado*"⁸

En el Protocolo de Sucre de 1997, tras veintisiete años del proceso de integración, aparece por primera vez dentro de los objetivos de la Comunidad Andina un mandato para liberalizar el comercio intracomunitario de servicios: "*Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearan, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: (...) h) Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios*".⁹ Adicionalmente, el Protocolo de Sucre incorpora un capítulo relativo al Comercio Intrasubregional de Servicios, en el que se ordena aprobar un marco general para la liberación intracomunitaria del comercio de servicios que incluya los cuatro modos de prestación.

Con base en el Acuerdo de Cartagena actualizado, la Comisión aprobó en junio de 1998 la [Decisión 439](#), *Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina*. Esta Decisión establece compromisos inmediatos de *statu quo*, transparencia en medidas disconformes con el libre comercio, trato nacional y nación más favorecida, así como la eliminación de medidas restrictivas. Solo se excluyen los servicios gubernamentales y de transporte aéreo, así como las medidas que cada país registraría a más tardar en diciembre de 1999.

En octubre de 2001 se logró completar el inventario de medidas disconformes de cada país que mantendría para el comercio de servicios –lista negativa-. Desde esa fecha, todas las demás medidas restrictivas al comercio de servicios intracomunitario se entienden eliminadas, salvo las exclusiones explícitas a que se refiere la Decisión 439.

La Decisión 439 incluye también mandatos para adoptar medidas sobre facilitación de tránsito de personas asociado a la prestación de servicios y la adopción de compromisos para reconocimiento de títulos.

⁸ Artículo 89, literal c) del Acuerdo de Cartagena original.

⁹ Artículo 2, literal h) del Protocolo de Sucre de 1997.

Aparte del marco general para la liberalización del comercio de servicios, la Comisión de la Comunidad Andina adoptó Decisiones adicionales para regular y facilitar la prestación de servicios en los sectores de energía, telecomunicaciones, turismo y transportes aéreo, marítimo, terrestre y multimodal. En el Anexo del presente documento, páginas 5 y 6, se relacionan las normas respectivas.

En materia de libre comercio de servicios se puede concluir que, al igual que para el comercio de bienes hubo demoras, dificultades y aplazamientos. El proceso de liberalización general de los servicios comienza en 1998. Las medidas disconformes reportadas tuvieron un difícil proceso de reducción, como se verá en la sección siguiente de *listas negativas*. A mediados de 2014 continúan pendientes definiciones importantes en materia de servicios financieros, radio y televisión, así como los compromisos a la apertura de Bolivia en las medidas restrictivas que aún mantiene vigentes.

1.2 ¿Cómo han evolucionado las listas negativas para la protección de sectores específicos?

Listas negativas para el libre comercio de bienes

El Acuerdo de Cartagena tenía prevista la presentación de listas de productos por parte de cada país para exceptuarlos de los compromisos de liberalización comercial y del arancel externo común¹⁰. La inclusión de productos en las *listas de excepciones* producía el doble efecto de protección en el mercado del país respectivo y también le impedía gozar de la apertura comercial en los demás países socios. Para los productos exceptuados por parte de Bolivia y Ecuador se permitía incluso aumentar los gravámenes y restricciones¹¹, un waiver al la cláusula de *statu quo*.

Como se mencionó anteriormente, los países tenían cupos para conformar sus respectivas listas de excepciones. Colombia y Chile 250 ítem de la nomenclatura NABALALC, Perú 450 ítem NABALALC, Bolivia 350 ítem y 50 subposiciones¹² de la NABALALC y Ecuador 600 ítem NABALALC.

Perú debía reducir sus excepciones a 350 ítem en diciembre de 1974 y a 250 ítem en diciembre de 1979, para nivelarse con los cupos de Colombia, Chile y Venezuela.

Los países tuvieron libertad para conformar sus respectivas listas de excepciones en cuanto a tipo de productos o sectores. La única limitación era no incluir bienes de la Lista Común de ALALC y bienes de la nómina de no producidos, es decir, los aproximadamente 400 productos que se liberalizaron al inicio del proceso no podían conformar estas listas negativas.

La fecha límite para mantener los efectos de las *listas de excepciones* fue el 31 de diciembre de 1985. Para Bolivia y Ecuador el plazo límite de las listas de excepciones fue el 31 de diciembre de 1990. El Acuerdo inicial contemplaba posibilidades de prórroga en casos excepcionales, hasta por cuatro años y para no más de veinte ítem.

El Protocolo de Lima de 1976 prorrogó por tres años más el mantenimiento de listas de excepciones y aumentó a Bolivia el cupo para un total de 600 ítem NABALALC nivelando ese cupo con el de Ecuador. En esta perspectiva, la nueva fecha límite para eliminar las listas de excepciones

¹⁰ Artículos 55 a 58, y 102 del Acuerdo de Cartagena original.

¹¹ Artículo 102, último párrafo.

¹² Las "subposiciones NABALALC" son códigos de la nomenclatura que comprenden generalmente dos o más ítem, por lo que el cupo total de excepciones para Bolivia podía superar fácilmente los 500 ítem.

pasa a fines de 1988 para Colombia, Perú y Venezuela, mientras que Bolivia y Ecuador las podrían mantener hasta 1993.

Este conjunto de listas negativas orientadas a proteger sectores sensibles se mantuvo con pocas variaciones, salvo las reducciones que correspondían a Perú. Solo a partir de las directrices presidenciales del Acta de La Paz de 1990, se consigue reducir este obstáculo mediante la Decisión 301 de 1991 que limita las excepciones a 50 productos para Colombia, Perú y Venezuela, y 100 a Bolivia y Ecuador, respectivamente, con un plazo para su eliminación definitiva en 1995.

Listas negativas para el libre comercio de servicios

La [Decisión 510](#) de 2001 de la Comisión aprueba el inventario de medidas disconformes con el libre comercio de servicios que podía mantener cada país mientras se definía el proceso de eliminación. Desde esa fecha, todas las demás medidas restrictivas al comercio de servicios intracomunitario no registradas en la Decisión 510 se entienden eliminadas, salvo las exclusiones generales explícitas a que se refiere la Decisión 439.

El cuadro 1, tomado del documento de la Secretaría General SG di 821 "Avances en la liberalización del comercio intrasubregional de servicios en la Comunidad Andina", de marzo de 2007, muestra el número de medidas restrictivas que cada país reportó en la Decisión 510, por sectores y subsectores, así como por tipo de restricción en cuanto a acceso o trato nacional.

CUADRO 1*

Resumen de medidas disconformes con el libre comercio de servicios reportados en la Decisión 510

| Nº | Sector / Subsector | Bol | Col | Ec | Pe | Total |
|------|--|-----|-----|----|----|-------|
| W120 | Medidas horizontales | 10 | 13 | 1 | 4 | 28 |
| 1 | Servicios prestados a las empresas – profesionales | 17 | 18 | 17 | 4 | 55 |
| | Servicios de investigación y desarrollo | | 4 | | | 4 |
| | Otros servicios prestados a las empresas | 5 | 8 | 18 | 1 | 32 |
| 2 | Servicios de comunicaciones –postales y correos | 2 | 1 | | | 3 |
| | Servicios de comunicaciones –audiovisuales | 4 | 18 | 15 | 2 | 39 |
| 3 | Servicios de construcción e Ingeniería | | | | | 0 |
| 4 | Servicios de distribución | | | | | 0 |
| 5 | Servicios de enseñanza | 1 | 2 | | | 3 |
| 6 | Servicios relacionados con el medio ambiente | 2 | 4 | | | 6 |
| 7 | Servicios financieros | 2 | 17 | 11 | | 30 |
| 8 | Servicios sociales y de salud | 3 | | 1 | | 4 |
| 9 | Servicios de turismo | 5 | 1 | 1 | 1 | 8 |
| 10 | Servicios de esparcimiento | 1 | | 3 | 1 | 5 |
| 11 | Servicios de transporte | | | | | 0 |
| | Transporte marítimo y por vías navegables interiores | 10 | 19 | 10 | 6 | 45 |
| | Transporte por ferrocarril | | | | | 0 |
| | Transporte por carretera | | 6 | | | 6 |

* Cuadros tomados del documento informativo SG di 821 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, "Avances en la liberalización del comercio intrasubregional de servicios en la Comunidad Andina", 8 de marzo de 2007.

| Nº | Sector / Subsector | Bol | Col | Ec | Pe | Total |
|----|------------------------------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| | Transporte por tubería | | | 4 | 3 | 7 |
| | Servicios auxiliares de transporte | | | | | 0 |
| | Total | 62 | 110 | 81 | 22 | 275 |

CUADRO 2***Medidas restrictivas reportadas en la Decisión 510 por tipo de restricción**

| Tipo de medida restrictiva | Bol | Co | Ec | Pe | Total |
|------------------------------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| Restricciones de Acceso al Mercado | 35 | 61 | 28 | 7 | 131 |
| Restricciones de Trato Nacional | 27 | 50 | 53 | 15 | 145 |
| Total | 62 | 111 | 81 | 22 | 276 |

Las medidas disconformes debían ser eliminadas a más tardar en el año 2005 de manera progresiva, mediante negociaciones anuales entre los países miembros. Sin embargo, los plazos fueron pospuestos para el año 2006. No obstante, la Decisión 659 de ese año establece algunas flexibilidades y los siguientes compromisos específicos:

- En servicios financieros se otorga un plazo hasta septiembre de 2007 para que se definan los compromisos que regulen la liberalización del sector. De no lograrse consenso en dicho plazo, se desmontarían las medidas disconformes entre los países miembros.
- En servicios sobre transporte acuático-marítimo de cabotaje se eliminan las medidas restrictivas a más tardar en octubre de 2007. Sin embargo se permite una reserva de carga al Ecuador para transporte de hidrocarburos.
- En servicios de radio y televisión se permiten algunas restricciones y se fijan plazos hasta 2007 para acordar la forma de desmontarlas.
- Para Bolivia se suspende los compromisos de liberalizar los servicios pendientes mientras se define un tratamiento especial y diferenciado.
- Todos los demás servicios no especificados en la Decisión 659 se entienden liberalizados conforme lo establece el marco general de la Decisión 439.

Los plazos límite fijados en la Decisión 659 para liberalizar los servicios financieros, los pendientes de radio y televisión y para definir el régimen especial de Bolivia se han pospuesto de manera recurrente hasta diciembre de 2014. Es decir, al momento de elaborar este análisis, aún se encuentran vigentes las restricciones declaradas por los países en las materias indicadas.

1.3 Disciplinas comerciales para el funcionamiento de la zona de libre comercio de bienes

La Comunidad Andina inicia su proceso de integración planteando la definición de las disciplinas básicas indispensables para el funcionamiento de una zona de libre comercio. Esto es, **normas de origen** para asegurar que el libre comercio de bienes beneficie a los productos que califiquen como originarios de los países miembros; **medidas de defensa comercial** para contar con alternativas de protección frente a prácticas desleales, subsidios o por sensibilidades específicas a la apertura de mercados; y mecanismos de **solución de controversias** que diriman conflictos o diferencias en la aplicación de los compromisos.

* Cuadros tomados del documento informativo SG di 821 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, "Avances en la liberalización del comercio intrasubregional de servicios en la Comunidad Andina", 8 de marzo de 2007.

El texto del Acuerdo de Cartagena original contempla, así mismo, la regulación de **medidas sanitarias y fitosanitarias**, necesarias para la coexistencia de los controles al riesgo sanitario con los compromisos de libre comercio; y medidas relacionadas con **inversiones y propiedad intelectual**, a través de lo que se denominó "régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías", con el propósito de asegurar unas normas comunes que eviten inequidades en la inversión para el aprovechamiento del mercado ampliado.

En desarrollo del proceso de integración se fueron adoptando otros compromisos, como es el caso de regulaciones en materia de **obstáculos técnicos al comercio**, otra de las restricciones permitidas para controles de seguridad, salud y ambiente, que requieren ser armonizadas para evitar bloqueos innecesarios al libre comercio.

De las disciplinas que en la actualidad se pactan en los acuerdos comerciales de nueva generación para el funcionamiento de las zonas de libre comercio, la única que no se ha logrado concretar en la Comunidad Andina es la de **contratación pública**, con lo cual queda un importante segmento de los mercados sujeto a las restricciones, discriminaciones y laberintos que suelen acompañar las normas nacionales sobre compras gubernamentales¹³.

Normas de origen

La Comunidad Andina cuenta con un acervo normativo y jurisprudencia abundante en materia de normas de origen. La Comisión tiene facultades para adoptar *normas especiales de origen*, que equivalen a lo que en los tratados de libre comercio de la actualidad se conoce como los capítulos sobre reglas de origen.

La Secretaría General es la encargada de fijar *requisitos específicos de origen* –REO– que, como su nombre lo sugiere, son normas de origen aplicadas a determinados productos o sectores. El Acuerdo de Cartagena concede además a la Secretaría General la facultad de dirimir las controversias en la materia, como lo prescribe el artículo 103 del Acuerdo vigente: "*La Secretaría General velará por el cumplimiento de las normas y requisitos de origen dentro del comercio subregional. Asimismo deberá proponer las medidas que sean necesarias para solucionar los problemas de origen que perturben la consecución de los objetivos de este Acuerdo.*"

Las normas de origen de la Comunidad Andina se encuentran en la [Decisión 416](#) de la Comisión y en los [REO fijados por la Secretaría General mediante Resoluciones](#). Estas normas corresponden a un modelo que en la literatura especializada se conoce como origen tradicional o *paneuropeo*, en el que caben posibilidades de aplicar los criterios generales para calificación del origen, en general son menos rigurosas y detalladas que las del origen de nueva generación, y los requisitos específicos de origen son la excepción. Los procedimientos de certificación, verificación y sanciones difieren del origen de nueva generación basado en controles aduaneros posteriores al despacho.

Para la calificación del origen se aplican los criterios normales en comercio internacional con las especificidades de cada acuerdo. Esto es, totalmente obtenidos, cambio de clasificación y contenido regional, más elementos complementarios como procesos mínimos o insuficientes, envases y empaques, acumulación –sólo de materiales–, y expedición directa, entre otros. El criterio

¹³ Estudios han demostrado que el mercado de la contratación pública de los países oscila entre el 10% y el 20% del PIB respectivo.

de contenido regional en la Decisión 416 es general del 50% para Colombia y Perú, y 60% para Bolivia y Ecuador, con el método de reducción de valor¹⁴.

Por la vía de requisitos específicos, y en casos especiales, es posible calificar origen a mercancías elaboradas fuera del territorio de los países andinos. Hay dos casos registrados en las Resoluciones 284 de la Junta y 903 de la Secretaría para azufre y combustibles elaborados en Curazao.

En cuestiones procedimentales, las certificaciones las emiten entidades oficiales o habilitadas. Se usa el formulario de la ALADI y se admite certificaciones virtuales. Para la verificación, control y solución de controversias en origen, la Decisión 416 en el Capítulo II, menciona entidades responsables, procedimientos y sanciones. La Secretaría General investiga y resuelve las controversias. No hay la autocertificación que se admite en algunos acuerdos de nueva generación, ni se otorga el poder que estos nuevos acuerdos asignan a las aduanas para controlar, investigar y sancionar en cuestiones de origen de los productos.

Medidas de defensa comercial

a) Prácticas que distorsionan la libre competencia.

El Acuerdo de Cartagena vigente, en su Capítulo X, se refiere a *competencia comercial* que tiene tan solo dos artículos. El primero de ellos, artículo 93, ordena a la Comisión expedir normas para "*prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia dentro de la Subregión*" entre las que se menciona el dumping y otras prácticas similares que perturben al abastecimiento normal de bienes.

El segundo artículo del Capítulo X del Acuerdo (artículo 94) prohíbe a los países adoptar medidas correctivas sin la previa autorización de la Secretaría General. Sobre esa base, se adoptó un conjunto de Decisiones para corregir prácticas de dumping, subsidios y sus efectos, así como otras normas destinadas a neutralizar otras prácticas restrictivas a la libre competencia y a las exportaciones.

Este tema es objeto de un tratamiento específico al final del documento en la sección *Política regulatoria y de competencia*.

b) Salvaguardias

Cabe recordar que, conceptualmente, las salvaguardias en acuerdos comerciales son medidas que apuntan a suspender de manera transitoria las preferencias pactadas. A diferencia de las medidas para corregir prácticas de dumping y subsidios, las salvaguardias no deberían discriminar puesto que las causas no son prácticas que tienen un origen externo –salvo las devaluaciones–, sino sensibilidades a la apertura convenida. En teoría, la causal de la salvaguardia se genera en debilidades propias del país que la invoca.

La Comunidad Andina es rica y generosa en salvaguardias, coherente con el modelo de desarrollo de la época en que se funda el proceso, de manera que los países siempre han contado con un abanico de opciones para proteger sectores o productos sensibles al compromiso de zona de libre comercio.

¹⁴ En general este método consiste en admitir un porcentaje máximo de materiales o agregados no originarios.

- Salvaguardia por balanza de pagos. La encontramos en el artículo 95 del Acuerdo vigente, puede ser invocada por los países cuando registren problemas en la balanza de pagos global. Para aplicar las medidas correctivas a los países andinos debe haber autorización previa de la Secretaría General. En casos de urgencia, podrán aplicarse las medidas restrictivas notificando a la Secretaría General que tiene 30 días para autorizarlas o suspenderlas. El plazo tácito es de un año que, de prolongarse, se acudirá a la Comisión para negociaciones destinadas a enfrentar la situación.
- Salvaguardia por perjuicios graves o su amenaza. Está en el artículo 96 del Acuerdo y corresponde a lo más usual en comercio internacional. Aparece el concepto de daño o amenaza de daño a productos o sectores significativos, requiere autorización previa de la Secretaría General, las medidas restrictivas deben ser transitorias y no discriminatorias. No hay un plazo indicativo: "La Secretaría General deberá analizar periódicamente la evolución de la situación con el objeto de evitar que las medidas restrictivas se prolonguen más allá de lo estrictamente necesario". Al igual que en la salvaguardia por balanza de pagos, en casos de urgencia, podrán aplicarse las medidas restrictivas notificando a la Secretaría General que tiene 30 días para autorizarlas o suspenderlas.
- Salvaguardia por perturbaciones en la producción. Prescrita en el artículo 97 del Acuerdo, autoriza a los países a aplicar medidas correctivas no discriminatorias ante alteraciones en la producción de bienes específicos causada por importaciones desde la Comunidad Andina. El país puede aplicar la medida y tiene 60 días para sustentarla ante la Secretaría General, que podrá autorizarlas o suspenderlas en un plazo de otros 60 días. De autorizar las medidas restrictivas, éstas estarán dirigidas al país donde se origina la perturbación. No hay plazos de vigencia.
- Salvaguardia por devaluación. Si hay algo que distorsiona la competencia es una alteración significativa de la relación de tipos de cambio, mientras se producen los ajustes naturales que recuperen los equilibrios. Con mayor razón en escenarios de libre comercio pactados. La Comunidad Andina trató de cubrir este riesgo en el artículo 98 del Acuerdo de Cartagena vigente. El país que se considere afectado por una devaluación de otro país andino, puede pedir autorización a la Secretaría General para aplicar "medidas de protección adecuadas a la magnitud de la alteración planteada". Las medidas autorizadas son transitorias "mientras subsista la alteración" y, desde luego, dirigidas al país que devalúa. Se aplica el principio de silencio administrativo positivo si la Secretaría General no se pronuncia en un plazo de 30 días.

Como elementos comunes adicionales a las cuatro modalidades de salvaguardia general en la Comunidad Andina, podemos agregar que no hay mención al tipo de medidas aplicables, luego se asume que pueden ser aranceles, cupos, contingentes o cualquier otra medida restrictiva acorde con la sensibilidad que se busca cubrir. Otro elemento que atañe a todos los casos, es que se debe preservar un promedio de importaciones precedentes, es decir, las medidas restrictivas no deben alterar los flujos habituales de comercio. Tampoco está previsto eliminar las salvaguardias si se llegase al objetivo de una unión aduanera o mercado común.

- Salvaguardias frente a terceros países. Aparte de las salvaguardias internas intracomunitarias, la Comisión aprobó la [Decisión 452](#): *Normas para la adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina*. Se trata de una norma de 1999 que asume a la Comunidad Andina como un mercado único posible de proteger frente a terceros países. Como es de suponer, la Decisión se basa en los acuerdos sobre salvaguardias de la OMC y se ciñe a sus preceptos. La

Secretaría General es la encargada de investigar los casos y determinar las medidas a aplicar. En esta norma sí se indica el tipo de medidas que pueden ser un incremento arancelario o una restricción cuantitativa.

Por su relación con el arancel externo común andino, y en razón a que Perú no se acogió a este mecanismo arancelario, la Decisión 452 no fue aplicable al Perú, y perdió mucho sentido con el abandono del arancel externo común en 2007¹⁵ por parte de los demás países, lo que equivale al abandono de los objetivos de una unión aduanera y de un mercado común.

- Salvaguardia agropecuaria. Finalmente, la Comunidad Andina, en el Capítulo IX del Acuerdo de Cartagena vigente, *Programas de Desarrollo Agropecuario*, cuenta con los artículos 90 y 91 que son una salvaguardia amplia, flexible y generosa, aplicable a un grupo de productos. Para los cerca de 85 productos agropecuarios y agroindustriales contenidos en el anexo de la [Decisión 474](#) de la Comisión, cualquier país puede aplicar cupos, aranceles y contingentes, sin más requisito que notificar el hecho a la Secretaría General con un informe de las razones de la medida. En cualquier caso, las restricciones no se aplican a Bolivia y Ecuador hasta que la Secretaría General determine que el problema se origina en esos países.

Tal arsenal de salvaguardias y sus características de flexibilidad, en particular la agropecuaria y la de perturbaciones del artículo 97 del Acuerdo, llevaron a expertos y analistas a recomendar su revisión o al menos su reglamentación. El documento de la [Secretaría General SG/di 371 de 2002](#), trae algunas recomendaciones al respecto y unos cuadros en los que se visualiza una muestra de las salvaguardias aplicadas en el período de 1999 a 2001 y su posible impacto en el comercio.

En la web de la Comunidad Andina es posible encontrar las Resoluciones de la Secretaría General y de la antigua Junta del Acuerdo de Cartagena en las que se toman determinaciones por aplicación de salvaguardias. En ellas se puede observar que los países han hecho uso de salvaguardias en todas las modalidades disponibles, en especial la salvaguardia agropecuaria.

Solución de controversias

Esta disciplina tiene un tratamiento específico en la parte final del documento. Si bien es transversal a todos los compromisos de la Comunidad Andina, cabe hacer énfasis en que, para lo que corresponde a la zona de libre comercio, el Acuerdo de Cartagena y el Tratado del Tribunal de Justicia otorgan facultades a la Secretaría General para dictaminar incumplimientos especialmente en materia de aranceles y restricciones contrarios a los compromisos de liberalización comercial.

El Acuerdo encarga a la Secretaría General "*Velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina*"¹⁶. Más adelante, en el capítulo del Programa de Liberación, se concede a la Secretaría General la facultad de determinar, *en los casos en que sea necesario, si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro constituye "gravamen" o "restricción"*¹⁷.

Igualmente, de manera transversal, para cualquier incumplimiento, el Tratado del Tribunal de Justicia faculta a la Secretaría General para actuar en primera instancia señalando el incumplimiento en un dictamen emitido mediante Resolución que deberá ser acatada. De no ser corregida la conducta, el caso pasará al Tribunal de Justicia.

¹⁵ La Decisión 669 de julio de 2007, "Política Arancelaria Común".

¹⁶ Artículo 30, literal a) del Acuerdo de Cartagena vigente.

¹⁷ Artículo 74 del Acuerdo de Cartagena vigente.

En las controversias sobre normas de origen, mediante Decisión 416 se faculta a la Secretaría General para investigar y resolver. Así mismo cabe reiterar que la Secretaría General tiene atribuciones para investigar y resolver casos relacionados con medidas de defensa comercial.

Medidas sanitarias y fitosanitarias –MSF-

La Comunidad Andina cuenta con lo que se conoce como el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria –SASA-, un conjunto de normas e instituciones encargados de vigilar la sanidad de los productos agropecuarios en los países. El SASA, fue adoptado en 2002 y va más allá de lo que en los acuerdos comerciales se conoce como MSF. Incluye normas específicas para actuar ante determinadas enfermedades y plagas, vigilancia epidemiológica y sanitaria, coordinación entre las entidades de vigilancia sanitaria de los países, armonización de registros sanitarios y reconocimiento de equivalencias, inventarios de enfermedades y plagas, registro de normas sanitarias y fitosanitarias de los países miembros, entre otras.

Parte de sistema incluye las medidas y procedimientos que deben seguirse para el control del riesgo sanitario de los productos agropecuarios, sin que dicho control afecte los compromisos del libre comercio. Cuenta para ello como referentes los *"principios sanitarios y fitosanitarios del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio, las normas y recomendaciones de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, de la Oficina Internacional de Epizootias y de la Comisión del Codex Alimentarius"*¹⁸.

Los catálogos de enfermedades, las normas sanitarias comunitarias y el registro de normas nacionales, así como las prescripciones referentes a permisos y certificados fito y zoonosarios, contribuyen a la coexistencia del libre comercio con el control sanitario. Adicionalmente la Decisión 515 establece condiciones y procedimientos para la aplicación de medidas sanitarias de emergencia que incluyen la transparencia, justificación y la intervención de la Secretaría General para autorizarlas, modificarlas o suspenderlas.

Obstáculos Técnicos al Comercio –OTC-

La normativa del comercio internacional relativa Obstáculos Técnicos al Comercio –OTC- busca regular los controles que los países aplican a las importaciones de bienes sujetos a reglamentos técnicos obligatorios por razones de seguridad, salud, y protección del ambiente. La idea es que el control necesario no se convierta en obstáculo a los compromisos de libre comercio.

Normalmente esta disciplina comercial se centra en medidas de **transparencia** para notificar los reglamentos técnicos obligatorios existentes, la intención de adoptar nuevos reglamentos técnicos, los procedimientos para hacerlo y las entidades habilitadas para expedir certificados de conformidad. Las normas sobre OTC, además, establecen **criterios y procedimientos para adoptar nuevos reglamentos técnicos**, por lo general acordes con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

En la Comunidad Andina las normas sobre OTC son parte del **Sistema Andino de la Calidad** que va más allá de compromisos básicos de la disciplina OTC. Este sistema fue creado desde 1995 y se actualizó en 1997. Abarca aspectos de Normalización, Reglamentos Técnicos, Acreditación, Ensayos, Certificación y Metrología

¹⁸ Artículo 14 de la Decisión 515 de la Comisión.

22

El Sistema Andino de la Calidad apunta a mejorar la calidad de los bienes en la Comunidad Andina y la coexistencia del compromiso de libre comercio intracomunitario con los controles necesarios a productos sujetos a reglamento técnico en los países. Cuenta con una institucionalidad que lo administra¹⁹ y un conjunto de normas que abarca lo relativo a:

- Normalización técnica. Busca adoptar y armonizar normas comunitarias andinas en bienes y servicios de interés de los países. Según informa la Secretaría General en su portal web, hay normas comunitarias en alimentos, sector textil-confección, cuero-calzado, maderas-muebles, automotor, entre otros. Existe la Red Andina de Normalización –RAN- opera desde 1999 con base en la [Resolución 313](#) de la Secretaría General.
- Reglamentación técnica. Funciona en el marco de la [Decisión 562](#) de 2003 de la Comisión, que equivale a lo que son las disciplinas OTC de los acuerdos comerciales, una serie de requisitos y procedimientos para adoptar nuevos reglamentos técnicos, sin que se conviertan en restricciones.
- Sistema de Información de Notificación y Reglamentación Técnica –SIRT-. Equivale al principio de transparencia y concebido como *"un instrumento que facilite el cumplimiento de las obligaciones de notificación de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad de los Países Miembros, y las que se adopten a nivel comunitario. Así como brindar información y atención de consultas que se deriven de dichas notificaciones"*. El SIRT se adoptó mediante la [Decisión 615](#) de 2005 de la Comisión.
- Acreditación. Se regula en el Capítulo III de la Decisión 419 y funciona con la *Red Andina de Organismos Nacionales de Acreditación*, compuesta por los órganos nacionales que acreditan las entidades en cada país autorizadas para adelantar evaluaciones y certificaciones de conformidad. Se busca el reconocimiento en la Comunidad Andina de estas entidades.
- Metrología. Cuenta con la Red Andina de Metrología –RAM-, regulada en el **Capítulo VIII** de Decisión 419 de la Comisión, donde entre otras funciones se le encarga de armonizar *"las normas, reglamentos y procedimientos metrologicos que sustenten a nivel andino la trazabilidad de los patrones y los sistemas de calibración."*²⁰

Inversiones

El Acuerdo de Cartagena original, en el artículo 27, ordena adoptar *"un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías"*, y en el artículo 28 *"el régimen uniforme al que deberán sujetarse las empresas multinacionales"*. Se trata de armonizar a nivel comunitario las normas sobre inversiones. Esta disciplina se trata más adelante en la sección que se ocupa de *movilidad de capitales –inversiones-*

Propiedad Intelectual

La Comunidad Andina cuenta con cuatro regulaciones comunes en esta materia, cuyo propósito en términos muy generales es la adecuada protección de la inventiva, las marcas, el conocimiento y su compatibilidad con el libre comercio. Las normas regulan por separado la propiedad industrial, los derechos de autor y conexos, la protección a los obtentores de variedades vegetales, y el acceso a los recursos genéticos. La relación de las Decisiones correspondientes se encuentra en la página 9 del Anexo del presente documento.

¹⁹ Comité Andino de Calidad, conformado por funcionarios de los países designados por los órganos nacionales competentes en materia de integración.

²⁰ Artículo 30 de la Decisión 419.

Las normas andinas son compatibles con el *Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio* y con motivo de las firmas de acuerdos de libre comercio de Colombia y de Perú con Estados Unidos, ha sido necesario introducir algunos ajustes para que puedan coexistir los compromisos.

1.4 Etapa de unión aduanera

Hemos anotado que la Comunidad Andina apuntaba claramente hacia una unión aduanera, a través de "un programa de liberación del intercambio" y "un arancel externo común". Estos dos mecanismos, junto al "proceso de industrialización subregional" y "desarrollo agropecuario"²¹, son los núcleos de acción para llegar al objetivo de "promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica (...)"²²

La versión actual del Acuerdo de Cartagena mantiene tanto el objetivo, como los mecanismos indicados en el párrafo anterior. Sin embargo, es evidente que uno y otros están matizados por un abanico más amplio de objetivos y mecanismos que pretenden llevar el proceso más allá de la unión aduanera.

El compromiso de adopción de un arancel externo común –AEC– en la Comunidad Andina es claro y se mantiene en el acuerdo vigente: "*Artículo 81.- Los Países Miembros se comprometen a poner en aplicación un Arancel Externo Común en los plazos y modalidades que establezca la Comisión*". El proceso de adopción del AEC debería ser gradual y completarse a la par con la desgravación para el comercio intracomunitario en 1980, como lo indica el artículo 62 del Acuerdo original: "*El 31 de diciembre de 1976, los Países Miembros comenzarán el proceso de aproximación al Arancel Externo Común de los gravámenes aplicables en sus aranceles nacionales a las importaciones de fuera de la Subregión, en forma anual, automática y lineal y de manera que quede en plena vigencia el 31 de diciembre de 1980*." En teoría, esta prescripción junto al Programa de Liberación (zona de libre comercio) conformaría la unión aduanera a partir de 1981.

La idea plasmada en el Acuerdo original fue hacer aproximaciones al AEC, inicialmente a través de un *arancel externo mínimo común –AEMC–* con la figura de "tarifa piso" que establecería márgenes de preferencia en favor de la producción en la región: "*Artículo 64.— El 31 de diciembre de 1971, los Países Miembros iniciarán la aproximación de los gravámenes aplicables a las importaciones de fuera de la Subregión a los establecidos en el Arancel Externo Mínimo Común, en los casos en que aquellos sean inferiores a éstos, y cumplirán dicho proceso en forma anual, lineal y automática, de modo que quede en plena aplicación el 31 de diciembre de 1975*".

El mecanismo para configurar la unión aduanera tenía, además, las siguientes reglas:

- Para Bolivia y Ecuador el proceso de aproximación al AEC se daría entre 1976 y 1985, con obligaciones parciales de AEMC para casos específicos y de interés de los demás países.
- El AEC para los productos incluidos en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial se definiría conforme se determinara en cada programa sectorial;
- Podía diferirse la aplicación del AEC para la nómina de No-productos y en casos de oferta insuficiente declarada por la Secretaría General;
- Los países que fuesen a adquirir compromisos arancelarios por fuera de la Comunidad Andina, debían consultar previamente en la Comisión. Esta prescripción fue debilitada

²¹ Artículo 3 del Acuerdo de Cartagena original, literales b), c), d) y e).

²² Artículo 1 del Acuerdo de Cartagena original.

posteriormente para permitir los acuerdos individuales con terceros países, asunto que tiene un tratamiento específico en este documento.

El Protocolo de Lima de 1976 pospone las fechas de adopción del AEC y cambia el concepto de tarifa única por el de "franja arancelaria", lo que refleja las dificultades de los países para acordar una tarifa comunitaria. El artículo 2 del Protocolo habla de adoptar un AEC *"que deberá contemplar niveles de protección máxima y mínima en favor de la producción subregional"*. El contexto de esta novedad era las inconformidades de Chile con tarifas muy elevadas. Aún así el concepto de franja arancelaria no impidió el retiro de Chile en 1996.

El Protocolo de Lima también cambió las fechas para adoptar el mecanismo, a la par con los aplazamientos a las desgravaciones, de manera que Colombia, Perú y Venezuela debían cumplirlo en diciembre de 1983, mientras Bolivia y Ecuador en diciembre de 1988.

El Protocolo de Arequipa vuelve a posponer plazos para la aprobación del AEC (1979), inicio de aproximaciones (1980) y adopción por parte de Bolivia y Ecuador (1989).

La adopción del AEC andino demoraría mucho más. Solamente en noviembre de 1994, con la [Decisión 370](#) de la Comisión, se aprobó el mecanismo, calificado por algunos especialistas como un arancel externo común "imperfecto", dadas las excepciones que contenía y que Perú nunca asumió este compromiso. Sin embargo, entre 1995 y 2007, funcionó en la práctica una unión aduanera, ciertamente imperfecta, entre Colombia, Ecuador y Venezuela, como se puede observar en el Cuadro 3 que muestra similitudes en el promedio de protecciones nominales en 2002, incluso por parte de Perú que no estaba obligado por el AEC.

Simultáneamente, en 1994 se adopta y la [Decisión 371](#), un mecanismo de aranceles variables aplicable a 157 subpartidas de productos principalmente agropecuarios y agroindustriales sensibles, cuyo ámbito está en la norma. El mecanismo, conocido como Sistema Andino de Franjas de Precios –SAFP–, busca neutralizar los efectos de la volatilidad de precios de productos agropecuarios en los mercados internacionales, aplicando un arancel adicional si el precio de un producto es inferior a un nivel "piso" predeterminado, o una reducción arancelaria cuando el precio supere un nivel "techo" preestablecido. Los niveles piso y techo se determinan anualmente con base en información especializada, generando una franja dentro de la cual se admiten los precios de importación, sujetos a la tarifa del AEC correspondiente.

Al SAFP no se acogieron Bolivia ni Perú. El mecanismo incluía además reglas para negociaciones conjuntas y donaciones, era aplicable solamente a las importaciones desde países no andinos y funcionó satisfactoriamente en el propósito de unión aduanera en los países comprometidos con la misma.

En octubre de 2002, la Comisión aprobó la [Decisión 535](#) que recogía la evidencia de unas tarifas arancelarias muy cercanas entre los países y, quizás lo más importante, incluía a Perú en la unión aduanera. Esta norma contaba con mecanismos de compensación en caso de distorsiones generadas por diferimientos o negociaciones no comunes con terceros. Infortunadamente la Decisión 535, que debía entrar en vigencia a partir de enero de 2004, no fue aplicada manteniéndose los compromisos de las Decisiones 370 y 371 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

El propósito de una unión aduanera se socavó definitivamente con la posibilidad de negociaciones no comunitarias acordada en la [Decisión 598](#) de 2004, más el abandono del compromiso con la [Decisión 669](#) de 2007. Ésta última Decisión, contraria al mandato del Acuerdo de Cartagena, es el

mayor retroceso para el logro de la unión aduanera, puesto que desliga a los países del compromiso del AEC y lo sustituye por una "Política Arancelaria de la Comunidad Andina que incorpore a todos los Países Miembros", lo que más parece un eufemismo que el propósito de asumir un compromiso que presupone la voluntad política de llegar a instancias superiores de integración económica.

La práctica de negociaciones individuales de acuerdos de libre comercio por parte de los cuatro países andinos, en especial por parte de Colombia y Perú, las diferentes inclinaciones de inserción internacional y los modelos de desarrollo distintos, hacen utópica la posibilidad de una política arancelaria comunitaria. Como era de esperar, la meta fijada en la Decisión 669 para acordar esa política arancelaria en 2008 se ha pospuesto de manera recurrente mediante Decisiones 679, 688, 693, 695, 717 y [Decisión 771](#), ésta última se encuentra vigente y extiende los plazos hasta el 31 de diciembre de 2014.

Al momento de escribir este documento no hay arancel externo común ni se ha adoptado la política arancelaria comunitaria con la que se pretende remplazarlo. El Sistema Andino de Franjas de Precios también fue perforado por negociaciones no comunitarias y aunque la Decisión 669 le quita obligatoriedad, la Secretaría General continúa emitiendo resoluciones quincenales para la aplicación de aranceles variables a voluntad de Colombia y Ecuador.

1.5 ¿Cómo han evolucionado los aranceles comunes? (magnitud, velocidad y obstáculos)

En noviembre de 1994 se aprobó finalmente el AEC andino que fue adoptado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, mediante la decisión 370 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

Para describir las características del AEC andino, se cita a continuación un resumen del investigador colombiano Luis Jorge Garay, que resulta apropiado:

"El AEC consiste en una estructura de tarifas arancelarias aplicables a las importaciones de productos provenientes de países fuera de la subregión andina. Su objeto es evitar distorsiones, unificar protecciones, perfeccionar la unión aduanera y facilitar el funcionamiento del mercado ampliado.

El AEC tiene cuatro niveles: 5%,10%,15%, 20% y fue elaborado fundamentalmente con base en el criterio del grado de elaboración de los productos. Conforme a este criterio, los insumos y materias primas tienen un arancel de 5%, los productos semielaborados 10% y 15% y los bienes de consumo final 20%. Asimismo, se utilizan dos criterios complementarios con miras a garantizar una protección adecuada de la producción subregional, según la existencia o no de producción subregional, y a evitar encarecer los costos de bienes de capital y de insumos necesarios para los procesos productivos.

Esta estructura de cuatro niveles rige para Colombia, Ecuador y Venezuela. Bolivia tiene autorización para aplicar a las importaciones procedentes de terceros países sus aranceles nacionales del 5% y 10%. Por su parte, Perú puede mantener niveles de 15% y 25%, y para el Ecuador se ha establecido un régimen especial, en virtud del cual se permite a este país mantener una diferencia de cinco puntos con los niveles del AEC en una lista no mayor de 990 subpartidas arancelarias.

No obstante esta estructura, los países miembros definieron un régimen de excepción, mediante listas específicas, el cual se aplica en favor de Ecuador -con 400 subpartidas- y de Colombia y Venezuela -con 230 subpartidas para cada uno de ellos-. El régimen de excepciones tendrá vigencia hasta enero de 1999, cuando quedará en plena aplicación el régimen general.

A su vez, existe una nómina que identifica a los bienes no producidos en la subregión andina, la cual es revisada permanentemente y cuenta con un número aproximado de dos mil subpartidas. En el acuerdo comunitario, se establece que para estos productos el AEC puede ser reducido al 5%, y tratándose de bienes de capital y de materias primas, la reducción puede llevar el arancel al 0%.

El sector automotor tiene un régimen especial con un arancel máximo del 35%. Este régimen se deriva del convenio de complementación industrial, cuya finalidad es adoptar una política común para promover la especialización en el sector y aprovechar el mercado ampliado subregional. El convenio contempla una política de exportaciones, la fijación de fechas y procedimientos para la unificación del AEC, los porcentajes de integración regional e incorporación de partes y las condiciones de origen para el intercambio de vehículos.

Para un grupo de productos agropecuarios, el AEC puede rebajarse o incrementarse automáticamente con base en los procedimientos establecidos en el Sistema andino de franjas de precios. Por último, para un reducido grupo de productos (31 productos del sector salud, educación y comunicación masiva) reciben tratamiento especial y conforman la lista de aquellos que pueden diferir aun nivel de 0% el AEC.

Para eventuales revisiones al AEC, se ha conformado un Consejo de Coordinación Arancelaria el cual evalúa las solicitudes de modificación al AEC, teniendo en consideración los niveles de protección, la corrección de las distorsiones que se presenten en la producción y los compromisos comerciales comunitarios.

En la normativa andina se considera la posibilidad de reducir o suspender temporalmente la aplicación del AEC, cuando existan razones de insuficiencia temporal de oferta subregional o de emergencia nacional justificadas y por un plazo limitado y preciso.²³

La descripción de Garay nos releva de mayores comentarios respecto de las características del mecanismo y sus excepciones. Se puede agregar que el promedio de protección nominal que tenía la Decisión 370 era de 13,6% y en la fallida Decisión 535 el promedio bajó a 11,38 según datos recabados de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Estudios posteriores, nos muestran las aproximaciones de los países al amparo del AEC. Con la libertad que dio la Decisión 669 al abandonar el compromiso, Colombia y Ecuador hacen reformas arancelarias "hacia abajo", al igual que Perú cuya apertura es más agresiva, como podemos ver en el Cuadro 3. La tendencia a reducir protecciones arancelarias más las negociaciones con terceros países terminan aproximando los promedios de aranceles efectivamente aplicados²⁴ entre los países. Si, como ocurre en la Comunidad Andina, unos países son más activos que otros en negociaciones con terceros, las protecciones promedio serán diferentes.

²³ Garay, Luis Jorge. Colombia: *Estructura industrial e internacionalización 1967-1996, el arancel externo común*. Biblioteca digital Luis Ángel Arango. <http://is.gd/do6sW4>

²⁴ Promedio arancelario que resulta de las tarifas realmente aplicadas según el país de origen, en lugar del arancel nominal. Los promedios tienden a cero en la medida en que aumentan los acuerdos de libre comercio.

CUADRO 3
Evolución de promedios arancelarios de los países andinos y compromisos de AEC

| | Decisión 370 (13,6%) 2000²⁵ | Decisión 535 (11,38%) 2002²⁶ | Post Decisión 669 de 2007 (No AEC) |
|-----------|---|--|---|
| BOLIVIA | 9,7% | 9,5% | 8,2% ²⁷ |
| COLOMBIA | 12,2% | 11,6% | 8,3% ²⁸ |
| ECUADOR | 14,3% | 11,6% | 9,0% ²⁹ |
| PERÚ | 13,6% | 11,6% | 3,2% ³⁰ |
| VENEZUELA | 12,8% | 11,8% | 11,3% ³¹ |

A pesar de las imperfecciones del mecanismo, los análisis muestran cercanías en los promedios arancelarios mientras el compromiso estuvo vigente. Cabe reiterar que las diferencias en los promedios de protecciones nominales de los países obedecen a las excepciones sectoriales y a las "listas negativas" de cada país, así como a las posibilidades de diferimientos en bienes no producidos, las concesiones especiales a Bolivia y Ecuador, y la ausencia del Perú del compromiso.

Aún así, en el análisis del documento de la Secretaría General SG/dt 255.2/Rev.2 *Propuestas para la adopción de un arancel externo andino*, se registra que la uniformidad de tarifas entre Colombia, Ecuador y Venezuela -los tres países con menos excepciones-, llegó a 4.616 subpartidas (70,4%). Y entre esos tres países con Perú, las coincidencias alcanzaron 2.811 subpartidas (42,9%).

CUADRO 4
**Promedio del AEC y los Aranceles Nacionales vigentes en 2002
 por grandes clasificaciones económicas**

| Categoría | Número de Subpartidas | AEC | | Aranceles vigentes en 2002 | | | | |
|--------------------------------|-----------------------|--------------|-------------------|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | Dec. 535 | Dec. 535 para Bol | Bol | Col | Ecu | Per | Ven |
| Bienes de capital | 426 | 5.82 | 5.40 | 6.00 | 7.41 | 6.96 | 6.85 | 7.62 |
| Bienes intermedios | 2477 | 8.60 | 6.67 | 9.85 | 9.18 | 9.23 | 9.60 | 9.43 |
| Bienes de consumo | 1243 | 18.78 | 9.73 | 9.97 | 17.84 | 18.03 | 17.31 | 18.00 |
| Bienes de doble uso | 1 | 20.00 | 10.00 | 10.00 | 35.00 | 3.00 | 12.00 | 35.00 |
| Bienes no identificados | 24 | 12.71 | 8.54 | 10.00 | 14.38 | 14.58 | 10.96 | 13.33 |
| Universo 535 | 4171 | 11.38 | 7.46 | 9.50 | 11.62 | 11.65 | 11.63 | 11.83 |

Fuente: Cuadro tomado del Documento de Trabajo de la Secretaría General, SG/dt 255.2/Rev.2 "Propuestas para la adopción de un arancel externo andino", 29 de septiembre de 2004.

²⁵ Fuente: Arcos, Javier y Scandizzo Stefania, El Arancel Externo Común en la Comunidad Andina. Revista Desarrollo y Sociedad, N° 53, Universidad de Los Andes. Bogotá, marzo de 2004.

²⁶ Fuente: Documento de Trabajo de la Secretaría General, SG/dt 255.2/Rev.2 "Propuestas para la adopción de un arancel externo andino", 29 de septiembre de 2004.

²⁷ Fuente: OMC, Examen de las políticas comerciales, WT/TPR/S/154, p. 28

²⁸ Fuente: Romero Germán y Torres Mauricio, Efectos de la reforma estructural arancelaria en la protección efectiva arancelaria en la economía colombiana, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía, Documento 374, 11 de abril de 2011.

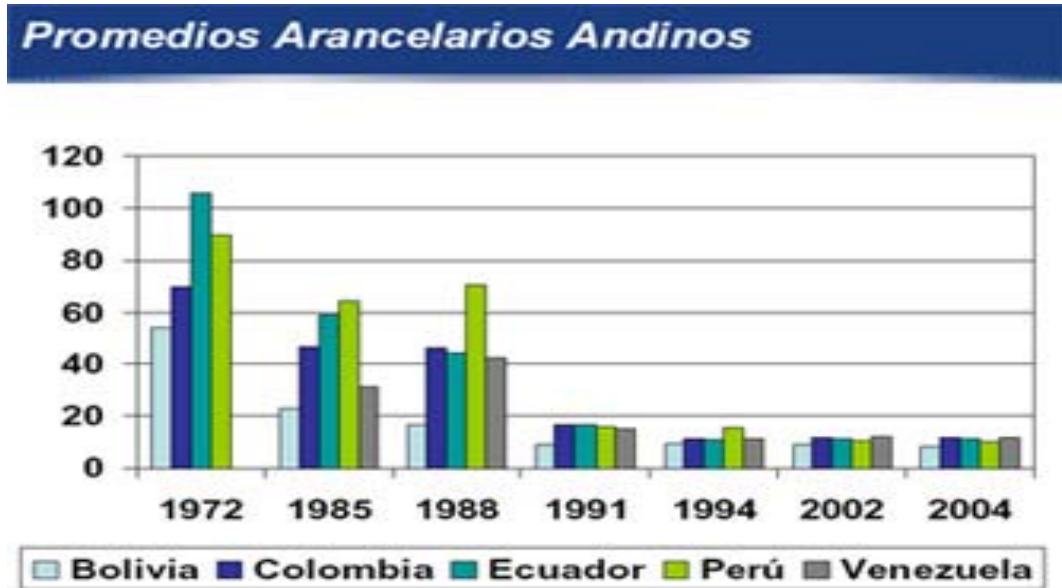
²⁹ Fuente: Cámara de Industrias y Producción del Ecuador. Boletín económico #56 del 29 de noviembre de 2011.

³⁰ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2013 <http://is.gd/pw14z8>

³¹ Cálculos con base en el Decreto N° 236 del 15 de julio de 2013.

La evolución de las protecciones promedio de los países andinos desde los inicios de la Comunidad Andina hasta el año 2004 se observa en el Gráfico 1 donde vemos mayor homogeneidad durante la vigencia del mecanismo.

GRÁFICO 1



Fuente: Tomado de Comunidad Andina: <http://goo.gl/9hNqno>

La estructura del AEC andino tuvo adicionalmente dos excepciones sectoriales en los casos de la industria automotriz y el sector agropecuario, por el funcionamiento del Convenio de Complementación en el Sector Automotor y el Sistema Andino de Franjas de Precios, respectivamente.

En el primer caso, tanto el Convenio Automotor como la Decisión 370, permiten superar el techo de la estructura arancelaria (20%) a un grupo de vehículos livianos -13 subpartidas- a los que se asignó una tarifa de 35%. Este Convenio sólo comprometió a Colombia, Ecuador y Venezuela.

En el caso del sector agropecuario, los aranceles variables del SAEP se apartaba de la estructura arancelaria cuando los precios de importación de los productos activaban alzas o reducciones de aranceles.

Podemos entonces señalar como los mayores obstáculos para lograr un Arancel Externo Común que configurase la unión aduanera:

- a) La ausencia del Perú de los compromisos asociados a una tarifa arancelaria común.
- b) Las numerosas excepciones, posibilidades de diferimientos y tratamientos especiales para Bolivia y Ecuador. Así estas excepciones fueran necesarias para que los países asumieran el compromiso no menor de abandonar la autonomía en el manejo de su política arancelaria, se mantuvieron en lo esencial, lo que le dio al mecanismo el apelativo de AEC imperfecto.
- c) La autorización para llevar a cabo negociaciones comerciales no comunitarias con terceros países, Decisión 598 de 2004, constituía una real amenaza de perforación al AEC y las distorsiones que pudiera generar en la zona de libre comercio intracomunitaria.
- d) El retiro de Venezuela en 2006 que adujo, entre otras razones, las negociaciones autorizadas en la Decisión 598 que ya adelantaban Colombia y Perú con Estados Unidos.

- e) La Decisión 669 de 2007, quizás como producto de todo lo anterior y de las reformas arancelarias que cada país adelantaba de manera individual. Como se ha anotado, esta Decisión 669 abandona el AEC, con ello la posibilidad de conformar una unión aduanera y sin unión aduanera no habrá mercado común.

2. Etapa de mercado común

2.1 ¿Cómo ha evolucionado la movilidad de factores productivos?

Evolución de la movilidad del factor trabajo

El proceso de integración subregional ha experimentado cambios importantes de orden conceptual y jurídico en lo que refiere a la migración laboral. En éste documento la migración será caracterizada a partir de su temporalidad; corta o larga duración³². Se hace énfasis en la migración de larga duración como a las acciones complementarias que se han llevado a cabo, puesto que es aquella la que presenta impactos significativos en términos económicos a nivel de mercado común.

El Acuerdo de Cartagena original ni el vigente tienen prescripciones específicas en función de la libre circulación de mano de obra. Ésta lleva consigo compromisos en materia de migraciones laborales, libertad de establecimiento, reconocimiento de títulos y de seguridad social. Los mandatos del Acuerdo de Cartagena vigentes en la materia son vagos, con un enfoque más de cooperación y de bienestar para los trabajadores.

En el Capítulo XVI del Acuerdo de Cartagena sobre Cooperación Económica y Social, se encuentran las siguientes iniciativas para acciones de cooperación asociadas a los asuntos laborales: *"(...) se desarrollarán programas y proyectos en los campos de la salud, la seguridad social (énfasis añadido), la vivienda de interés social y la educación y cultura. La realización de las acciones que se desarrollen en el marco del presente artículo serán coordinadas con los distintos organismos del sistema andino."*³³

La mención más cercana a uno de los componentes necesarios para la libre circulación de trabajadores en el marco de un mercado común está en el literal c) del artículo 130 del Acuerdo de Cartagena que se refiere a adoptar *"Programas para el reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino, con el fin de facilitar la prestación de servicios profesionales en la Subregión."*

La temática de migración laboral cimienta sus bases en el convenio *Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral*. Dicho convenio ha sido objeto de varias modificaciones, entre ellas cabe destacar aquella realizada en julio de 2001 puesto que lo transforma en un "Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina (...)"³⁴. Así mismo, es conveniente aclarar que dicho Foro de Debate aún no se encuentra en vigencia.

De igual manera, en aras de consolidar el mercado laboral andino, han sido varias las acciones que se han tomado por parte de los órganos correspondientes con respecto a la migración de corta y

³² Emigración y permanencia en otro País Miembro que no constituye su residencia habitual, por un período superior a 180 días.

³³ Artículo 129 del Acuerdo de Cartagena.

³⁴ El convenio Simón Rodríguez: Importancia del foro Sociolaboral de la Comunidad Andina, ver: ¿Qué es el Convenio Simón Rodríguez?, <http://www.comunidadandina.org/BDA/docs/CAN-INT-0042.pdf>

larga duración. En la página 10 del Anexo al presente documento se relacionan las normas comunitarias sobre movilidad del factor trabajo.

En lo que respecta a la migración de corta duración hay compromisos vigentes sobre reconocimiento de documentos nacionales de identidad que pueden remplazar el uso de pasaporte para viajes entre los países, una tarjeta andina de migraciones y un régimen común para la promoción y desarrollo del turismo.

En cuanto a la migración de larga duración, como fue indicado anteriormente, ésta ha experimentado cambios sustanciales de orden conceptual y jurídico. El cambio de mayor importancia sufrido a lo largo del proceso de integración, es quizás el que describe (Pérez Vichich, 1997)³⁵, en el cual la migración laboral hasta el año 1993 se venía tratando en el marco conceptual de las migraciones laborales y no en el marco teórico de la libre circulación.

Aquella evolución trajo consigo una serie de modificaciones necesarias a la jurisprudencia emitida en cuanto a la temática sociolaboral con el objetivo de hacer compatibles dichas modificaciones con los requerimientos de un proceso de integración que apunte a la libre circulación de mano de obra. A continuación serán descritas de manera detalla las modificaciones hechas en materia de migración laboral adscritas a la temática sociolaboral.

Instrumento Andino de Migración Laboral

El Instrumento Andino de Migración Laboral representa la columna vertebral de la normativa comunitaria en materia de migración de larga duración. En 1977 se aprobó el *Instrumento* que representa el primer intento de establecer de manera clara un marco jurídico para el trabajador migrante dentro de la Subregión. Sin embargo, su aplicabilidad fue declarada nula y por consiguiente norma inicial fue sustituida en 2003 por la actual Decisión 545 que constituye el conjunto de *"normas que permiten de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo la relación de dependencia"*³⁶.

Es conveniente puntualizar las causales del fallo en la aplicación inicial del Instrumento Andino de Migración Laboral, con el objetivo de trazar una línea clara en dirección a su modificación. En este sentido, cabe citar los argumentos expuestos por (Torales, Gonzales y Pérez Vichich, 2003)³⁷ descritos en el estudio realizado por ellos sobre las Migraciones Laborales en Sudamérica:

1. *"El Instrumento Andino de Migración Laboral a pesar de su perfección formal no consiguió remontarse por encima de las legislaciones nacionales y constituirse en una instancia comunitaria real: la continua remisión de sus mandatos a las disposiciones de la legislación nacional, neutraliza en muchos casos las intenciones de garantizar los derechos de los trabajadores migrantes de la región.*
2. *Por otra parte, la dinámica estructural de la economía en la década de los ochenta, desbarató una experiencia que por lo menos en lo formal vinculaba los conceptos de desarrollo, integración y migración: Las políticas de ajuste económico alcanzaron a los países de la Comunidad Andina al igual que al resto de América Latina. En los años 80 "... se produjo una desvinculación severa entre el desarrollo*

³⁵ Estudio sobre Migraciones Internacionales – Migraciones Laborales en Sudamérica : La Comunidad Andina, Torales, Gonzales y Vichich, 2003, Organización Internacional del Trabajo.

³⁶ Artículo 1, Decisión 545: Instrumento Andino de Migración Laboral.

³⁷ Torales, Gonzales y Pérez Vichich, Op. Cit.

nacional y proceso de integración y por ende, los mecanismos fundamentales, gestores del grupo andino quedaron en desuso” (León Oliveros, 1993).

3. *Por último, las situaciones de conflicto interno (como el caso de Colombia) o internacionales (Caso Perú y Ecuador) no han sido ajenas a las dificultades que el desarrollo del proceso de integración sufrió y aún sufre, y muy especialmente en sus aspectos vinculados con la migración y el trabajo.”*

Habida cuenta de lo anterior, el Instrumento Andino de Migración laboral formula cambios importantes tendientes a garantizar su aplicabilidad en el proceso de integración andino. Algunos de los elementos más relevantes de dicho instrumento se refieren a que se refiere a un “sujeto comunitario”, se da prelación a la norma comunitaria, incluye principios de no discriminación, igualdad de trato y oportunidades.

Se perfila un Programa sobre diversos niveles de liberalización, previstos para los próximos años, que tienen como meta la libre circulación en el territorio ampliado de la Comunidad Andina. Se establece el compromiso de facilitar la libre circulación, de no adoptar nuevas medidas que restrinjan el derecho al libre establecimiento o residencia para los trabajadores migrantes de la región y eliminar gradualmente las restricciones existentes.³⁸

Se incluye una cláusula de salvaguardia tendiente a proteger y garantizar la excepción al principio de igualdad de acceso al empleo dentro de los mercados laborales de los Países Miembros *“en caso de perturbación que afecte gravemente la situación del empleo en determinada zona geográfica o en determinado sector o rama de actividad económica, capaz de provocar un perjuicio efectivo o un riesgo excepcional en el nivel de vida de la población”*³⁹

Se introduce de manera explícita la garantía al trabajador migrante del derecho a la sindicalización y negociación colectiva.⁴⁰

Los cambios mencionados representan un avance hacia la libre movilidad de personas en la Subregión, sin embargo el requerimiento de visas de trabajo y la potestad de la legislación nacional sobre la normativa comunitaria, son una limitación a resolver para lograr efectos económicos consistentes en materia de libre movilidad de personas.

Por último, “a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en [...] la Decisión 545 [...], en la Cláusula Segunda de las Disposiciones Transitorias, los países se comprometen a aprobar el Reglamento correspondiente mediante Resolución de la Secretaría General de la Comunidad Andina (Decisión 545, CAN, 2003). A pesar de que se estipula que el Reglamento esté elaborado a más tardar seis meses luego de adoptada la Decisión, hasta la fecha dicho proceso no se ha llevado a cabo (Migraciones, CAN, 2009), lo que significa que todavía no es posible aplicar el Instrumento Andino de Migración Laboral.”⁴¹ De acuerdo con (Aguilar y Mendiola, 2008) citado por Lorena Araujo y María Mercedes Eguiguren, “por otra parte, en el nivel nacional, aún prevalecen medidas que privilegian a los trabajadores nacionales, en desmedro de los trabajadores migratorios comunitarios”⁴².

³⁸ Torales, Gonzales y Pérez Vichich, Op. Cit.

³⁹ Artículo 16, Primer apartado, Decisión 545.

⁴⁰ Artículo 11, Decisión 545.

⁴¹ El Proceso de Construcción de la Política Migratoria Común en la Comunidad Andina, Maria Isabel Moncayo, 16 de marzo de 2009.

⁴² Diagnostico de la normativa en materia migratoria en la región andina y propuesta técnica de fortalecimiento de la exigibilidad de los derechos de los migrantes andinos, Lorena Araujo y Maria Mercedes Eguiguren, Red Andina de Migraciones.

Instrumento Andino de Seguridad Social

El Instrumento Andino de Seguridad Social, aprobado en su primera versión en 1977 y sustituido en 2003 por la Decisión 583, “busca garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios en el territorio de sus cuatro Países Miembros.”⁴³

Al igual que para el Instrumento Andino de Migración Laboral, es preciso puntualizar los motivos para su actualización. En este sentido, cabe citar los argumentos expuestos por (Torales et al, 2003)⁴⁴:

1. Diferentes desarrollos de los sistemas de seguridad social en cada uno de los Países Miembros.
2. Insuficiente capacidad administrativa para una gestión generalmente compleja de la seguridad social.
3. El creciente costo de la seguridad social en las economías nacionales.
4. Cambios estructurales en la economía que han generado modificaciones en los sistemas de seguridad social de la región, que deberán ser evaluadas a la luz de la nueva realidad y de las estrategias para enfrentarla.
5. Consejo Consultivo Laboral Andino (JUNAC) – (Opinión junio 2000): Bajo nivel de ratificación de las normas internacionales, impiden que sean “... incorporadas coherentemente en el ámbito subregional además de dificultar el proceso de armonización y aproximación de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social”.

Habida cuenta de lo anterior, se propusieron cambios que a continuación describimos:

1. Se hace expresa de manera clara – que “el Instrumento que se adopte no pretenderá armonizar las legislaciones nacionales en el sentido de igualarlas o crear un régimen común, sino en todo caso establecer estándares mínimos, basados en principios y compromisos de cooperación básicos”⁴⁵. Adicionalmente, la normativa insiste en que “es indispensable mantener una adecuada armonía entre la normativa comunitaria andina de seguridad social y de migración laboral” por lo cual, en cuanto al tema sociolaboral, la aplicación de las Decisiones 545 y 583 representan para el migrante laboral andino la garantía de que sus derechos no serán mermados como consecuencia de su movilización a otro País Miembro.
2. El nuevo Instrumento Andino de Seguridad Social reconoce para los migrantes laborales, así como a sus beneficiarios, los principios de trato nacional y no discriminación.
3. Se estipula la creación del “Comité Andino de Autoridades en Seguridad Social (CAASS), como ente encargado de asesorar [...] en los temas vinculados a la seguridad social en el espacio comunitario”. El CAASS, corresponde a la parte operativa de la Decisión 583, sin embargo la Decisión al no contar con su correspondiente Reglamento, pone en duda su aplicación.

Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo

El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, tuvo su origen en 2003 y fue actualizado al año siguiente por la Decisión 584 vigente en la actualidad. Busca disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador y prevenir los riesgos laborales. “(...) para tal fin, los

⁴³ Ver: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=84&tipo=TE&title=migracion>

⁴⁴ Estudio sobre Migraciones Internacionales – Migraciones Laborales en Sudamérica : La Comunidad Andina, Torales, Gonzales y Vichich, 2003, Organización Internacional del Trabajo.

⁴⁵ Lineamientos Generales acordados para la modificación de las Decisiones 113 y 148 – Objetivos del nuevo Instrumento Andino de Seguridad Social, literal C

Países Miembros deberán implementar o perfeccionar sus sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, mediante acciones que propugnen políticas de prevención y de participación del Estado, de los empleadores y de los trabajadores⁴⁶.

De esta manera, el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, se constituye dentro de la normativa andina como un instrumento complementario del Instrumento Andino de Seguridad Social el cual, de acuerdo con la información publicada por el Observatorio Laboral Andino (OLA), cuenta con un reglamento aprobado a través de la Resolución 957, lo cual garantiza la aplicabilidad del mismo como norma de carácter supranacional.

El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo guarda coherencia el Convenio de la OIT No.155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y del Convenio de la OIT No.161 sobre los Servicios de Salud en el Trabajo, en la medida que pueden constituir el "piso mínimo" para las políticas nacionales de los países andinos en esta materia.⁴⁷ La norma recoge recomendaciones del Consejo Consultivo Laboral Andino en cuanto al enfoque de género, el derecho a rehusarse a trabajar en situaciones de riesgo, entre otras.

Cooperación Policial y Judicial a nivel Comunitario

En materia de Cooperación Policial y Judicial se ha alcanzado pocos avances. A continuación describiremos las medidas adoptadas con el objetivo de visualizar la evolución de aspectos relacionados con la libre movilidad de las personas a nivel comunitario.

- a) Se adoptó el Pasaporte Andino desde el 31 de diciembre del 2010, según establece la Decisión 719.
- b) Se aprobó en 2003 el Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios -Decisión 548- el cual tiene por objetivos generales "A) Coordinar acciones de protección de los derechos fundamentales en beneficio de los nacionales de los Países Miembros de la Comunidad Andina en materia de apoyo consular recíproco, así como los relacionados con la seguridad social y las garantías laborales; y B) El Intercambio de información sobre asuntos migratorios concernientes a los nacionales de cualquiera de los Países Miembros de la Comunidad Andina que por diverso motivo se encuentren fuera de su país de origen."⁴⁸
- c) En materia de Cooperación Judicial a nivel Comunitario, el más reciente avance es la Creación del Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina en 2009. Esta iniciativa proviene de la Instrumento Andino de Cooperación entre los Fiscales Generales de los países al Sistema Andino de Integración, adoptado en 2004 mediante la Decisión 589. El Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina "tendrá facultades consultivas y podrá ser convocado (...), a fin de emitir opinión no vinculante sobre los programas o actividades que desarrolla la Comunidad Andina en materia de cooperación policial y judicial."⁴⁹

Evolución de la movilidad del factor capitales

El Acuerdo de Cartagena vigente cuenta con varias prescripciones que apuntan a la movilidad de capitales. La primera de carácter general está en el literal g) del artículo tercero que se refiere a las medidas y mecanismos para lograr los objetivos de la integración andina: "La canalización de

⁴⁶ Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, Decisión 584, Artículo 2, segundo apartado.

⁴⁷ Punto 2, Opinión 007 de junio de 2000, Consejo Consultivo Laboral Andino.

⁴⁸ Artículo 3, Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, Decisión 548.

⁴⁹ Artículo 2, Creación del Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina, Decisión 710 (2009).

recursos internos y externos a la Subregión para proveer el financiamiento de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración”.

Es un mandato de promoción de inversiones que supondría la armonización normativa en la materia que evite tratamientos disímiles o inequitativos. Esto último es atendido más adelante en el artículo 54 del Acuerdo que menciona mecanismos para la armonización de políticas económicas: *“Este proceso se cumplirá paralela y coordinadamente con el de formación del mercado subregional mediante los siguientes mecanismos, entre otros: (...) e) La armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella;”* (énfasis añadido). Se trata, a todas luces, de un objetivo ambicioso en la dirección de una integración económica avanzada.

Posteriormente, en el Capítulo sobre Asuntos Financieros, aparece un mandato bastante más específico en lo relativo a la circulación de capitales, aunque con expresiones que matizan el mandato del artículo 54 antes citado:

*“Artículo 107.- Los Países Miembros ejecutarán acciones y coordinarán sus políticas en materias financieras y de pagos, **en la medida necesaria** (énfasis añadido) para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo.*

Para tales efectos, la Comisión, a propuesta de la Secretaría General, adoptará las siguientes acciones:

- a) Recomendaciones para la canalización de recursos financieros a través de los organismos pertinentes, para los requerimientos del desarrollo de la Subregión;*
- b) Promoción de inversiones para los programas de la integración andina;*
- c) Financiación del comercio entre los Países Miembros y con los de fuera de la Subregión;*
- d) Medidas que faciliten la circulación de capitales dentro de la Subregión y en especial la promoción de empresas multinacionales andinas;*
- e) Coordinación de posiciones para el fortalecimiento de los mecanismos de pagos y créditos recíprocos en el marco de la ALADI;*
- f) Establecimiento de un sistema andino de financiamiento y pagos que comprenda el Fondo Latinoamericano de Reservas, una unidad de cuenta común, líneas del financiamiento del comercio, una cámara subregional de compensación y un sistema de créditos recíprocos;*
- g) Cooperación y coordinación de posiciones frente a los problemas de financiamiento externo de los Países Miembros; y*
- h) Coordinación con la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas para los propósitos previstos en los literales anteriores.”*

El artículo tiene un notorio sesgo de promoción de inversiones y canalización de recursos para el comercio y el desarrollo, más que acciones para la libre circulación de capitales. Cabe observar que el literal más específico habla de “facilidades” para la circulación de capitales, mas no de “libre circulación” de los mismos que conlleva esfuerzos más complejos.

Servicios Financieros

El proceso de liberalización de los servicios financieros al interior de la Comunidad Andina ha permanecido estancado. Recordemos que en materia de liberalización de servicios a nivel comunitario son las Decisiones 439 y 510 las que establecen su marco regulatorio

La Decisión 439 de 1998, ya mencionada en la sección sobre liberalización de servicios, “estableció el Marco general de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina. Su objetivo principal es alcanzar en el año 2005 la creación de un mercado común de servicios, a través de la eliminación gradual y progresiva de las medidas que restringen el comercio de servicios en la Subregión.”⁵⁰

En lo que concierne a la liberalización de los servicios financieros, la norma detalla en la Disposición Transitoria Cuarta que “la Secretaria General de la Comunidad Andina elaborará un proyecto de Decisión que contenga los principios que regulen el proceso de liberalización del comercio de servicios financieros entre los Países Miembros. Dicho Proyecto contemplará las condiciones para la aplicación de los principios, compromisos y normas contenidos en el marco general de ésta Decisión”.

En cuanto al inventario de medidas restrictivas al comercio de servicios declaradas por los países andinos, según el estudio de Xavier Drouet, – “representa un gran avance hacia la liberalización de los servicios en la Subregión ya que tiene en cuenta el principio de trato nacional al interior de la CAN, sin que se le aplique medidas restrictivas, salvo [...]aquellas consignadas dentro del inventario de medidas restrictivas al comercio de servicios [...], adicionalmente, es necesario especificar que dicho inventario excluye las medidas prudenciales del sector financiero de conformidad con el anexo de servicios financieros”⁵¹.

Los países andinos llevaron a cabo negociaciones con el propósito de adoptar un compromiso comunitario para liberalización de los servicios financieros. Entre los aspectos que impedían el avance fue la necesidad de armonizar previamente las medidas prudenciales en entre los países andinos. En el estudio ya citado de Drouet, se afirma que “Desde marzo del 2000 a mediados de mayo de 2002 no se ha realizado ningún avance en el tema; la Secretaria General de la CAN se ha abstenido de convocar a una nueva reunión de expertos para continuar las negociaciones toda vez que se ha venido adelantando por parte de la CAF un proyecto de homologación de la regulación prudencial en la Comunidad Andina y también, porque ningún país miembro ha pedido que se reactiven las negociaciones.”

La situación no ha variado de manera sustancial desde entonces. Actualmente la Comunidad Andina a través de su portal oficial en internet indica que “existe libre comercio de servicios, salvo en los sectores **financiero** (énfasis añadido) y porcentajes mínimos de programación de producción nacional en señal abierta, los cuales se encuentran pendientes de contar con una normativa sectorial”. Los plazos para la liberalización de los servicios financieros y de televisión abierta nacional han sido prorrogados de manera recurrente hasta el 31 de diciembre de 2014.

Así las cosas, se observa que aún no se ha logrado alcanzar un consenso que permita concluir con el proceso de liberalización de los servicios financieros al interior de la Comunidad Andina.

Inversiones y circulación de capitales

Inversiones

La normativa andina en materia de inversiones ha evolucionado al vaivén de los modelos de desarrollo y el contexto económico imperante en el momento, teniendo por norte a partir de mediados de la década del los años 80 la liberalización de los capitales al interior de la Subregión.

⁵⁰ Diferentes Enfoques de Negociación sobre Servicios Financieros, Capítulo III: Experiencia Andina en Negociaciones de Servicios Financieros, Xavier Drouet C.

⁵¹Drouet C., Xavier. Op. Cit.

El Acuerdo de Cartagena original se ocupa de las inversiones en su artículo 27 de la siguiente manera: "Antes del 31 de diciembre de 1970 la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías."

En desarrollo de esos mandatos, la Comisión aprobó en diciembre de 1970 la [Decisión 24](#) con un perfil restrictivo en cuanto a las limitaciones para invertir en determinadas actividades, remisión de divisas al exterior y condicionamientos rigurosos. Entre otros, la norma limitaba los beneficios del libre comercio a los bienes producidos por empresas nacionales o mixtas, o las empresas extranjeras que pactaran su conversión en nacional o mixta⁵².

Después de una docena de Decisiones que introdujeron cambios y adiciones a la Decisión 24, en 1987 se adoptó la [Decisión 220](#) de la Comisión que reconoce la conveniencia de atraer inversión extranjera, pero mantiene una serie de limitaciones y restricciones. Finalmente, en 1991, la Comisión aprueba la [Decisión 291](#) vigente en la actualidad, cuyo artículo 1 refleja el cambio de modelo hacia una apertura a la inversión extranjera: "*Los inversionistas extranjeros tendrán los mismos derechos y obligaciones a los que se sujetan los inversionistas nacionales, salvo lo dispuesto en las legislaciones de cada País Miembro*". Se flexibiliza la remisión de divisas al exterior y se elimina la limitación a los productos de empresas extranjeras para beneficiarse del programa de liberación comercial.

La norma vigente establece una serie de parámetros comunes, pero da prelación a las legislaciones nacionales de los países, con lo que, en la práctica, queda desvirtuado el régimen común al tratamiento de las inversiones y los países adoptan normas coherentes con otros compromisos internacionales. Estos compromisos incluyen acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones entre países andinos, de manera que Bolivia tiene firmados acuerdos bilaterales con Ecuador y con Perú; Colombia solamente con Perú; Ecuador con Bolivia y con Perú; y Perú con cada uno de los otros tres socios andinos.

Finalmente en materia de facilidades a la inversión, se cuenta con un régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal. Se trata de la [Decisión 578](#) de la Comisión que busca "*eliminar la doble imposición a las actividades de las personas naturales y jurídicas, domiciliadas en los Países Miembros de la Comunidad Andina, que actúan a nivel comunitario y establecer un esquema y reglas para la colaboración entre las administraciones tributarias*".

Circulación de Capitales

Aparte de las prescripciones del Acuerdo de Cartagena citadas arriba en materia de libre circulación de capitales, no hay una Decisión específica que desarrolle dicho propósito para llegar a una instancia de mercado común. Como hemos mencionado en este análisis, no se han liberalizado los servicios financieros y la normativa comunitaria sobre inversiones quedó supeditada a los regímenes nacionales, algunos de estos con compromisos internacionales diferentes a los andinos.

En materia cambiaria el escenario es bastante más complejo como para una armonización en los cuatro países andinos. Mientras en Colombia persiste una regulación relativamente flexible del mercado cambiario y no se permite la apertura de cuentas en divisas, Ecuador está oficialmente dolarizado, en Bolivia y Perú se permite cuentas en divisas y algunas transacciones comerciales se llevan a cabo en dólares.

⁵² Artículos 27 a 34 de la Decisión 24.

Se cita a continuación los apartes pertinentes del documento SG/di 666 de la Secretaría General de la Comunidad Andina del año 2004, que corrobora algunas anotaciones previas y complementa esta sección:

“En la Comunidad Andina no existe un dispositivo legal único que establezca la libertad de movimiento de capital. Ésta está íntimamente vinculada con el libre comercio de servicios financieros y aunque no todos los servicios financieros requieren para su comercialización internacional la libre movilidad de capitales (servicios como asesoría financiera, procesamiento de información financiera, ajustadores no implican la transferencia de capitales), la transacción internacional del grueso de los servicios financieros sí conlleva la transferencia de capitales.

En la década anterior Colombia ha sido el país andino que más controles de capital ha utilizado. Esto se ha dado básicamente a través de depósitos obligatorios no remunerados sobre créditos externos (inclusive de proveedores) – que actualmente está en suspenso (0%) –; y la obligación para no residentes de constituir fondos de inversión, a fin de participar en la adquisición de papeles en la Bolsa de Valores.

Los otros tres países, que están dolarizados (altamente y de facto en caso de caso de Bolivia y Perú, y oficialmente en el caso de Ecuador) tienen más abierta la cuenta de capital. Perú mantiene tasas de encaje marginales más altas para los depósitos en divisas y requerimientos de activo líquidos sobre pasivos a corto plazo. Además Perú impone límites a los montos que las administradoras de fondos de pensiones pueden invertir en el exterior.

[...] se puede afirmar que si bien no existe un solo dispositivo legal comunitario que consagre la libre movilidad de capital, al analizar por áreas se puede apreciar que si hay normativa comunitaria y nacional que consagra el libre movimiento de capital, entre los países andinos y con respecto a terceros, aunque subsisten sustanciales diferencias en el grado y profundidad de apertura, como se ha visto anteriormente.

[...] Para que pueda existir una libre movilidad de capitales debe existir el derecho de establecimiento. Actualmente las legislaciones nacionales de los cinco países andinos, en general, son muy abiertas a la inversión extranjera (y subregional), pero en algunos casos subsisten sectores reservados. La disposición comunitaria (Decisión 291) que regula la inversión extranjera no establece un régimen común en la práctica y más bien se remite a la legislación interna en los aspectos más relevantes. Es únicamente para las empresas multinacionales andinas (Decisión.292) que se les reconoce el derecho de establecimiento de sucursales.

Para las transacciones corrientes existen disposiciones en el Acuerdo de Cartagena que garantizan la realización de transacciones comerciales de bienes en la Zona de libre Comercio. Por su parte la Decisión 439 [...] prevé que tampoco se impondrán restricciones a los pagos y transferencias internacionales por concepto de transacciones corrientes y de capital derivadas de las prestaciones de servicios. En ambos casos hay excepciones por situaciones excepcionales (crisis balanza de pagos).

Sobre este último aspecto debe resaltarse que en la Comunidad Andina existe un mecanismo financiero para apoyar a los Países Miembros cuando tienen dificultades de balanza de pagos. La institución a cargo es el Fondo Latinoamericano de Reservas, donde participa además de los países andinos, Costa Rica [2000] y [Uruguay 2008] como socios extrasubregionales.”

Habida cuenta de lo anterior, las autoridades nacionales de los Países Miembros han realizado avances en proyectos vinculados a la libre movilidad de los capitales dentro de la Subregión, apoyándose principalmente en aquellos tendientes a concertar un acuerdo para la liberalización de servicios financieros, sin embargo hasta mediados de 2014 no ha sido puesto en aplicación ningún compromiso.

2.2 ¿Hay grandes diferencias entre la movilidad de factores que se plantea en los acuerdos y la movilidad que efectivamente existe?

Como hemos visto, el Acuerdo de Cartagena no plantea de manera directa un mercado común andino, ni en el texto del tratado aparecen compromisos con mecanismos explícitos para acometer la libre circulación de factores. No obstante, siguiendo la teoría de la integración económica y con base en los avances que se dieron para la unión aduanera, los países y la Secretaría General decidieron acometer las acciones descritas en esta sección, que apuntaban a la libre movilidad de mano de obra y de capitales en el mercado comunitario.

Factor mano de obra

Consultado el coordinador de asuntos laborales en la Secretaría General de la Comunidad Andina hasta diciembre de 2013, Guido Mendoza Fantinato, sobre la suerte de los reglamentos pendientes para la aplicación de las Decisiones 545 (migración laboral) y 583 (seguridad social), indicó que los proyectos reglamentarios no llegaron a aprobarse, a pesar que en las reuniones del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de noviembre de 2012 y del Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social de febrero de 2013, se dejaron listos los textos técnicos de ambos proyectos reglamentarios.

El testimonio de Mendoza indica que están diseñados los reglamentos de las Decisiones sobre migración laboral y seguridad social que podrían conducir a un avance importante en las armonizaciones y reconocimientos que se requiere para potenciar favorablemente la movilidad de mano de obra en la Comunidad Andina.

Las bases normativas existentes no se aplican por falta de los reglamentos de las Decisiones y, en la práctica, las legislaciones nacionales en materia migratoria, laboral y de seguridad social rigen en cada país sin una armonización comunitaria. El desarrollo de compromisos de cooperación policial y judicial tampoco ha tenido los avances esperados.

Factor capitales

No hay una norma o mandato específico sobre libre circulación de capitales y la Comunidad Andina está lejos del mandato que establece el artículo 54 del Acuerdo de Cartagena en lo relativo a la armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal. Sin embargo hay unas metas de convergencia macroeconómica que se monitorean comunitariamente y pueden haber contribuido a que los países presenten resultados satisfactorios en materia de inflación, déficit fiscal y deuda pública.

La liberalización de servicios financieros no se ha conseguido y no hay norma comunitaria para el tratamiento a las inversiones que asegure los equilibrios y la eficiencia en la asignación de recursos en el mercado ampliado.

La circulación de capitales está regulada por las normas nacionales que son disímiles en los países, especialmente en lo relacionado con la prestación de servicios financieros y los regímenes de cambios.

2.3 ¿Qué puede estar generando estas diferencias? (productividad, barreras técnicas o burocráticas).

Factor Mano de Obra

La evolución en materia de movilidad de trabajadores al interior de la Subregión se ha caracterizado por cambios de orden conceptual y jurídico que pueden contribuir a que la movilidad de la mano de obra al interior de la subregión resulte un proceso lento e infructuoso.

Los mandatos del Acuerdo de Cartagena vigentes en la materia son vagos, con un enfoque más de cooperación y de bienestar social para los trabajadores que de libre movilidad de mano de obra.

En el caso de los compromisos laborales, la normativa andina no ha logrado remontarse por encima de las legislaciones nacionales y constituirse en una instancia comunitaria real. En este campo la supranacionalidad ha presentado fallas y tampoco se observa la voluntad política suficiente para asumir los compromisos, como queda demostrado con la definición de los reglamentos en instancias técnicas que han quedado en el limbo.

Factor capitales

El Acuerdo de Cartagena vigente incluye varias prescripciones que apuntan a la movilidad de capitales al interior de la Subregión, sin embargo dichas prescripciones hacen referencia a “facilitar” la circulación de capitales, más no a la libre circulación de los mismos.

La normativa comunitaria en materia de movilidad de capitales se cimienta en tres elementos: servicios financieros, tratamiento de inversiones y circulación de capitales.

La liberalización de los servicios financieros ha permanecido estancada debido a la necesidad de armonizar previamente las medidas prudenciales entre los países andinos. Hay evidencia de disparidades en las normas nacionales sobre la materia que no han sido subsanadas y han impedido avanzar.

En lo que respecta las inversiones, también los cambios de modelos de desarrollo en el tiempo y las disparidades de enfoques que subsisten, han conducido a que cada país aplique sus respectivas normas. Adicionalmente Colombia y Perú han asumido compromisos internacionales en materia de inversiones en el marco de los acuerdos de libre comercio de nueva generación.

En cuanto a la circulación de capitales, no hay una norma específica que desarrolle dicho propósito para llegar a una instancia de mercado común. Por las razones explicadas anteriormente, subsisten diferencias sustanciales en el grado y profundidad de apertura al libre movimiento de capital. Mientras Colombia y Perú son muy abiertos, Bolivia y Ecuador no lo son tanto. Colombia y Perú practican una inserción económica más decidida con países desarrollados, lo que no ocurre con los otros dos países.

II. EVOLUCIÓN DE INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES EN EL MECANISMO

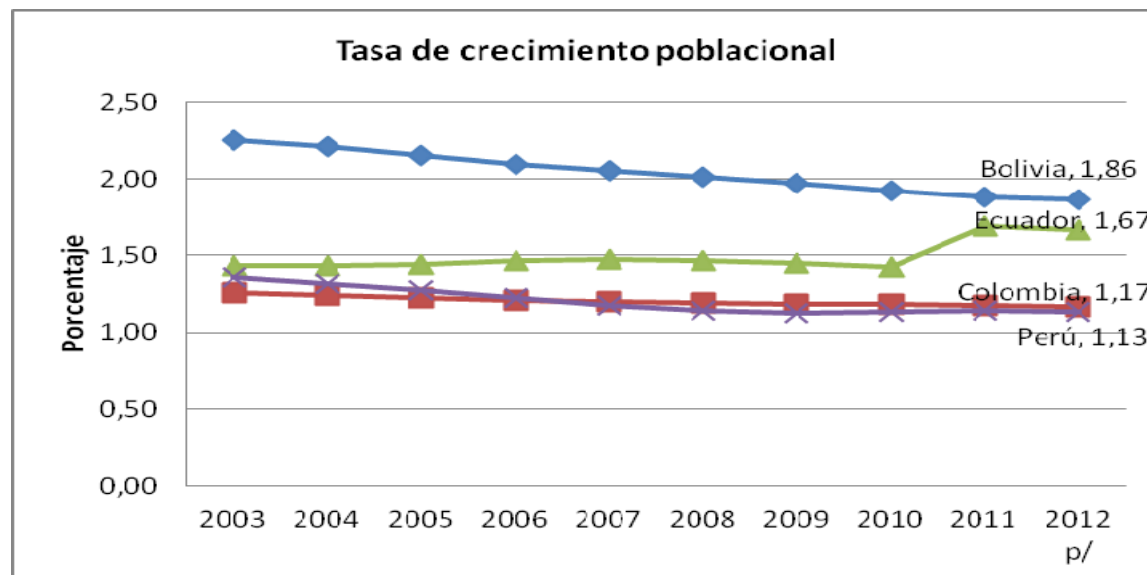
1. Evolución de indicadores sociales

Población

La Comunidad Andina tiene una población que supera los 100 millones de habitantes, el 45,2% en Colombia, 29% en Perú, 15,3% en Ecuador y 10,5% en Bolivia. Según cifras de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en 2012 la población alcanzó en Colombia 46,5 millones de habitantes, en Perú 30,1 millones, en Ecuador 15,5 millones y en Bolivia 10,8 millones.

La tasa de crecimiento poblacional tiende a bajar en todos los países. La estadística consultada muestra un aumento atípico del índice en Ecuador entre 2010 y 2011 que podría explicarse por alguna corrección o cambio de método estadístico. En todo caso, hay una diferencia en las tasas de aumento de la población en Colombia y Perú que están cercanas al 1% en 2012, mientras en Bolivia y Ecuador superan el 1,5%.

GRÁFICO 2



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

Densidad poblacional y regiones activas

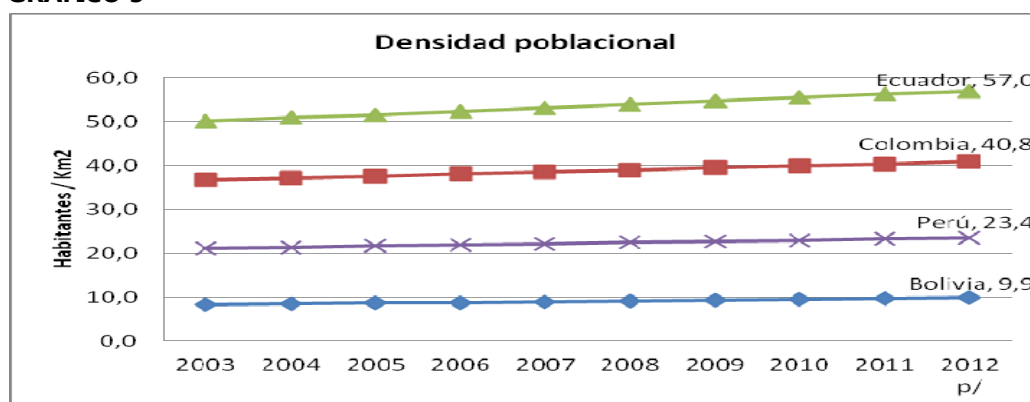
La superficie territorial aproximada de Bolivia (1,1 millones de km²), Colombia (1,14 millones de km²) y Perú (1,28 millones de km²) son muy parecidas, mientras la de Ecuador es de cerca de 284 mil km². Esto hace que la densidad poblacional sea mayor en éste último país y crezca más que en los demás socios andinos.

En este punto cabe mencionar una consideración importante que poco aparece en las estadísticas y que se refiere a la distribución de la población en el territorio y las llamadas *regiones activas* de cada país por su conexión al mundo medida por el comercio. Mientras que Colombia tiene nueve ciudades con más de 500 mil habitantes, Perú tiene cinco, Bolivia cuatro y Ecuador dos.

Lima concentra el 26% de la población de Perú, Bogotá el 17% de la colombiana, Guayaquil el 16% de la ecuatoriana y Santa Cruz de la Sierra el 13% de la población boliviana. Este dato nos lleva a observar que en Bolivia y Ecuador hay ciudades más pobladas que su capital, las cuales además son regiones activas.

Finalmente, en un estudio encargado por la Secretaría General relacionado con conceptos de Nueva Geografía Económica aplicado a la Comunidad Andina, nos indica que mientras Colombia cuenta con cinco *regiones activas*⁵³ (Bogotá-Cundinamarca, Antioquia, Valle, Bolívar y Atlántico), Bolivia tiene tres (Santa Cruz, La Paz-El Alto y Cochabamba), Ecuador dos (Guayas y Pichincha), Perú una (Lima-Callao)⁵⁴.

GRÁFICO 3

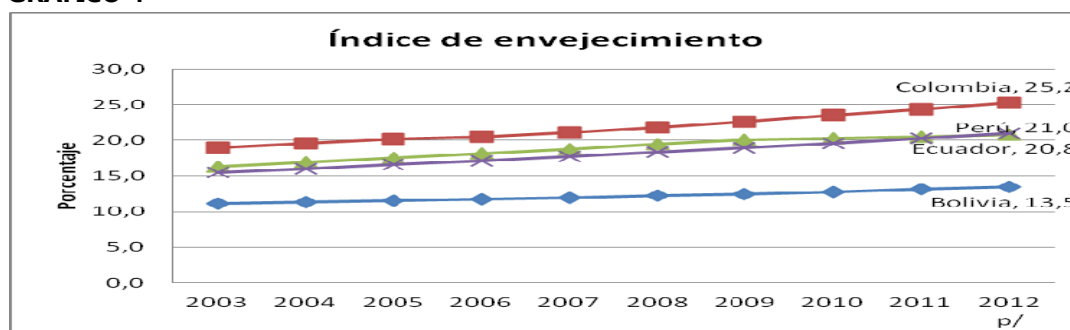


Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

Envejecimiento

El índice de envejecimiento que es la proporción entre personas mayores de 65 años frente a menores de 15 años, plantea problemas demográficos y de sostenibilidad económica a futuro que exigen políticas públicas para atender el fenómeno de una mayor expectativa de vida frente menores índices de natalidad. Este indicador muestra que Colombia, Ecuador y Perú sobrepasaron el porcentaje del 20%, mientras Bolivia se mantiene por debajo del 15%.

GRÁFICO 4



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

⁵³ En términos muy agregados, este concepto de regiones activas tiene que ver con los espacios subnacionales que más concentran la actividad de comercio e inversiones de cada país y su vinculación con el mundo.

⁵⁴ "Geografía Económica de la Comunidad Andina, las regiones activas en el mercado comunitario". Moncayo Jiménez, Edgard, octubre de 2003. Pp 103 a 157.

Demografía y salud

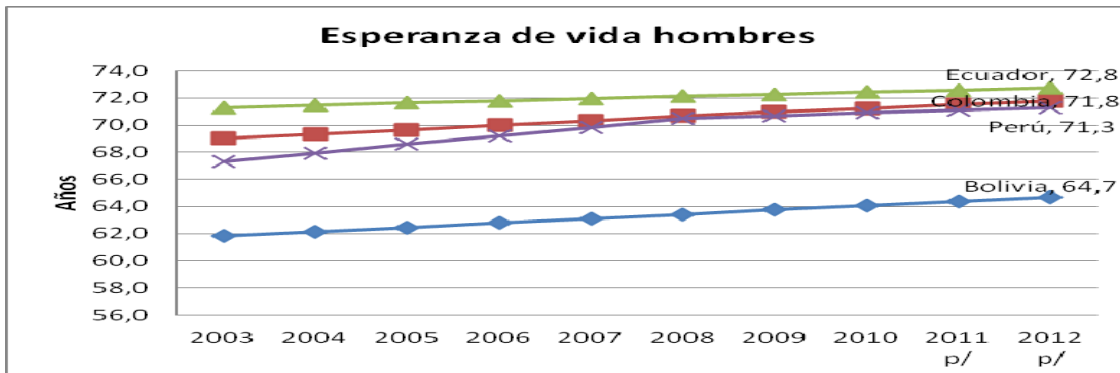
Sin duda la anotación más relevante que veremos en esta serie de indicadores de demografía y salud es el lugar destacado que Ecuador ocupa en todos los casos. Si bien los cuatro países andinos muestran mejoras en todos los indicadores, la información recabada muestra a Ecuador superando a Colombia y Perú, salvo en el porcentaje de inversión en salud como proporción del PIB, que es mayor en Colombia.

También es necesario observar que Bolivia está alejado de sus socios en todos los indicadores y tiene aún retos importantes por superar.

En resumen, en materia de demografía y salud, la esperanza de vida crece en todos los países, mientras las tasas de natalidad y mortalidad disminuyen. Como es de suponer, esta combinación contribuye al aumento de la población y del índice de envejecimiento que observamos en la sección anterior.

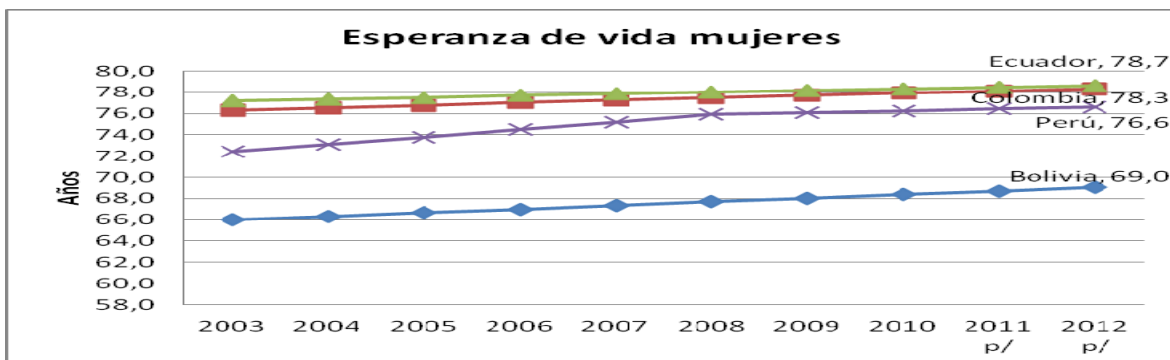
La inversión en salud como porcentaje de PIB es inferior al 10% en todos los países y no muestra patrones claros de crecimiento. La máxima inversión es la de Colombia (7,6%/PIB) y Ecuador muestra en años recientes un impulso importante a la inversión en salud, al subirla en cerca de 2 puntos del PIB hasta 5,5%.

GRÁFICO 5



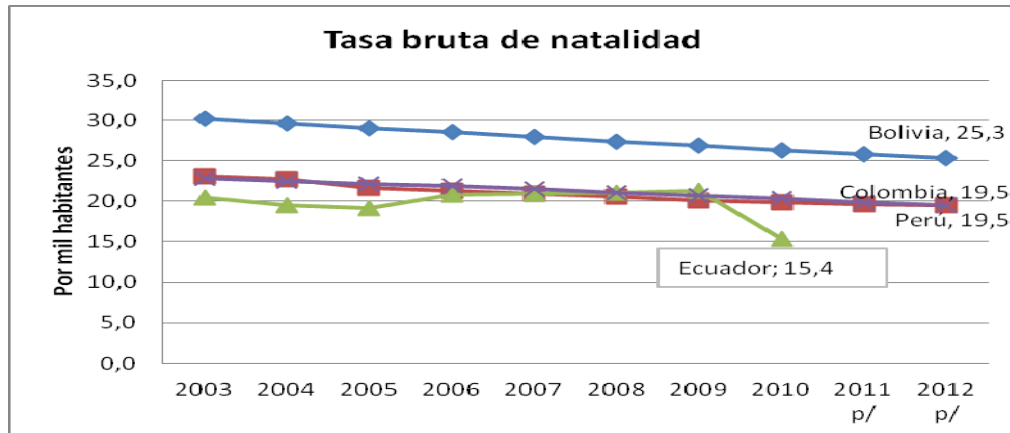
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 6



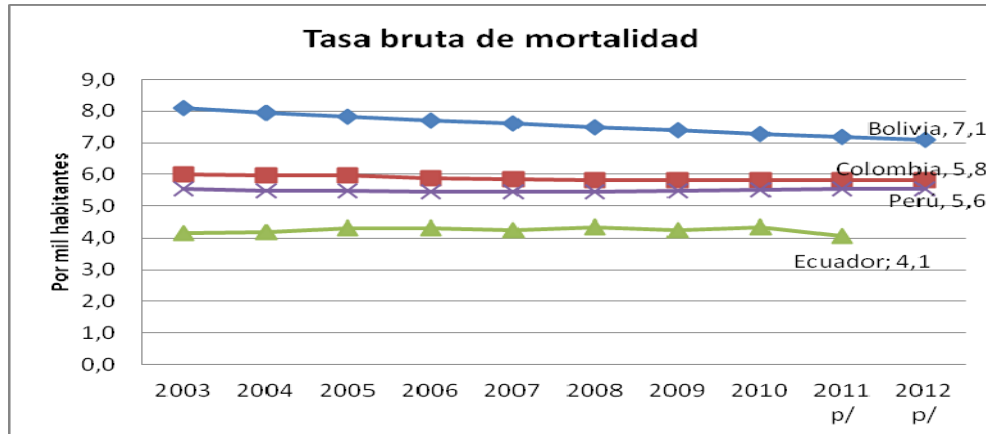
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 7



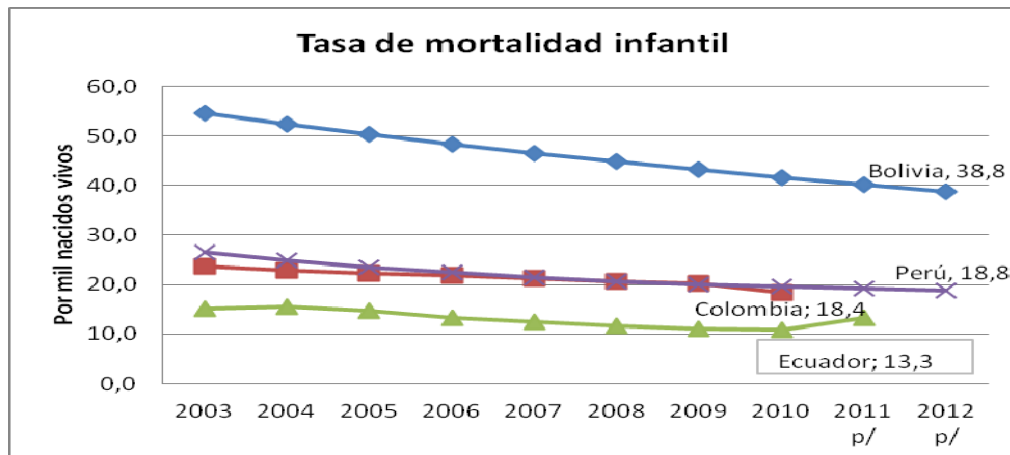
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 8



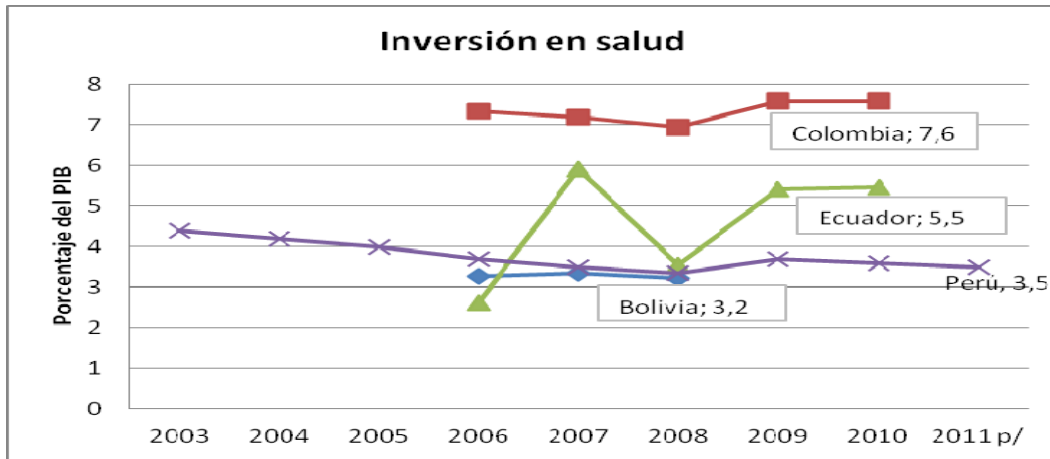
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 9



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 10



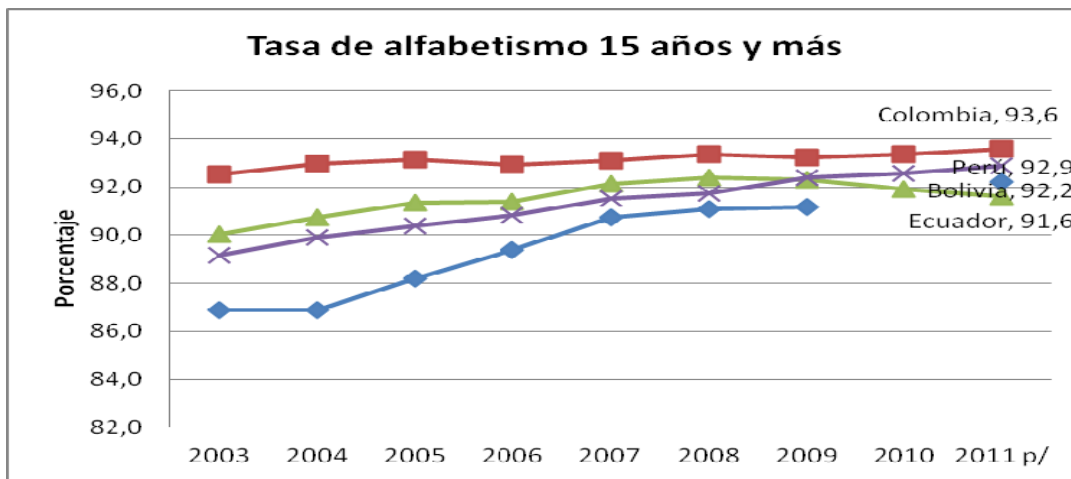
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

Educación

En plena sociedad del conocimiento, el conjunto de indicadores en educación no lo son los óptimos esperados en la Comunidad Andina. Los países registran avances en las tasas de alfabetismo pero aún con espacio para mejorar. En la tasa bruta de matrícula, tanto Perú como Bolivia necesitan mejoras, especialmente este último país. En inversión pública en educación como porcentaje del PIB, todos están por debajo del 10%, Ecuador registra una mejora importante en los años recientes igual a lo observado en salud, y Perú tiene cifras preocupantes en su inversión pública en educación

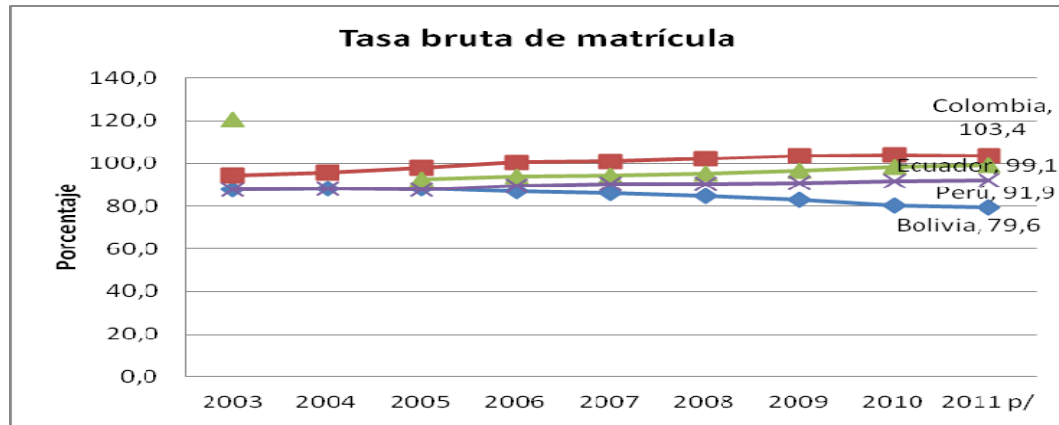
En calidad de la educación no hay datos oficiales que nos muestren señales del grado de avance. Hay ranking de organizaciones internacionales que miden aspectos tales como pruebas de conocimiento y mejores universidades, que sugieren niveles bajos en calidad educativa en la Comunidad Andina.

GRÁFICO 11



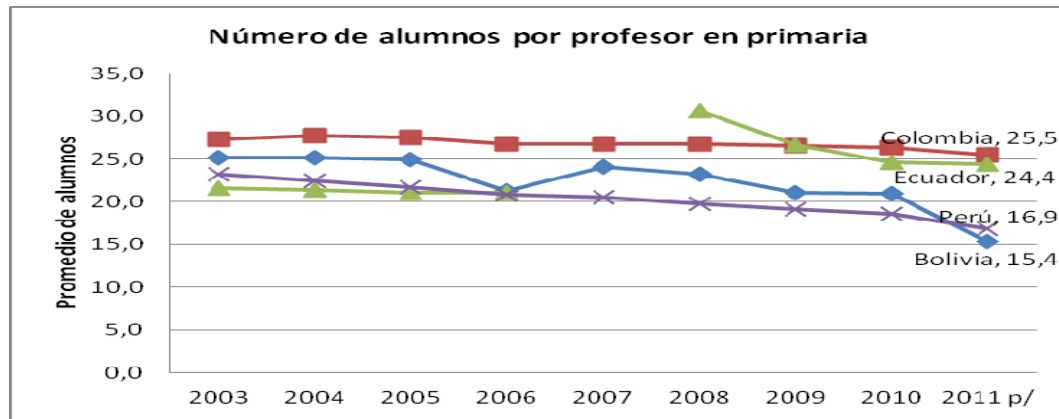
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 12



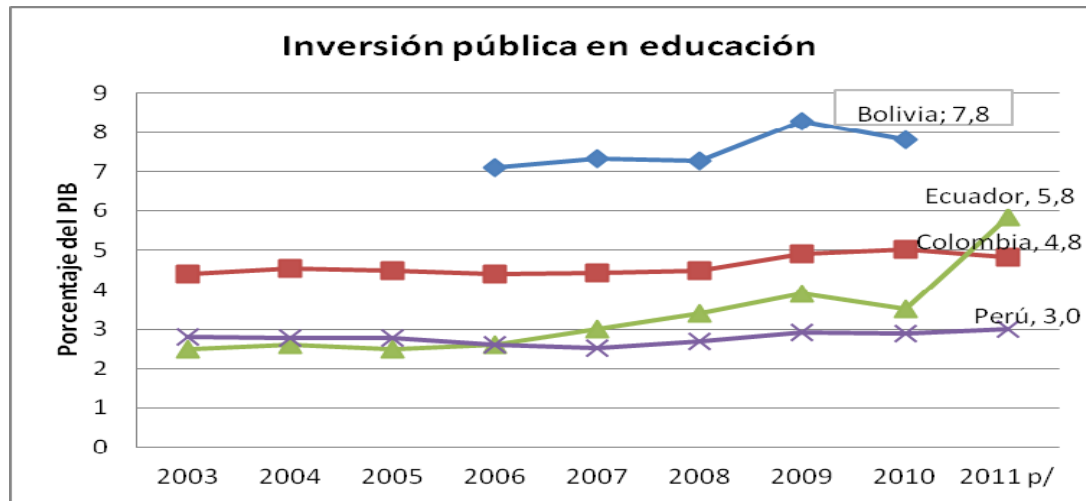
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 13



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 14



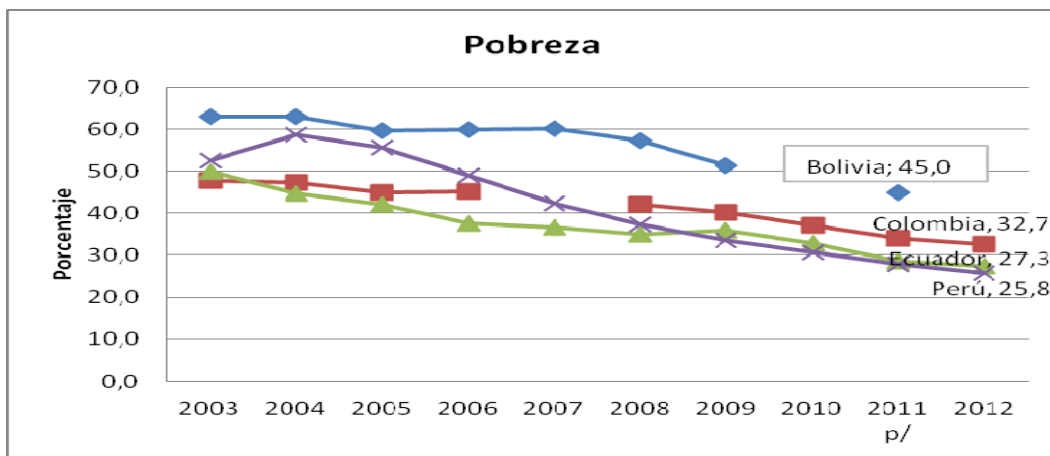
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

Distribución del ingreso

En indicadores de pobreza y pobreza extrema los cuatro países muestran mejoras en años recientes. De niveles cercanos y superiores al 50% en pobreza en el año 2003, Perú y Ecuador están diez años después por debajo del 30%, Colombia en 32,7% y Bolivia en 45%, porcentajes que, en todo caso, siguen siendo altos en los países andinos. En pobreza extrema sólo Perú está por debajo del 10% al año 2012 (6%).

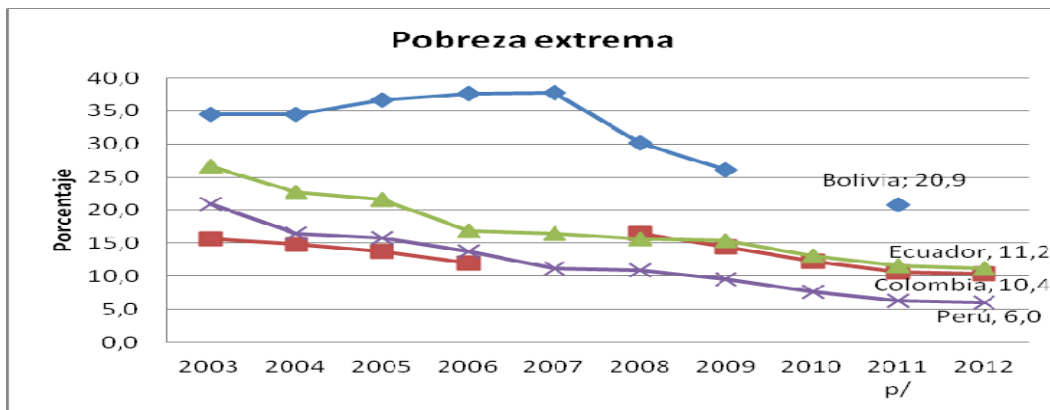
El coeficiente de GINI que mide la desigualdad del ingreso en los países⁵⁵, nos muestra que Perú mantiene el mejor indicador en los últimos diez años (0,360), Bolivia y Ecuador consiguieron bajar del 0,5, mientras que Colombia se mantiene por encima de 0,5 mostrando la mayor concentración del ingreso en el grupo y uno de los más altos en América Latina.

GRÁFICO 15



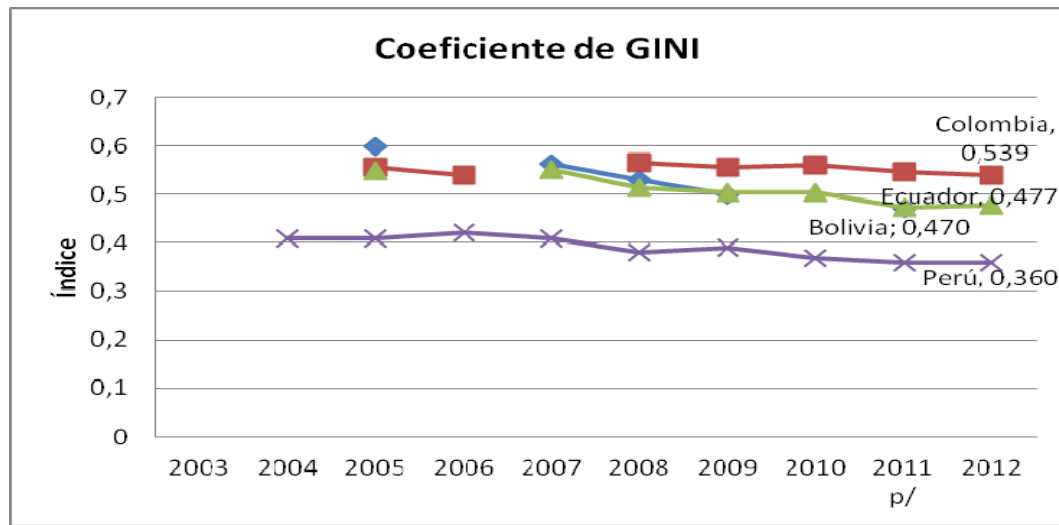
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 16



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

⁵⁵ El índice 1 significa máxima desigualdad o la máxima concentración de riqueza y el 0 significa mínima desigualdad o mínima concentración.

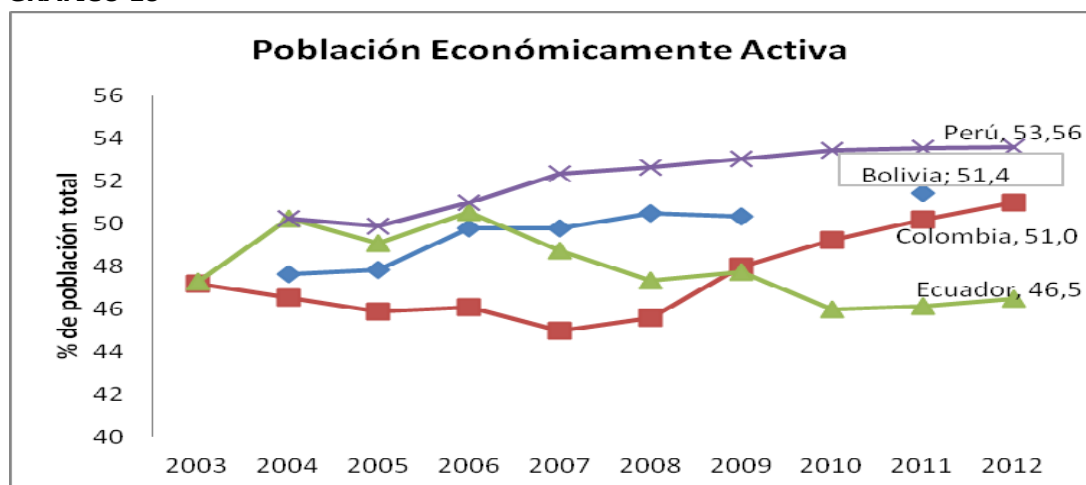
GRÁFICO 17

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

Mercado Laboral

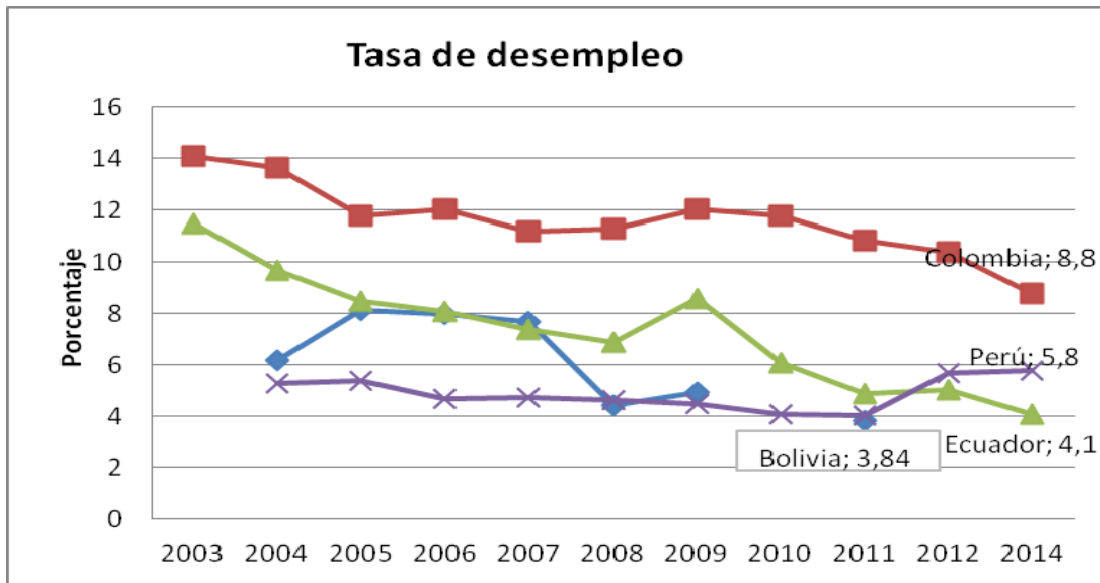
La tendencia de aumento de la población económicamente activa –PEA- es positiva en Bolivia, Colombia y Perú, mas no en Ecuador. Comparadas con las tasas de desempleo hace que la PEA de Bolivia (51,4% - 3,84%) sea más favorable que la de Colombia (51,0% - 10,4%). Las tasas de desempleo tienden a bajar en los cuatro países. En Colombia el desempleo se mantuvo hasta 2012 en dos dígitos, mientras en Bolivia, Ecuador y Perú las tasas de desempleo son relativamente cómodas para el año 2012, en Bolivia 3,84%, Perú 4% y Ecuador 5%.

Consultados datos más recientes de fuentes nacionales en 2014, en Colombia y Ecuador las tasas bajaron a 8,8% y 4,1%, respectivamente, mientras que en Perú el desempleo subió al 5,8%. También ha subido el desempleo en Bolivia. El INE no ofrece datos recientes pero declaraciones del gobierno hablan de un desempleo del 5,5% en el primer semestre de 2014, mientras investigadores privados afirman que estaría en un 8,8%.

GRÁFICO 18

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Elaboración propia.

GRÁFICO 19



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de indicadores sociales 2013. Fuentes año 2014: Colombia-DANE; Ecuador-INEC; Perú-Trading Economics. Elaboración propia.

2. Evolución del PIB

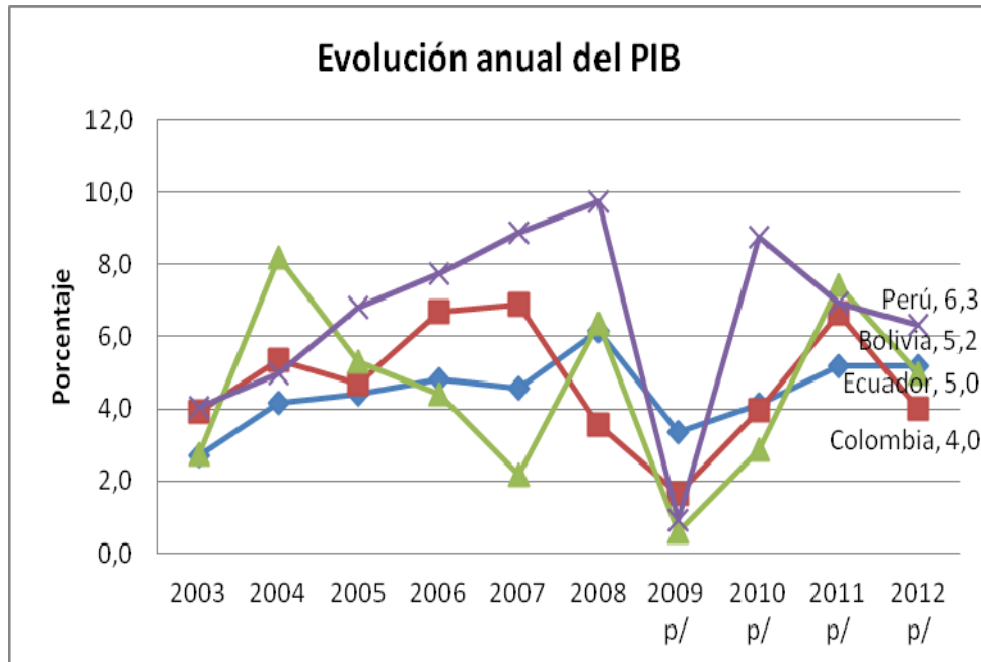
El producto interno bruto ha tenido comportamientos satisfactorios en los cuatro países andinos durante los diez años más recientes, consiguiendo superar las crisis económicas mundiales entre 2008 y 2012. Todos se beneficiaron de la bonanza en los precios de productos básicos y sufrieron un impacto negativo en el año 2009, como se refleja en los bajos crecimientos del PIB en ese año. En promedio, el mejor crecimiento ha sido el de Perú durante el período con tres años de variación positiva ideal por encima del 8%.

El promedio anual de crecimiento del PIB durante el período de 2003 a 2012, en Bolivia fue del 4,47%, el de Colombia 4,73%, el de Ecuador 4,5%, y Perú 6,51%.

En cuanto a la distribución del PIB por sectores entre los años 2003 y 2012 (2011 para Perú), es una constante en los cuatro países andinos el incremento significativo en la participación del sector minero-energético, en detrimento principalmente de los servicios. En Bolivia, Colombia y Ecuador cae también la participación de las manufacturas y sector agropecuario, mientras en Perú cae el sector agropecuario y las manufacturas mantienen su participación.

Llama la atención que el sector minero-energético prácticamente duplica su contribución al PIB en Bolivia, Colombia y Perú, mientras en Ecuador su participación se triplica. Se trata de un sector extractivo, no renovable y altamente contaminante, que desplaza en puntos del PIB principalmente al sector de servicios, que es donde debe contribuir a la producción la sociedad del conocimiento del siglo XXI. Estas cifras no reflejan esfuerzos -si los hubiere- para ajustar la relación de las matrices productivas en los países andinos.

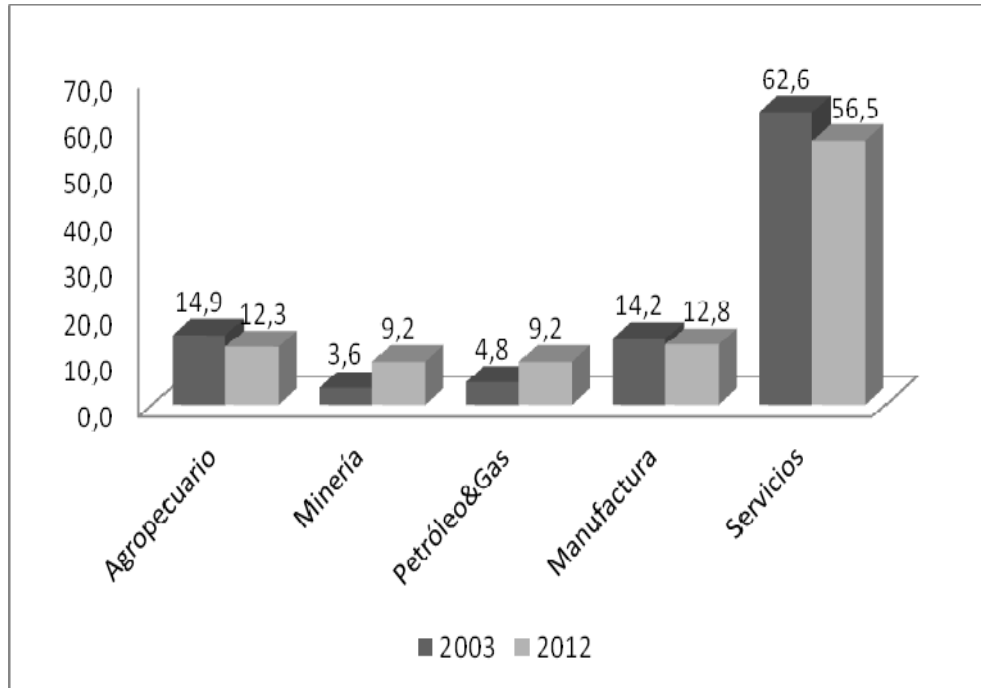
GRÁFICO 20



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de cuentas nacionales. Elaboración propia.

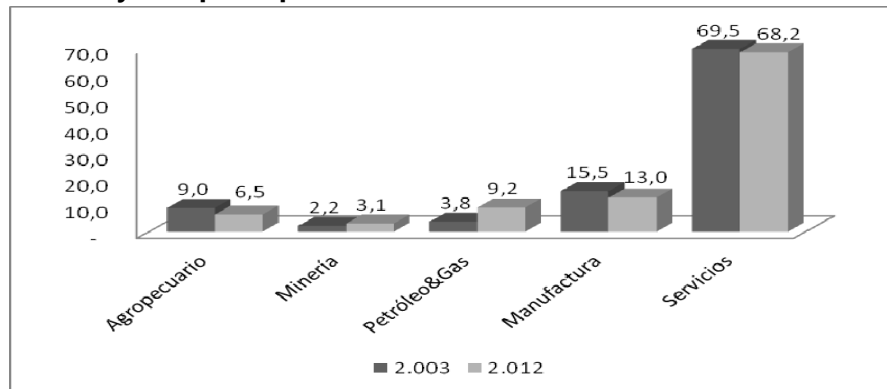
GRÁFICO 21

Porcentajes de participación sectorial en el PIB de Bolivia



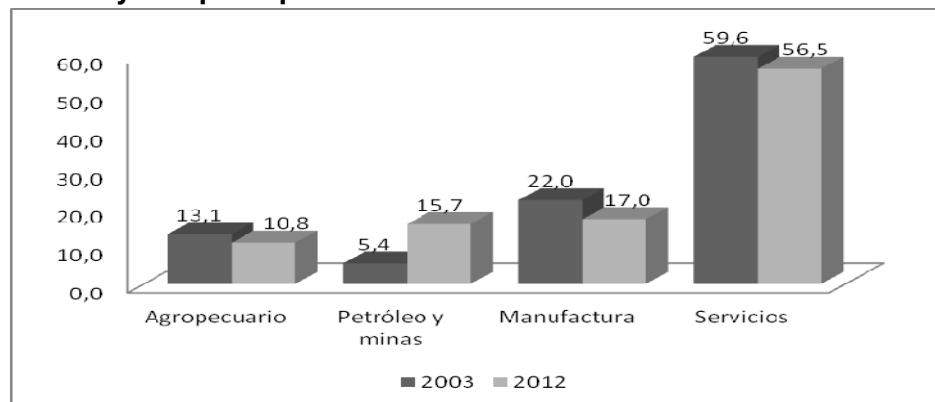
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de cuentas nacionales. Elaboración propia.

GRÁFICO 22
Porcentajes de participación sectorial en el PIB de Colombia



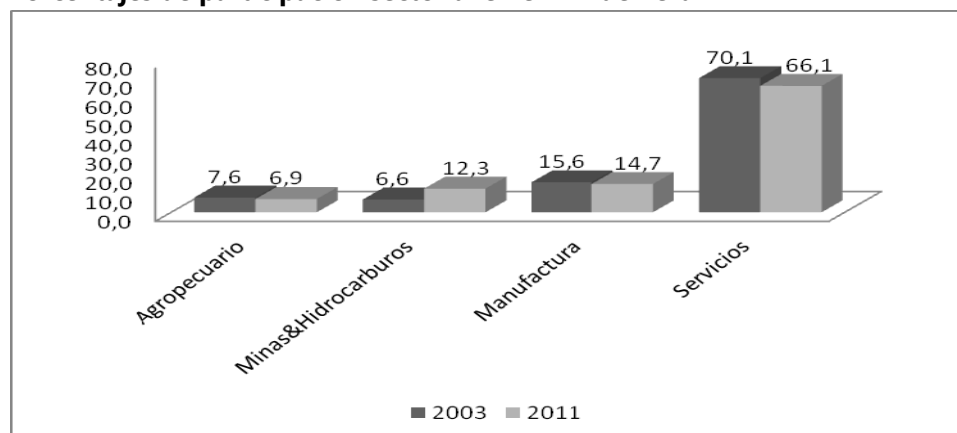
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de cuentas nacionales. Elaboración propia.

GRÁFICO 23
Porcentajes de participación sectorial en el PIB de Ecuador



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de cuentas nacionales. Elaboración propia.

GRÁFICO 24
Porcentajes de participación sectorial en el PIB de Perú



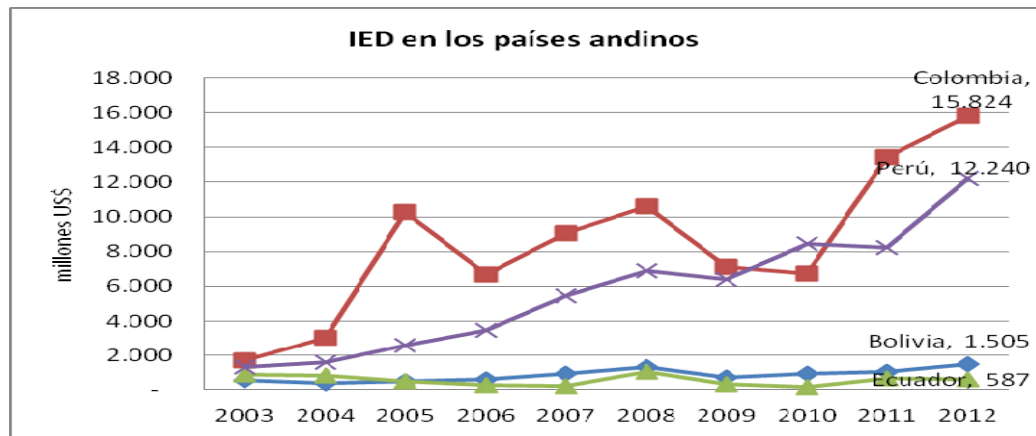
Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico de cuentas nacionales. Elaboración propia.

3. Evolución de la IED por sectores

Colombia y Perú son los principales receptores de inversión extranjera directa –IED– en la Comunidad Andina, con una diferencia significativa respecto de la IED que llega a Bolivia y Ecuador, como se observa en los gráficos 25 y 26. Durante los diez años que van de 2003 a 2012, Colombia captó el 54% de la IED que llegó a la subregión, y Perú el 37%. Además de ser los países que más captan inversión, el crecimiento de la misma en los años recientes ha sido muy importante.

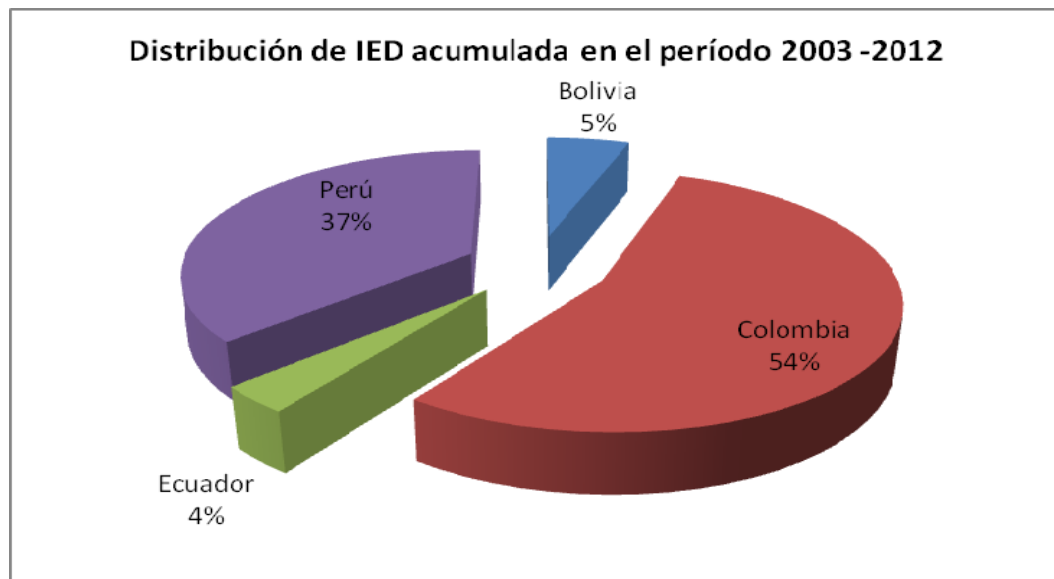
La inversión en Bolivia, Colombia y Perú está destinada principalmente al sector minero-energético y después a los servicios. En Ecuador ha sido a la inversa, con mayor captación en servicios durante el período analizado de diez años. En los cuatro países, la inversión en agricultura es marginal o nula, comparada con los demás sectores.

GRÁFICO 25



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadísticas macroeconómicas. Elaboración propia.

GRÁFICO 26



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadísticas macroeconómicas. Elaboración propia.

CUADRO 5

Inversión en la Comunidad Andina por sectores acumulada 2003-2012

Millones de dólares

| SECTOR/PAÍS | Bolivia | Colombia | Ecuador | Perú | CAN |
|---------------------------|---------|----------|---------|--------|--------|
| Minero-energético | 5.070 | 44.433 | 1.545 | 4.216 | 55.264 |
| Servicios | 2.360 | 25.021 | 2.406 | 3.779 | 33.566 |
| Manufactura | 1.009 | 14.526 | 1.152 | 596 | 17.283 |
| Agricultura | 0 | 466 | 316 | 0 | 782 |
| Ajuste Perú ⁵⁶ | | | | 48.162 | 48.162 |

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadísticas macroeconómicas. Elaboración propia.

GRÁFICO 27

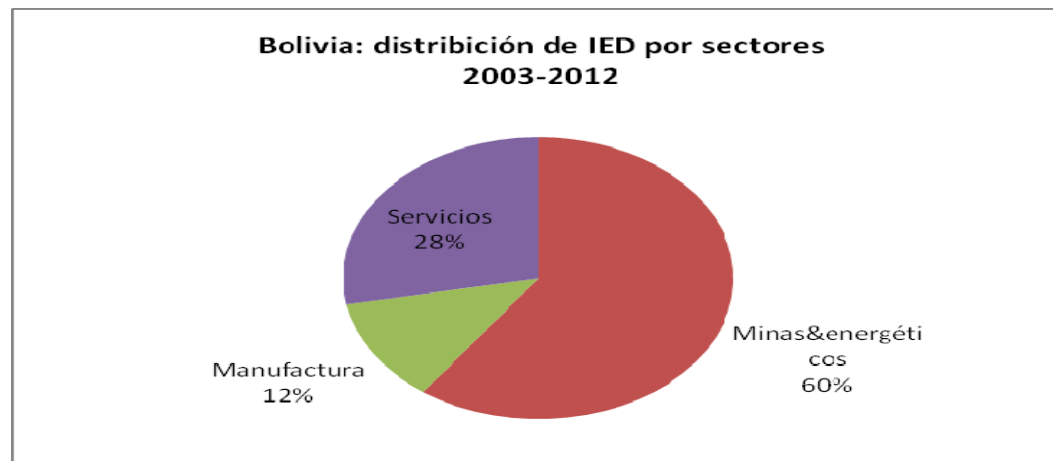
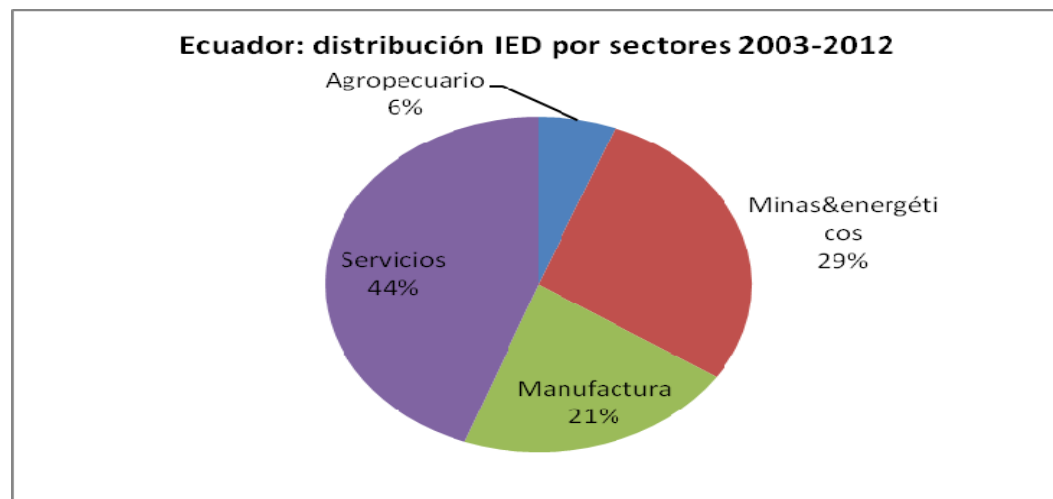
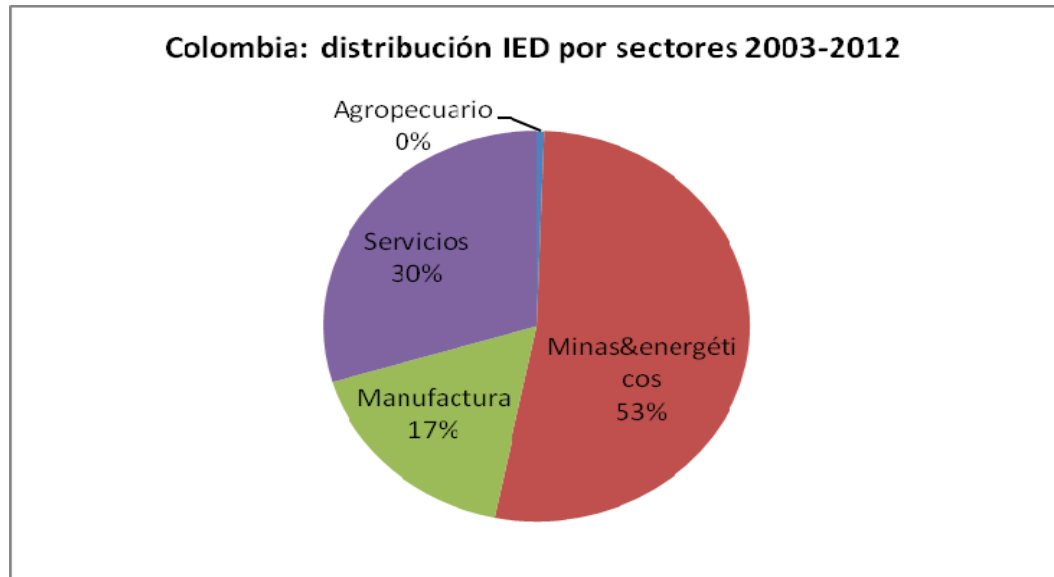


GRÁFICO 28

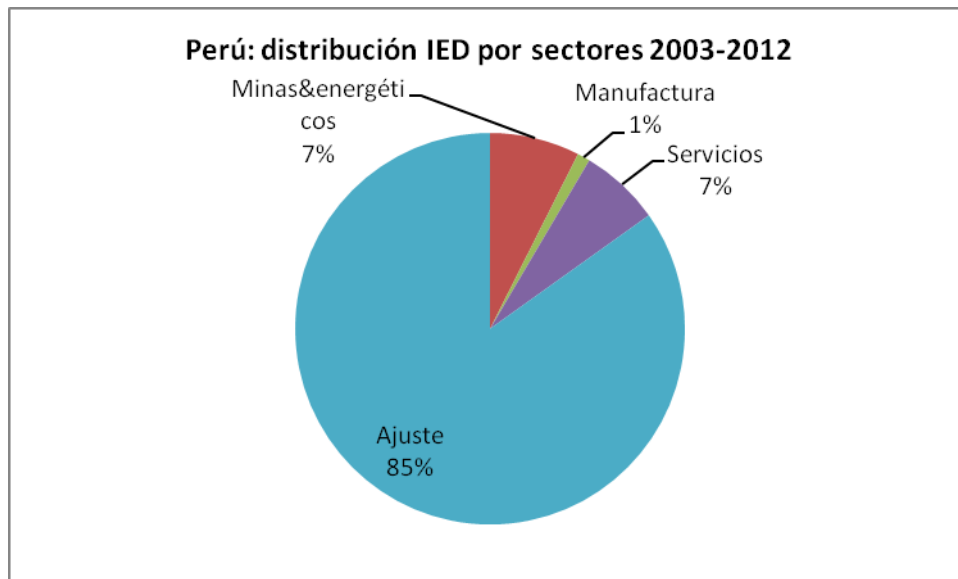


Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadísticas macroeconómicas. Elaboración propia.

⁵⁶ Nota en fuente estadística SG-CAN: "Ajuste con respecto a la Balanza de Pagos, correspondería a la inversión efectuada y no registrada."

GRÁFICO 29

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadísticas macroeconómicas. Elaboración propia.

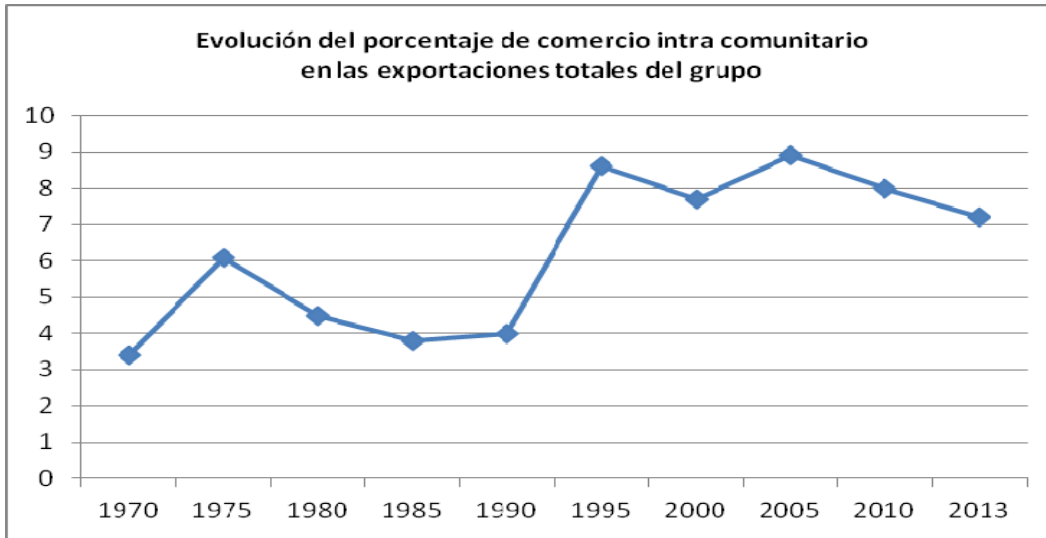
GRÁFICO 30

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, compendio estadístico, macroeconómicas. Elaboración propia.

4. Evolución del comercio intra y extrarregional en los países miembros.

El comercio intracomunitario andino nunca fue importante comparado con las exportaciones del grupo al mundo. Este es un factor a considerar cuando se trata de avanzar hacia instancias superiores de integración económica que significan un manejo compartido de instrumentos de política comercial y una armonización de políticas económicas. La realidad para los cuatro países andinos es que el mercado comunitario para el bloque nunca superó en promedio el 9% del total de sus exportaciones, como se observa en el Gráfico 31.

GRÁFICO 31

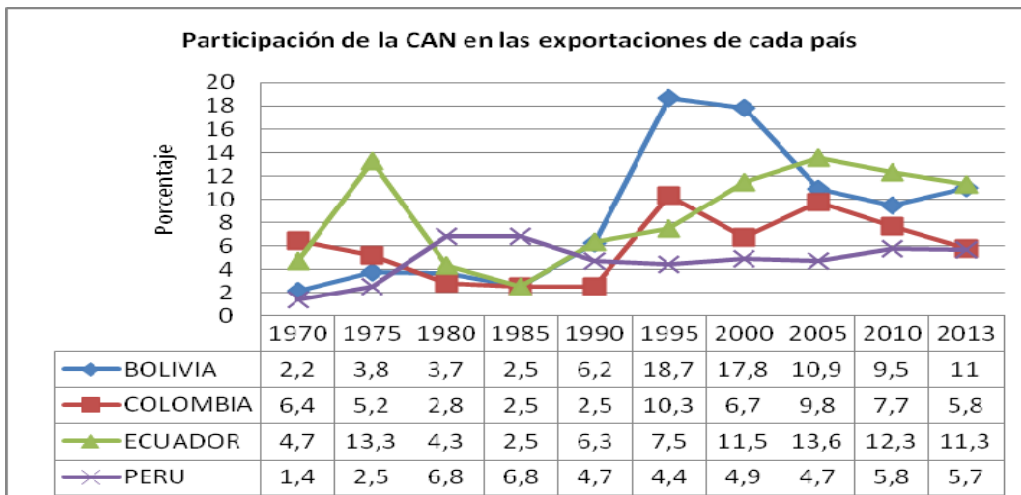


Fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

Al analizar la importancia que para cada país representa el mercado andino, los Gráficos 32 y 33 muestran que por momentos llegó a niveles relativamente importantes en el caso de Bolivia (24%) y Ecuador (18%) y que son estos dos países para los que el mercado andino es más importante en los años recientes. En cambio, para Colombia y Perú la importancia del mercado andino de los actuales miembros siempre fue baja⁵⁷. Destacan que para Perú el porcentaje de participación nunca llegó al 8% y que para Colombia el mercado andino ha venido perdiendo importancia.

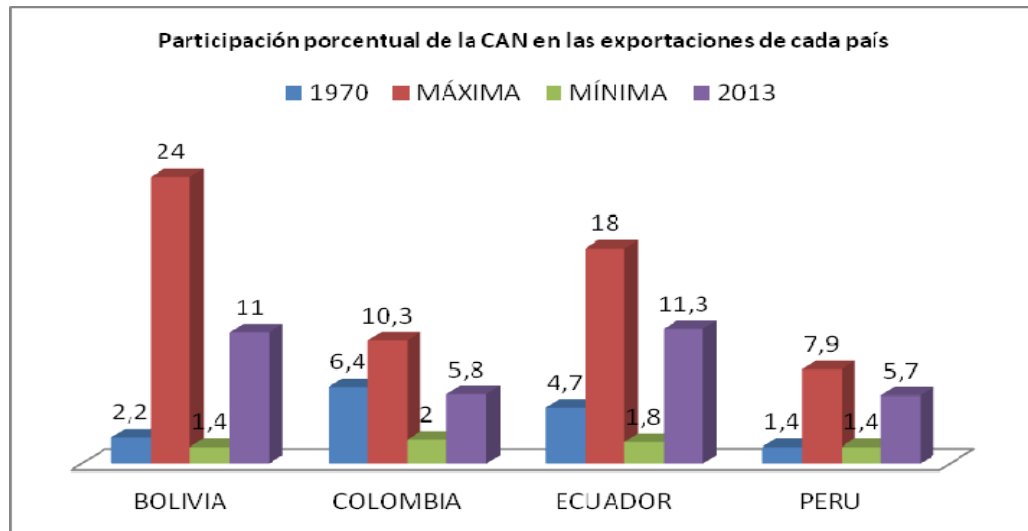
El Gráfico 32 también permite distinguir el pobre comportamiento del comercio entre los países en los períodos de mayor crisis de la década de los ochenta, así como el crecimiento en el período de los años noventa en que se configuró transitoriamente la unión aduanera imperfecta entre Bolivia, Colombia y Ecuador.

GRÁFICO 32



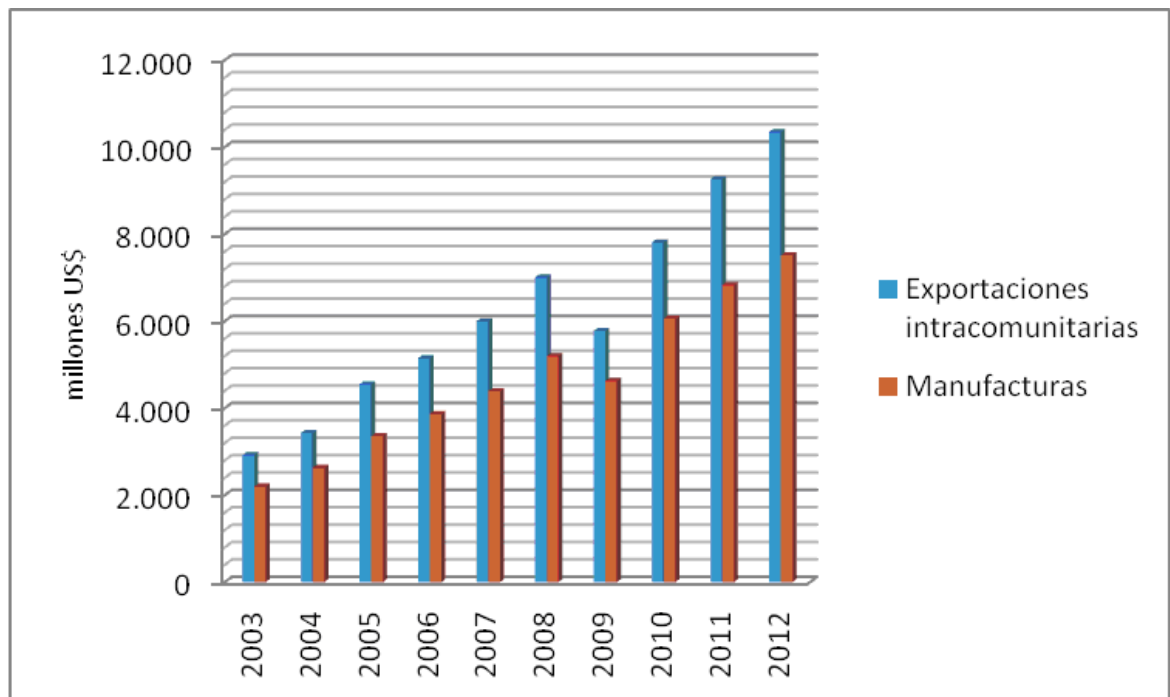
Fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

⁵⁷ Para Colombia el mercado andino era bastante más importante mientras estuvo Venezuela.

GRÁFICO 33

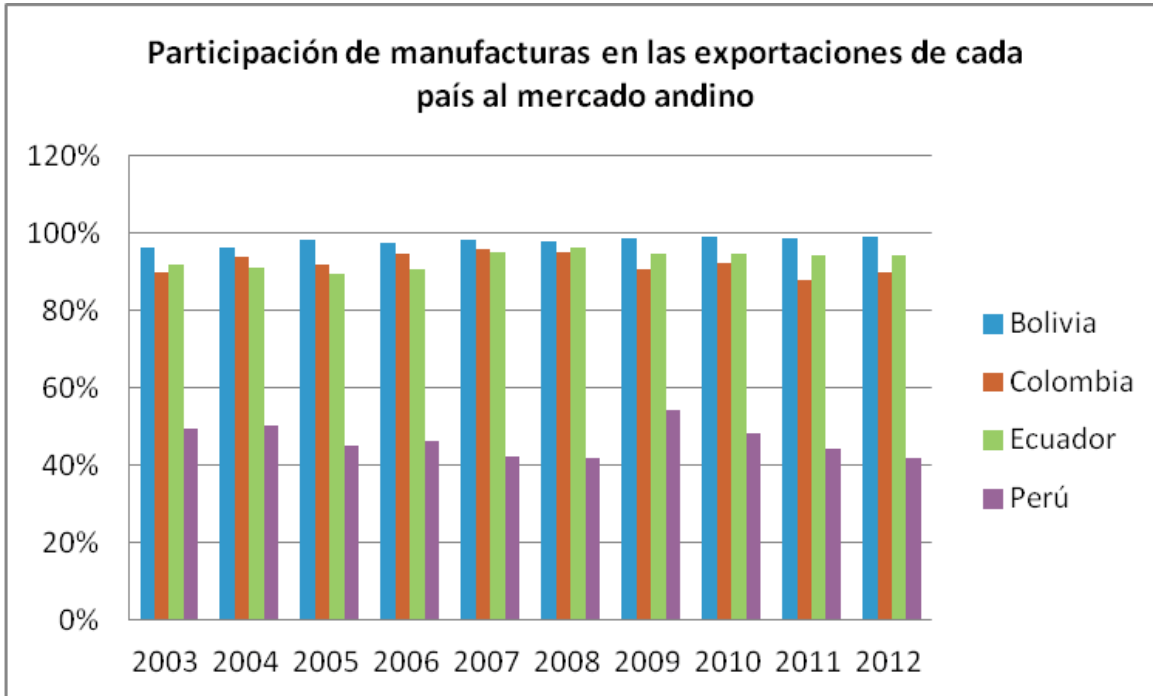
Fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

Sin embargo, es necesario anotar que el comercio de los países hacia la comunidad andina ha crecido permanentemente y que cualitativamente es muy importante por cuanto se trata de un mercado esencialmente para manufacturas en los casos de Bolivia, Colombia y Ecuador, como podemos observar en los Gráficos 34 y 35. Este fenómeno que se registra en los gráficos para los años recientes, ha sido una constante durante todo el transcurso del proceso andino.

GRÁFICO 34

Fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

GRAFICO 35



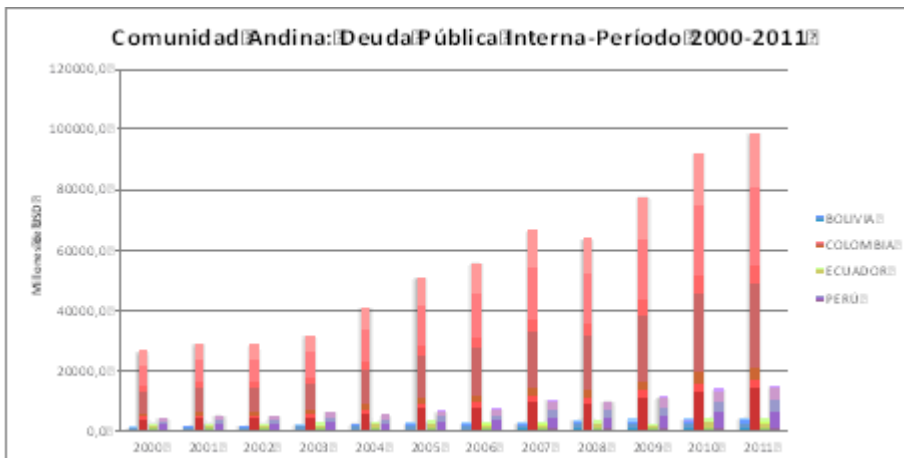
fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

5. Evolución de la deuda pública y balanza comercial bilateral entre los países miembros

Deuda Pública

Éste apartado tiene por objetivo reflejar la evolución de la deuda pública de los Países Miembros, permitiéndonos observar el cambio de tendencia de la misma. en lo que concierne a los elementos causales de dichos cambios nos remitimos al análisis elaborado en el Capítulo de Convergencia Macroeconómica: Evaluación de las metas de Convergencia Macroeconómica.

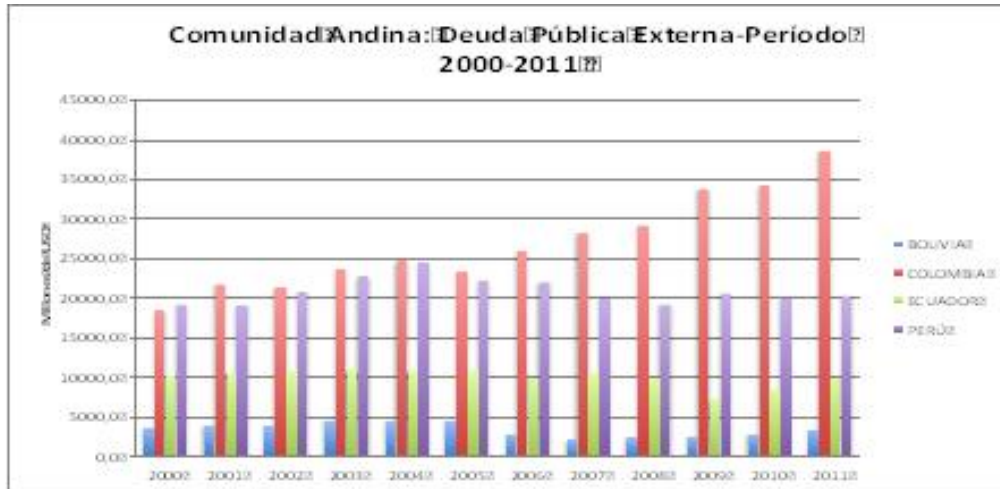
GRÁFICO 36



Fuente: Elaboración Propia datos tomados de CEPAL-CEPALSTAT.

La Deuda Pública Interna a lo largo del período de estudio refleja una tendencia de crecimiento constante para la muestra de países. Colombia, a lo largo del período de estudio, es el país que presenta mayores necesidades de financiación en comparación con el resto de los países andinos. Los requerimientos de endeudamiento en Bolivia, Ecuador y Perú crecen a un ritmo considerablemente inferior, cabe mencionar del grupo de los tres Ecuador y Bolivia hacen poco uso de la Deuda Interna para financiar sus necesidades de capital.

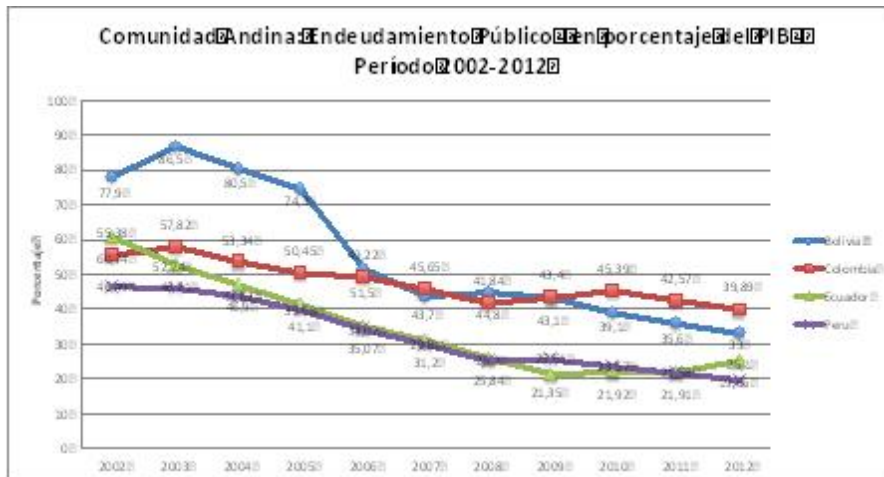
GRÁFICO 37



Fuente: Elaboración Propia datos tomados de CEPAL-CEPALSTAT.

Ecuador, Perú y Colombia financian sus necesidades de capital en mayor medida con la utilización de fondos de origen externo. Para Colombia dicha utilización es creciente año a año. En cuanto a Perú, Ecuador y Bolivia se observa una disminución año a año a partir de 2004 de las necesidades de financiamiento externas. Cabe resaltar que para Bolivia su deuda pública externa presenta un componente de alta concesionalidad.

GRÁFICO 38

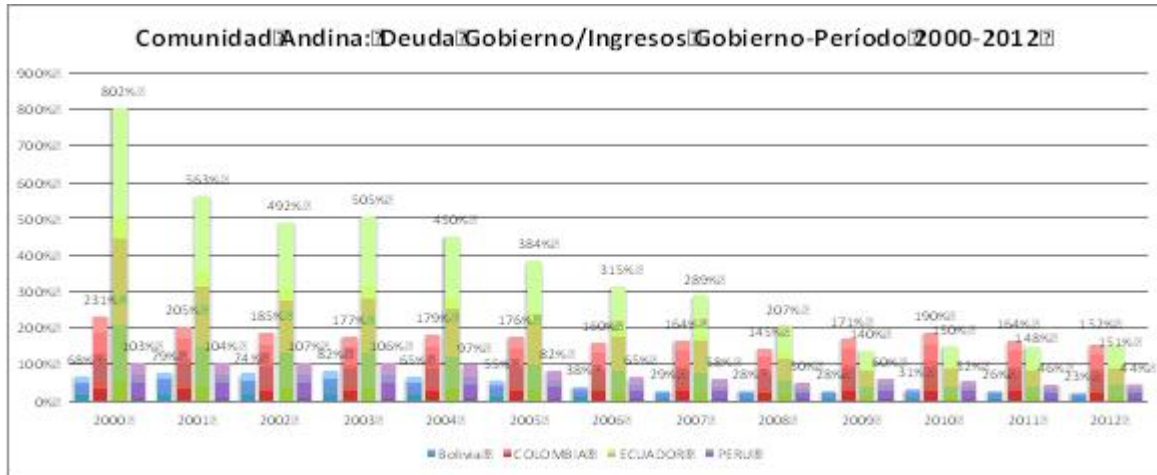


Fuente: Elaboración Propia, datos tomados de Latin America and Caribbean Macro Watch Data Tool, BID.

El endeudamiento público como porcentaje del PIB a lo largo de la última década se caracteriza por una tendencia a la baja en todos los Países Miembros. Ello se debe al buen comportamiento de sus economías, así como a las reformas de orden fiscal llevadas a cabo. Cabe mencionar que

Ecuador y Perú son los Países que presentan un menor endeudamiento público en comparación con Colombia y Bolivia.

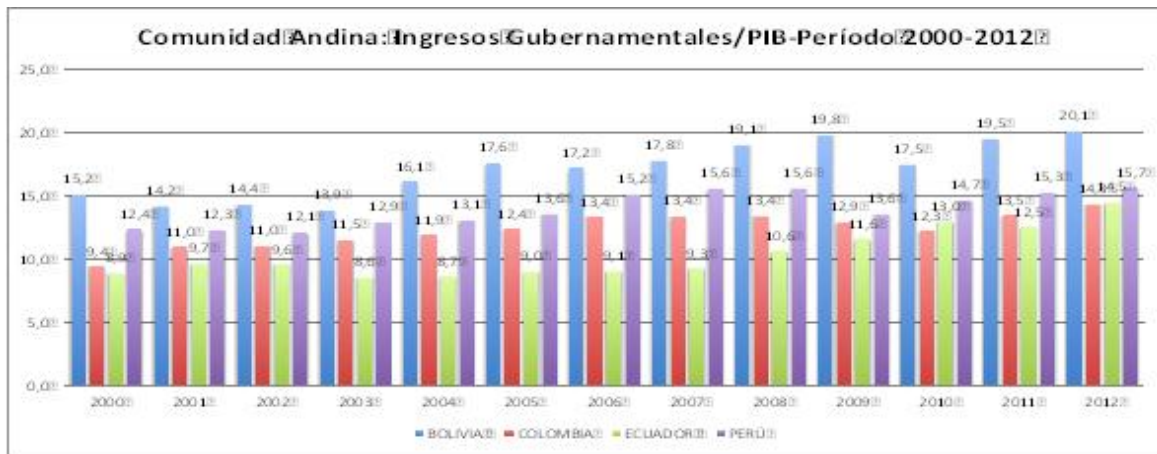
GRÁFICO 39



Fuente: Elaboración Propia datos tomados de CEPAL-CEPALSTAT.

La capacidad de pago ha mejorado año a año durante el período de estudio en los Países Miembros. Se destaca Ecuador, puesto que ha demostrado una mejora considerable en este indicador al reducir su deuda pública del Sector Público Consolidado y a la vez aumentar la eficiencia en la generación de ingresos fiscales. Colombia si bien mejora año a año su capacidad de pago, la velocidad de mejora es constante y de baja intensidad. En cuanto a Perú y Bolivia se observa que ambos países poseen un amplio margen de endeudamiento, puesto que año a año el mismo cae gradualmente permitiéndoles tener un mayor espacio para la elaboración políticas contracíclicas en caso de presentar contingencias.

GRÁFICO 40

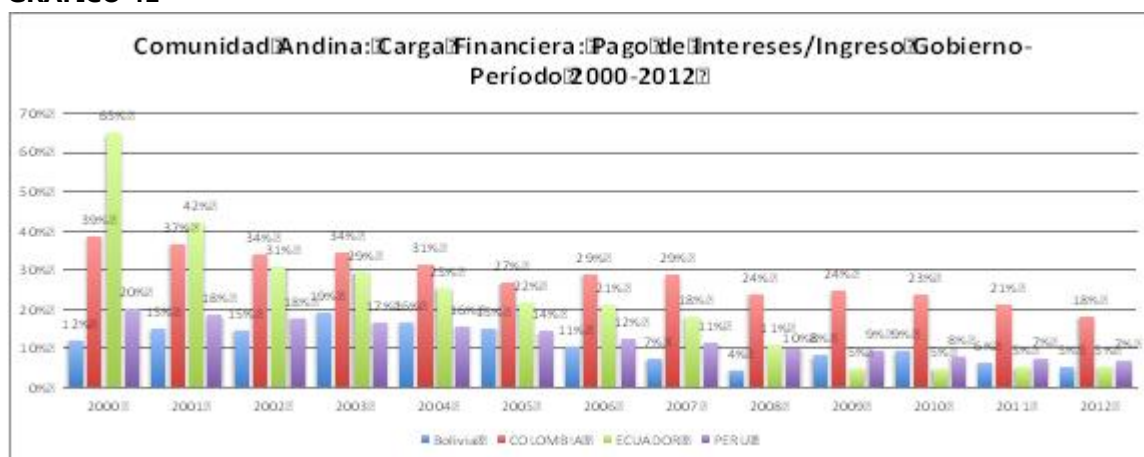


Fuente: Elaboración Propia datos tomados de CEPAL-CEPALSTAT.

Habida cuenta de lo anterior, se observa que todos los Países Miembros han obtenido beneficios a lo largo del período de estudio de la optimización de sus sistemas de recaudo tributario. Bolivia exhibe un desempeño superior al resto de los países de la muestra; no obstante tanto Perú como Colombia han aumentado sus participaciones reflejando los resultados de la mejora de sus

sistemas de recaudación tributarios. Ecuador destaca un pronunciado aumento de sus ingresos fiscales a partir del año 2008.

GRÁFICO 41



Fuente: Elaboración Propia datos tomados de CEPAL-CEPALSTAT.

La carga financiera para los países de la Comunidad Andina se caracteriza por una tendencia a la baja a lo largo del período de estudio. En efecto, la mejora en el recaudo de los sistemas tributario de los países andinos como unas perspectivas económicas favorables y el surgimiento de una demanda interna fuerte han contribuido al mejoramiento del flujo de ingresos al interior de las economías. De igual manera, las reformas fiscales impuestas en los Países Miembros a principio de la década han contribuido a la mejora en el desempeño de éste indicador. Ecuador en comparación con sus pares ha sido el que más rápido y en mayor medida a logrado reducir su carga financiera. Colombia aunque si bien reduce año a año su carga financiera, dicha reducción no se ha dado a la misma velocidad que sus pares. En cuanto a Perú y Bolivia, ambos exhiben un buen desempeño en el indicador, cabe mencionar que Perú ha logrado mantener año a año las perspectivas positivas en materia fiscal brindándole espacio para actuar ante de manera contracíclica.

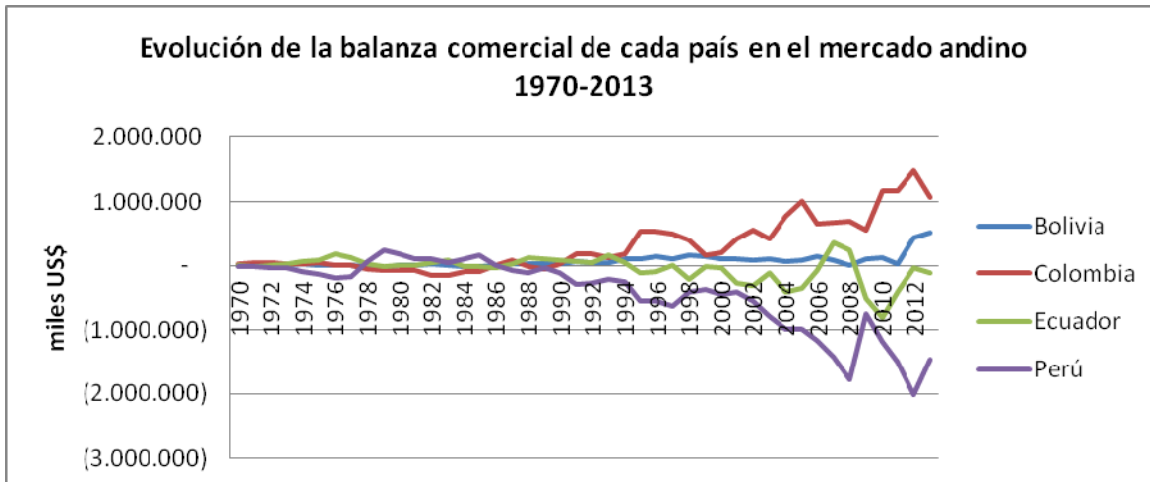
En resumen se observa una evolución positiva de la Deuda Pública de los Países Miembros; no obstante, es necesario continuar mejorando la eficiencia y eficacia de los sistemas tributarios de los Países andinos, así como las condiciones internas de sus economías de manera a seguir consolidando el marco fiscal de mediano y largo plazo.

Balanza comercial

Bolivia y Colombia son los países andinos que han presentado superávit comercial en la Comunidad Andina. Bolivia registra balanza comercial favorable en 35 de los 44 años del proceso entre 1970 y 2013. Colombia en el mismo período registra 34 años con superávit comercial. Mientras el superávit promedio anual de Bolivia fue de 67 millones de dólares, el promedio anual de Colombia fue de 295 millones.

Ecuador y Perú son los países que registran mayor cantidad de años con déficit comercial durante el proceso, 23 y 35, respectivamente. Mientras del déficit promedio anual de Ecuador fue de 52 millones de dólares, el de Perú fue de 438 millones.

GRÁFICO 42



Fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

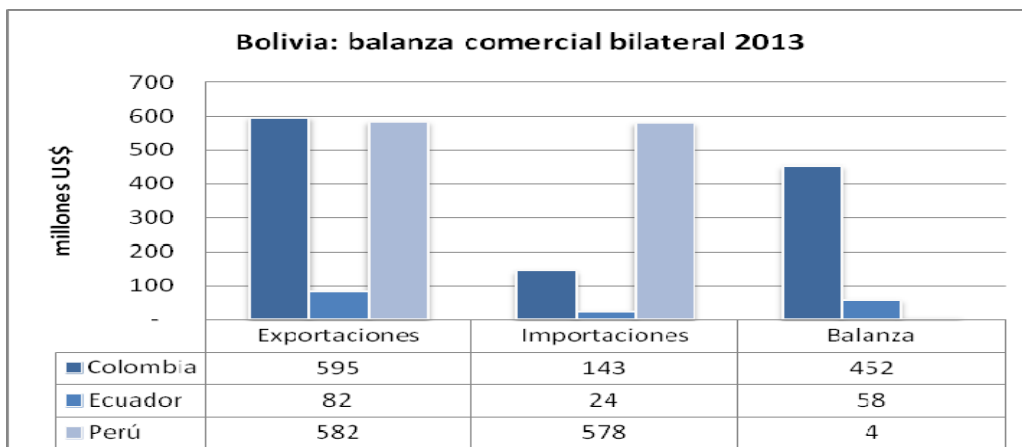
En el año 2013, Bolivia tuvo superávit con todos sus socios: US\$ 452 millones con Colombia, US\$ 58 millones con Ecuador y US\$ 4 millones con Perú, para un superávit total de US\$ 514 millones en el año con la Comunidad Andina.

Colombia registró en 2013 superávit con Ecuador de US\$ 1.062 millones, con Perú de US\$ 463 millones y tuvo un déficit comercial con Bolivia de US\$ 452 millones, alcanzando un superávit total en el año con la Comunidad Andina de US\$ 1.073 millones.

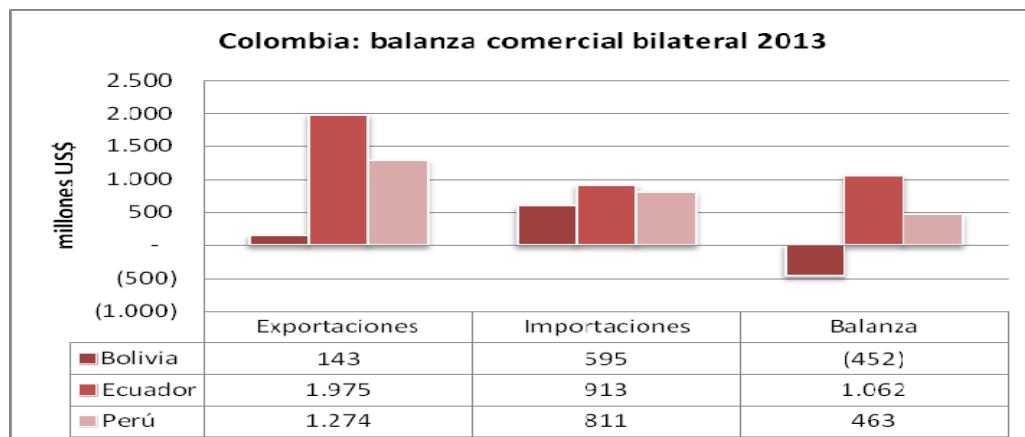
Ecuador tuvo en 2013 superávit comercial con Perú de US\$ 1.001 millones, y déficit con Bolivia (US\$ -58 millones) y Colombia (US\$ -1.062 millones), sumando un déficit total en el año con la Comunidad Andina de US\$ -119 millones.

Perú registró déficit con todos sus socios en 2013. US\$ 4 millones con Bolivia, US\$ 463 millones con Colombia y US\$ 1.001 con Ecuador, para un déficit acumulado de US\$ 1.468 millones en el año con la Comunidad Andina.

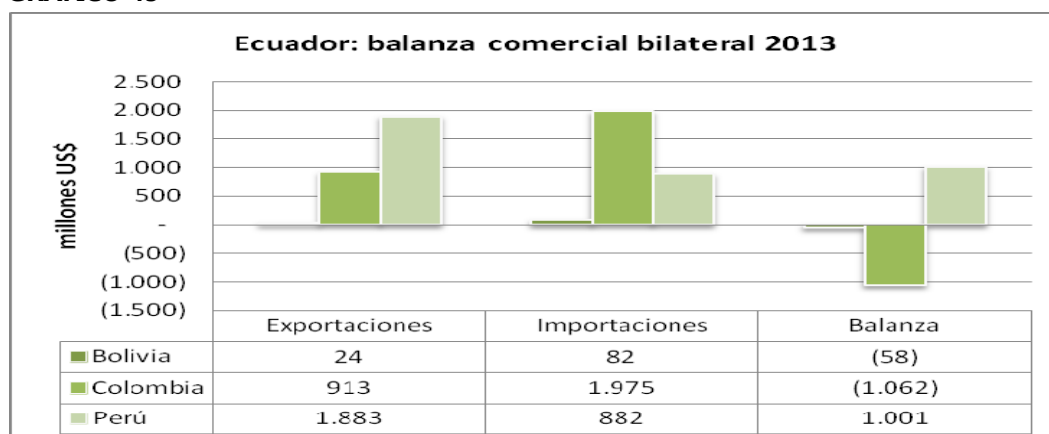
GRÁFICO 43



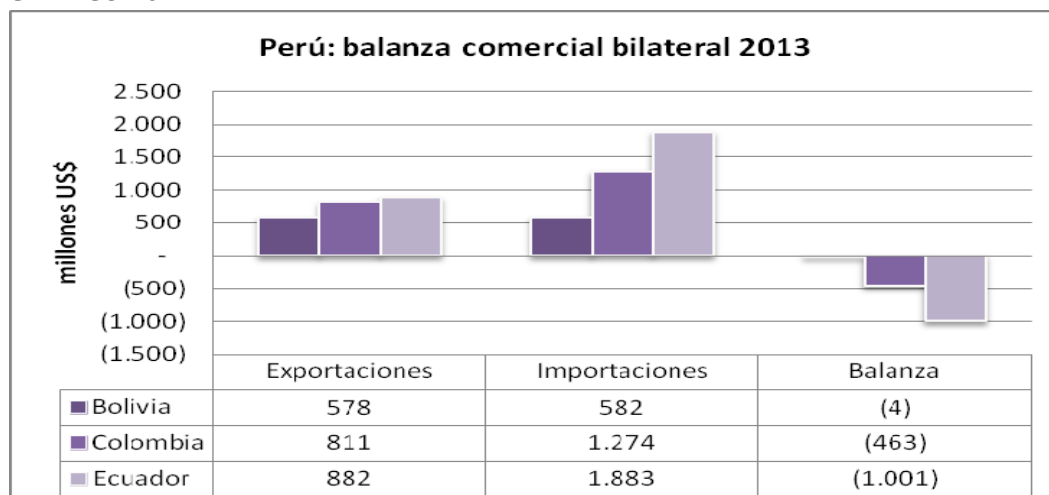
Fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

GRÁFICO 44

Fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

GRÁFICO 45

Fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

GRÁFICO 46

Fuente: estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

IV. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DEL MECANISMO

1. Estructura de la organización institucional.

En el documento "*La Integración andina y el acuerdo de asociación con la Unión Europea*" de julio de 2008⁵⁸, escrito por el autor de este informe para *Latin American Trade Network –LATN–*, se hace una referencia a la institucionalidad de la Comunidad Andina que, por pertinente, se toma como base para desarrollar esta sección.

La Comunidad Andina cuenta con una amplia y diversa institucionalidad desde sus comienzos, que ha tenido cambios y algunos desarrollos. Un elemento importante que diferencia este proceso de integración de otros en América Latina es la supranacionalidad de varios de sus órganos e instituciones, así como lo que el ex Director General de la Secretaría General, Tomás Uribe Mosquera (QEPD), denominara la *democracia jurídica directa*, según la cual, "*cualquier particular puede acudir directamente a la Secretaría General y/o al Tribunal Andino de Justicia sin agotar previamente todas las instancias judiciales del respectivo País Miembro, contrariamente al caso de la Unión Europea-UE, donde sólo los Estados Miembros y órganos comunitarios pueden iniciar una acción ante el Tribunal Europeo de Justicia o la Corte de Primera Instancia.*"⁵⁹

El conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina, con sus respectivas atribuciones, se conoce como el Sistema Andino de Integración –SAI– cuya conformación se presenta en el organigrama adjunto. Cuenta con órganos intergubernamentales y órganos e instituciones comunitarios, de carácter político y técnico, con coberturas y responsabilidades generales y sectoriales. Los pronunciamientos de algunos órganos son vinculantes, unos tienen atribuciones de dirección y decisorias, otros de propuesta.

⁵⁸ Guzmán, Gustavo. La integración andina y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. LATN, FLACSO, working paper N° 94, julio 2008.

⁵⁹ Desarrollo Institucional Andino, documento DG2-GM-ALB-079quarter, versión 29 junio 2002. Pp 10.

ORGANIGRAMA DEL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN –SAI-⁶⁰



⁶⁰ Se incluye los órganos e instituciones que aparecen en el organigrama de la página oficial de la Comunidad Andina <http://is.gd/GnALiv>



En la dirección política del proceso están el [Consejo Presidencial Andino](#) y el [Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores](#), cuyas directrices o declaraciones tienen la fuerza política de la alta investidura de quienes los emiten, mas no son vinculantes.

La supranacionalidad se encuentra en las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la [Comisión de la Comunidad Andina](#), ambos órganos intergubernamentales en los que participan todos los Países Miembros. Sus pronunciamientos mediante Decisiones son de aplicación obligatoria y directa en los países Miembros. También son de acatamiento obligatorio, las sentencias, interpretaciones y laudos del [Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina](#), así como las Resoluciones de la [Secretaría General de la Comunidad Andina](#) en sus respectivos pronunciamientos, de acuerdo con las facultades que a dichos órganos comunitarios les otorgan el Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Acuerdo de Cartagena.

El proceso de integración cuenta con dos instituciones financieras que están representadas en un banco de desarrollo regional, la [Cooperación Andina de Fomento –CAF–](#), para financiamiento de proyectos de inversión de los gobiernos, instituciones financieras, empresas públicas, privadas y cooperación técnica entre otras funciones; y en el [Fondo Latinoamericano de Reservas –FLAR–](#), cuya misión es acudir en apoyo de las balanzas de pago de los países, a través de créditos o préstamos a terceros. Así mismo, el FLAR participa de los esfuerzos para la armonización de políticas cambiarias, monetarias y financieras de los países.

La Comunidad Andina permite la participación de actores no gubernamentales y la atención de sectores específicos que se da a través de los Convenios Sociales (Salud, Educación y Trabajo), la presencia en el SAI y en la Comisión de los Consejos Consultivos [Empresarial](#) y [Laboral](#), así como numerosos Consejos y Comités Sectoriales –Agricultura, Transporte, Energía, Ciencia y Tecnología–. [El Parlamento Andino](#) es un órgano comunitario que ha evolucionado muy lentamente partiendo de un rol deliberante, con atribuciones limitadas y sin capacidad decisoria. Adquirió alguna

autoridad de control político desde que sus integrantes fueron elegidos por votación popular. Sin embargo, este cambio cualitativo de sus integrantes, que anteriormente eran designados por los Congresos respectivos, no se refleja en una función de mayor trascendencia en las orientaciones del proceso ni en la toma de decisiones.

A pesar de la riqueza institucional, los países parecen no haber interpretado suficientemente el potencial que ofrece el SAI en un escenario globalizado, donde solo pesan las actuaciones colectivas, o las individuales de las potencias económicas y militares.

Algunas de las instituciones creadas en el marco del Acuerdo de Cartagena, han sido subutilizadas o desenfocadas, otras han trascendido el ámbito andino y se han emancipado, como es el caso del Convenio Andrés Bello⁶¹ que nace en el marco del Acuerdo de Cartagena, pero no pertenece al SAI.

Existe la tendencia de algunas instituciones a trascender el ámbito andino para lo cual basta la vinculación progresiva de terceros países. Es el caso de las instituciones de carácter financiero en las que destaca la Corporación Andina de Fomento –CAF– que, como resultado de su evolución, adquirió el nombre de Banco de Desarrollo de América Latina y tiene presencia también en Europa. De los órganos del Sistema Andino de Integración, la CAF es el de más prestigio por los resultados de su gestión en beneficio de todos los países. La CAF se ha mantenido prestando a los países andinos los servicios esenciales para los que fue creada, sin perder el núcleo de sus funciones. Ahora la Comunidad Andina comparte su gestión con el resto de América Latina y Europa. Dentro de su misión, la CAF trascendió la dimensión andina.

Por otro lado, han sido tímidos los países en los compromisos para la armonización de políticas económicas, donde el acompañamiento del FLAR debería tener mayor peso y significado.

La valiosa capacidad técnica que por momentos ha tenido la Secretaría General no ha sido aprovechada debidamente, con altos costos de oportunidad, tanto por la falta de visión de los países para darle mayor juego a la institución, como por la dispersión de responsabilidades que los países y la misma institución le han asignado. Tal diversidad de funciones no tuvo una correlación con los recursos necesarios para acometerlas, con el consecuente debilitamiento en aquellas áreas en que la Secretaría General ha tenido una probada capacidad y credibilidad.

El debilitamiento del proceso por modelos de desarrollo y orientaciones diferentes, más las negociaciones no comunitarias y el abandono de la unión aduanera, le quitan operatividad a los órganos e instituciones, en especial a aquellos cuya responsabilidad principal gira alrededor de las propuestas para el funcionamiento del mercado ampliado y su vigilancia –la Comisión y la Secretaría General–. En la medida en que la Comisión no cuente en sus reuniones con representantes de alto nivel de los Gobiernos, pierde la capacidad de compromiso que requiere un órgano facultado para obligar a los países con normas supranacionales. En la medida en que la Secretaría General comparta sus escasos recursos con un sinnúmero de prioridades, se debilita su capacidad de respuesta para atender las demandas del proceso y de los países en la administración del mercado ampliado.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha concentrado su muy valiosa labor en acciones de incumplimiento referidas a compromisos comerciales, así como las interpretaciones prejudiciales. Esta actividad se debilita en general por la desaparición de los compromisos de

⁶¹ El Convenio Andrés Bello se ocupa del desarrollo e integración en las áreas educativa, científica, tecnológica y cultural. Sus miembros son, además de los andinos: Chile, Cuba, España, México, Panamá, Paraguay, y Venezuela.

unión aduanera, los retrocesos y aplazamientos recurrentes de otros compromisos de la integración económica.

La intervención del Tribunal de Justicia y de la Secretaría General para subsanar incumplimientos ha sido eficaz como se anota en el recuadro que aparece al final del Anexo al presente trabajo, tomado del documento SG/di 666 del 12 de octubre de 2004, "Estado de la integración andina, instituciones, mecanismos y disciplinas relacionados con el comercio". A título de ejemplo citamos una sección del mismo: *"De un total de 173 dictámenes de incumplimiento emitidos por la Secretaría General en los últimos 9 años (1995-2004), 32 casos (20 dictámenes y 12 sentencias) se encuentran pendientes de cumplimiento. Esto significa que más del 80% de los incumplimientos, de una u otra forma, han quedado solucionados"*.

Es notorio que la institucionalidad andina ha quedado sobredimensionada y en algunos casos desenfocada, frente a un contexto de dificultades evidentes para que el proceso de integración logre sus objetivos fundamentales y contribuya a la conformación de un mercado común latinoamericano, como lo manda el Acuerdo de Cartagena.

Tal vez por las evidencias descritas, en septiembre de 2013, el Consejo Ampliado de Ministros de Relaciones Exteriores que sesiona en conjunto con la Comisión, adoptó la [Decisión 792](#) que busca una reingeniería del Sistema Andino de Integración para ajustarlo a la actual realidad del proceso. En concreto, la Decisión adoptada apunta a *"la revisión del marco institucional, el acervo jurídico comunitario y el sistema de solución de controversias de la Comunidad Andina, con el fin de presentar las reformas necesarias para la implementación de la nueva visión, lineamientos estratégicos y priorización de ámbitos de acción de la Comunidad Andina"*.

La propuesta de reingeniería se refiere, por ejemplo, a separar el Parlamento Andino del SAI: *"Iniciar el proceso de preparación de un Protocolo que facilite la salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración, el mismo que una vez suscrito sería sometido a la aprobación de los Poderes Legislativos de los países miembros"*. Así mismo, la Decisión 792 alude a la emancipación de la CAF, el FLAR y el Convenio Hipólito Unanue de salud –rebautizado como Organismo Andino de Salud–: *"Analizar con mayor precisión y eficiencia el relacionamiento que tiene la Comunidad Andina con tres importantes entidades que fueron creadas por la CAN y que son la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas y el Organismo Andino de Salud."*

En otras palabras, desde septiembre de 2013, ha quedado planteada una reforma del SAI que se maneja con reserva, cuyos resultados y efectos están por verse.

2. Grado de adopción y puesta en vigencia de las normativas subregionales.

En varias secciones de este documento se menciona la supranacionalidad en el proceso de integración de la Comunidad Andina, de manera que tanto las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión, como las Resoluciones de la Secretaría General son de aplicación inmediata en los países y no requieren medidas adicionales internas para su ejecución, salvo aquellas estrictamente necesarias para su cumplimiento.

Al respecto, los artículos 3 y 4 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina son suficientemente explícitos:

"Artículo 3.- Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países

Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior.

Cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro."

"Artículo 4.- Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación."

Con base en lo anterior, todas las normas citadas obligan de inmediato a los países y la institucionalidad andina cuenta con facultades y herramientas legales para asegurar su cumplimiento. De hecho, como se verá en la sección *Sistema de solución de conflictos*, corresponde a la Secretaría General vigilar el cumplimiento de los compromisos y tanto los países como los particulares pueden iniciar acciones de incumplimiento hasta llegar a la instancia del Tribunal de Justicia.

Adicional a lo anterior, el artículo 31 del Tratado de Tribunal de Justicia permite a los particulares acudir a los tribunales del respectivo país, en caso que un incumplimiento de ese país con las normas comunitarias afecte sus derechos: *"Las personas naturales o jurídicas tendrán derecho a acudir ante los Tribunales nacionales competentes, de conformidad con las prescripciones del derecho interno, cuando los Países Miembros incumplan lo dispuesto en el Artículo 4 del presente Tratado, en los casos en que sus derechos resulten afectados por dicho incumplimiento."*

Las prescripciones mencionadas establecen un sistema institucional-normativo que permite un control efectivo de la adopción y puesta en vigencia de las normas comunitarias. Dicho control lo ejercen, por igual, la Secretaría General, los Países Miembros y los particulares.

Una forma de medir el grado de adopción de los compromisos está en revisar los procesos por incumplimientos que se han instaurado en la Secretaría General, los que han llegado a la instancia del Tribunal de Justicia, los que han sido objeto de sentencias del Tribunal y los que han llegado a sanciones. En varios trabajos de la Secretaría General se puede determinar que la mayoría de las acciones por incumplimiento se solucionan durante el proceso contencioso, muchas de ellas antes de llegar a las etapas finales. Al respecto, en la parte final del Anexo al presente documento se transcribe un recuadro que permite visualizar la evolución de los procesos contenciosos entre 1995 y 2004.

3. Alcance temático de las normativas subregionales vigentes.

En el Acuerdo de Cartagena vigente, el objetivo primigenio de *integración económica* se amplía a una *integración y cooperación económica y social*. La simple lectura del Acuerdo de Cartagena inicial nos muestra que se trata de una integración económica con énfasis en mecanismos comerciales. A pesar de las varias modificaciones al Acuerdo para darle una mayor amplitud temática, el texto del tratado actual no ha perdido su núcleo económico y comercial.

No podía ser de otra manera por la época en que se iniciaron los procesos de integración económica de América Latina en la década de los años sesenta. El paradigma era el Mercado Común Europeo, una integración predominantemente económico-comercial como eje, desde el que se iban a derivar otros ámbitos sin perder el núcleo fundacional ni los objetivos de crear una unidad económica internacional. Así se presenta hoy ante el mundo la Unión Europea, a pesar de los recientes movimientos de grupos euroescépticos y nacionalistas que difícilmente darán marcha atrás a los cimientos del mercado único, mucho menos en medio de la actual dinámica mundial de agrupaciones y bloques económicos.

Hasta el Protocolo de Trujillo de 1996 que introduce en la Comunidad Andina reformas institucionales, el máximo órgano comunitario facultado para adoptar Decisiones vinculantes era la Comisión, compuesta por los plenipotenciarios –generalmente ministros- responsables de las áreas comerciales y de la integración económica. Hasta ese momento -1996-, la normativa derivada del Acuerdo de Cartagena, tanto de la Comisión como las Resoluciones de la antigua Junta –actual Secretaría General-, eran esencialmente económico-comerciales, operativas, o administrativas, alrededor del funcionamiento de una integración económica. Estas normas incluyen, además de los mandatos para conformar la unión aduanera, elementos atinentes a la programación industrial conjunta, movilidad de trabajadores, desarrollo agropecuario, sanidad, ciencia y tecnología, infraestructura vial y transportes, más otras disciplinas en función de la construcción de un mercado ampliado.

Puede afirmarse que las Decisiones 1 a 406 adoptadas entre 1970 y 1997, se refieren principal o exclusivamente a temas económico-comerciales de la integración andina. Con la reforma institucional de 1996 viene una ampliación temática liderada por los Ministros de Relaciones Exteriores, con énfasis en relaciones externas, creación de comités y consejos para ocuparse de diversos temas, aspectos sociales, ambientales, minorías y control de actividades ilícitas, entre otros.

Desde junio de 1997 en adelante, a partir de la Decisión 407 que es el reglamento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se abre la puerta a un amplio espectro temático bautizado como la “agenda multidimensional”. No obstante, la normativa posterior ha seguido siendo predominantemente económico-comercial que administra el funcionamiento de lo que en la actualidad se redujo a una zona de libre comercio.

A lo largo de este trabajo se ha citado para cada tema de la conformación de la unión aduanera y sus disciplinas asociadas, las principales Decisiones que corresponden a las áreas económico-comerciales. En las páginas 11 y 12 del Anexo a este documento se citan las Decisiones más relevantes que dan una idea de la llamada “agenda multidimensional”, no directamente relacionados con la integración económica. En su mayoría esas Decisiones han sido adoptadas por el Consejo Ampliado de Ministros de Relaciones Exteriores conjuntamente con la Comisión.

En materia de relaciones externas se destacan directivas, lineamientos y orientaciones que apuntan a la adopción de posiciones conjuntas en asuntos de política internacional. Como es de esperar, hay cierto grado de flexibilidad que atienda los distintos enfoques de política exterior en los países andinos. Debido a las evidentes diferencias en prioridades y modelos que hay en la subregión, los desarrollos en esta materia han sido escasos.

Cabe anotar que hay varias Decisiones que se refieren a la admisión de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en calidad de asociados a la Comunidad Andina, una categoría que permite acompañar el proceso, participar en algunas reuniones y actividades. Otras normas y acuerdos establecen [relacionamientos de cooperación](#) con Canadá, China, España, India, México, Panamá, Rusia y la Unión Europea.

Existen no menos de catorce normas que adicionan una variopinta lista de **instituciones, foros y actividades** que buscan enfoques comunitarios en sus respectivas áreas. Se abarca aspectos tales como desarrollo alternativo, educación y cultura, ciencia y tecnología, ambiente, género, minorías étnicas, municipalidades, fiscalías, defensorías del pueblo, participación de la sociedad civil, defensa del consumidor y celebración de efemérides.

Igualmente la Comunidad Andina decidió trabajar de manera comunitaria cooperación para el **combate a ciertas actividades ilícitas**. Es el caso de protección y recuperación del patrimonio arqueológico y cultural, drogas ilícitas, tráfico de armas, minería ilegal, hurto de celulares y corrupción.

Hay otras actividades formalizadas en materia de **divulgación y educación**. Diversas Decisiones se ocupan de difusión de la integración, logros de la integración andina en Europa, inclusión de la asignatura integración en los currículos escolares y de educación media y difusión de los derechos humanos.

Cabe anotar que la creación de instituciones, foros y nuevas actividades lleva consigo la inclusión de los temas respectivos en la agenda andina. La mayoría de ellos demanda dedicación especialmente de la Secretaría General, asignación de recursos humanos y presupuestales que, como es de suponer, son limitados.

También son limitados los resultados en la mayoría de las áreas que abarca la agenda multidimensional, más allá de los encuentros y seguimiento comunitario de los actores en cada tema.

4. Sistema de solución de conflictos

El Acuerdo de Cartagena original otorgaba a la Comisión la facultad de adelantar negociaciones, buenos oficios, mediación y conciliación en casos de controversias en desarrollo de la aplicación del Acuerdo. En caso de ser necesario, se acudiría al *Protocolo para la Solución de Controversias* de la antigua Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC⁶².

No obstante, como se ha mencionado anteriormente, desde el acuerdo inicial, la Secretaría General cuenta con facultades para determinar incumplimientos, investigar y resolver discrepancias en normas de origen e investigar y resolver en materia de medidas de defensa comercial.

Sin perjuicio de las facultades que el Acuerdo de Cartagena otorga a la Secretaría General, el instrumento central para la solución de controversias de la Comunidad Andina está en el [Tratado de Creación de Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina](#) de 1996. Es, por tanto, el **Tribunal de Justicia**, el máximo órgano encargado de impartir justicia en el proceso de integración.

El Tribunal de Justicia es una institución supranacional de carácter permanente conformada por magistrados de cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina. Las sentencias, laudos e interpretaciones del Tribunal son vinculantes.

Adicionalmente, el Acuerdo de Cartagena otorga facultades a la **Secretaría General** para “*Velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el*

⁶² Artículo 23 del Acuerdo de Cartagena original.

*ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina*⁶³. Esta atribución transversal a todos los compromisos habilita a la Secretaría General para actuar como autoridad encargada de atender algunos casos de controversias, además de las atribuciones específicas que le otorga el tratado del Tribunal de Justicia.

En casos de incumplimientos, el Tratado del Tribunal de Justicia otorga facultades a la Secretaría General para actuar y dictaminarlos. El Tribunal opera en estos casos como segunda y última instancia, de manera que la Secretaría General interviene en una instancia prejudicial, en procura del cumplimiento de las obligaciones tanto de los países miembros como de otros órganos del sistema de integración.

El Acuerdo de Cartagena también otorga a la Secretaría General algunas atribuciones específicas relacionadas con controversias intracomunitarias:

- i. Determinar si alguna medida que adopten los países constituye gravamen o restricción contraria a los compromisos de libre comercio⁶⁴.
- ii. Investigar y resolver casos de competencia comercial y salvaguardias presentados por los países⁶⁵.
- iii. Vigilar el cumplimiento de las normas de origen y proponer soluciones a problemas en esta materia⁶⁶.

Adicionalmente, algunas Decisiones adoptadas por la Comisión en desarrollo de compromisos comerciales, reglamentan y facultan a la Secretaría General para investigar y resolver controversias en materia de medidas de defensa comercial y normas de origen.

Las Resoluciones que adopte la Secretaría General en ejercicio de las atribuciones otorgadas por el Acuerdo de Cartagena o en las Decisiones, son también de carácter vinculante y de aplicación inmediata. En la mayoría de los casos queda el recurso de los interesados o afectados de acudir al Tribunal de Justicia.

Las Resoluciones de la Secretaría General forman parte del ordenamiento jurídico que compromete a los países miembros. El incumplimiento con las Resoluciones es objeto de acción por parte del Tribunal de Justicia conforme a su Tratado.

El Tribunal de Justicia cuenta con facultades que le otorga su Tratado constitutivo en **acción de nulidad** para declarar nulas Decisiones, Resoluciones o Convenios de Complementación. Estas acciones de nulidad pueden ser instauradas por los países, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, la Secretaría General o los particulares.

Los países miembros, la Secretaría General y los particulares pueden demandar a un país miembro en **acción de incumplimiento**. Como se indicó anteriormente, todas las acciones de incumplimiento requieren la intervención y pronunciamiento previos de la Secretaría General. En caso de no quedar subsanado el incumplimiento, corresponde a la Secretaría General dar traslado al Tribunal para que emita su sentencia.

A petición de los jueces nacionales de los países miembros que se hallen en procesos en que se controvierten compromisos andinos, corresponde al Tribunal hacer la **interpretación prejudicial**

⁶³ Artículo 30, literal a) del Acuerdo de Cartagena.

⁶⁴ Artículo 74 del Acuerdo de Cartagena.

⁶⁵ Artículos 93 a 98 del Acuerdo de Cartagena.

⁶⁶ Artículo 103 del Acuerdo de Cartagena.

de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. *"El juez que conozca el proceso deberá adoptar en su sentencia la interpretación del Tribunal."*⁶⁷

Los países miembros, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, la Secretaría General y los particulares pueden solicitar a dichos órganos comunitarios el cumplimiento de sus respectivas obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico andino. De no ser atendida la solicitud, se podrá acudir ante el Tribunal de Justicia en **recurso de omisión**.

El Tribunal tiene también **funciones arbitrales** en controversias entre órganos o instituciones del Sistema Andino de Integración, entre éstos y terceros, o en casos de controversias entre particulares generadas por aplicación o interpretación de contratos que se rigen por normas andinas. El tratado del Tribunal también otorga facultades arbitrales a la Secretaría General en casos de contratos privados regidos por normas andinas.

Las sentencias deben ser acatadas. Sin embargo, en casos de desacato, según el artículo 27 del Tratado del Tribunal de Justicia, éste *"determinará los límites dentro de los cuales el país reclamante o cualquier otro País Miembro podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al País Miembro remiso. En todo caso, el Tribunal podrá ordenar la adopción de otras medidas si la restricción o suspensión de las ventajas del Acuerdo de Cartagena agravare la situación que se busca solucionar o no fuere eficaz en tal sentido. El Estatuto del Tribunal precisará las condiciones y límites del ejercicio de esta atribución."*

En las páginas 13 y 14 del Anexo al presente documento se incluye dos cuadros que resumen el estado de sentencias y dictámenes de incumplimiento de los países en enero de 2006 y noviembre de 2011, respectivamente. Dicha información se encuentra en documentos de la Secretaría General que presenta resúmenes del estado de cumplimiento de los compromisos.

Actores involucrados y temática de procesos contenciosos

Con base en el documento de la Secretaría General más reciente del año 2011, se puede afirmar que en la mayoría de los casos vigentes en esa fecha, se trata de acciones de particulares contra el país donde tiene su sede la entidad o empresa que se considera afectada. De los dictámenes sin demanda, el de Colombia se refiere a incumplimiento en el procedimiento de registro de plaguicidas. Los dos casos de Perú se refieren a procedimientos aduaneros, uno en valoración y el otro en normas de origen.

La sentencia sin sanciones de Colombia y el dictamen con demanda, se refieren a un mismo caso de incumplimiento en materia de servicios de telefonía. La sentencia sin sanciones de Perú, trata sobre incumplimiento en materia de registro de plaguicidas.

Las tres sentencias con sanciones autorizadas contra Colombia se refieren al desconocimiento de trato nacional en importaciones de licores; a restricciones a la libre circulación de vehículos para transporte de carga; y a restricciones recurrentes a las importaciones de arroz.

Las dos sentencias con sanciones autorizadas contra Ecuador se refieren, la primera a restricciones a la libre circulación de vehículos para transporte de carga, y la segunda a restricciones a la importación de combustibles.

⁶⁷ Artículo 35 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

El caso de la sentencia con sanciones autorizadas contra Perú se refiere a incumplimiento en las importaciones de plaguicidas químicos de uso agrícola.

En la mayoría de estos casos, las sanciones consisten en autorizar a los países afectados a aplicar aranceles de 5% a las importaciones de cinco productos originarios del país sancionado. El reporte del documento indica que ningún país hace uso de esa autorización.

En resumen, la Comunidad Andina cuenta con dos instituciones comunitarias encargadas de impartir justicia y dirimir controversias. Sus dictámenes y pronunciamientos –las Sentencias del Tribunal de Justicia y las Resoluciones de la Secretaría General- son de carácter vinculante e inmediata aplicación. Hay, por tanto, supranacionalidad.

También se destaca la posibilidad de los particulares –personas naturales o jurídicas- para actuar ante la Secretaría General y el Tribunal de Justicia cuando se trate de hacer valer sus derechos o de hacer cumplir las obligaciones derivadas de la normativa andina.

Como es de suponer, son numerosos y variados los campos en que se generan controversias que requieren la intervención de la Secretaría General y el Tribunal de Justicia. Hay análisis que indican que la mayoría de las controversias se resuelven en el curso del proceso. Otras llegan a instancias finales y son acatadas. Algunas pocas como las que aparecen en los cuadros del Anexo –seis en 2011-, llegan hasta sanciones.

Mayores detalles de los procesos de solución de controversias bajo la responsabilidad de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia, se pueden consultar en el portal de la Comunidad Andina, [sección sobre solución de controversias](#).

Como es apenas natural, el mecanismo de solución de controversias aplica al interior de la Comunidad Andina y, como se observa en varias referencias, el número de contenciosos iniciales se reduce durante el proceso. De ese número pocos llegan a sentencias del Tribunal y menos aún a sanciones, luego se puede afirmar que ha sido un mecanismo útil, incluso para los sistemas judiciales de los países miembros que piden interpretación prejudicial del Tribunal para resolver litigios entre empresas.

5. Acuerdos comerciales con otros procesos de integración y países y su influencia en la normativa, la institucionalidad y los avances del proceso.

La presente sección también será desarrollada a partir del trabajo encargado al autor de este documento por la red LATN, titulado "*La Integración andina y el acuerdo de asociación con la Unión Europea*" de julio de 2008, ya citado en el Capítulo III sobre Evaluación Institucional del Mecanismo.

Los permisos para negociar acuerdos comerciales de manera individual con países no andinos fueron el reflejo de enfoques y velocidades distintos en las prioridades de inserción internacional. También fueron el resultado de modelos de desarrollo diferentes, y el efecto sobre el proceso andino de integración fue demoledor. Las negociaciones no comunitarias le quitaron piso al arancel externo común y se inició una diáspora cuyo hecho más grave fue el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina en 2006.

Venezuela fue siempre un actor importante en la Comunidad Andina, en especial para Colombia. Sin Venezuela en el proceso, Colombia quedaba prácticamente sola en el compromiso del arancel

externo común⁶⁸, con Ecuador en el sistema de franjas de precios agrícolas y en el Convenio Automotor. Igualmente se replanteaba un intercambio comercial bilateral que cubría aproximadamente dos tercios del comercio comunitario.

La carta de denuncia de Venezuela para apartarse del proceso andino no deja duda alguna cuando se refiere a las negociaciones no comunitarias de acuerdos con terceros países, en especial con los Estados Unidos: "(...) *han conformado un nuevo cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLC a la Comunidad Andina, cambiando de facto su naturaleza y principios originales*". Otras de las razones aducidas reflejan diferencias en los modelos y enfoques del desarrollo: "*Los TLC propulsan una injusta distribución de la riqueza y frenan el impulso del desarrollo integral del pueblo (...) poseen la misma concepción neoliberal del ALCA traduciéndose en injusticia, desigualdad, exclusión, privilegios de las minorías(...)*". La nota en su conjunto deja sentada una clara diferencia de visión de la integración regional y hemisférica: "*Venezuela ha mantenido una clara oposición a la idea del ALCA, al igual que otros países de Suramérica*".

Pero las anotaciones anteriores fueron el colofón de una secuencia de hechos que se inician desde los años noventa, cuando la Comunidad Andina se enfrenta a la disyuntiva de fortalecer la unión aduanera y negociar acuerdos comerciales con terceros países en forma no comunitaria. A esta altura del documento hay luces sobre las dificultades para adoptar el arancel externo común entre los cinco países, los tropiezos para llegar finalmente a la zona de libre comercio, y el poco peso del mercado comunitario para las exportaciones de los países. Es decir que la continuidad del proceso dependía en buena medida de una decidida voluntad política.

En los años noventa llega un nuevo paradigma: la integración económica no podía ser excluyente por la necesidad de participar con preferencias en otros mercados. El reto era negociar acuerdos de manera comunitaria, pero no todos los países andinos tuvieron las mismas convicciones ni prioridades. Es más, esas prioridades fueron siendo cada vez más divergentes. La integración subregional era un camino pero no el único y, para algunos, era insuficiente.

Negociaciones no comunitarias en América Latina

En mayo de 1991, paralelamente a los avances sustantivos en la conformación de la zona de libre comercio entre los países miembros de la Comunidad Andina, los presidentes daban directrices para impulsar la integración latinoamericana mediante la convergencia de los procesos de integración de la región. Adicionalmente se planteaba adelantar una aproximación conjunta a los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas. Con estos lineamientos, la dirección política del proceso daba un paso que superaba la introspección de la Comunidad Andina.

La integración abierta estaba en camino, la inserción lucía conjunta, privilegiaba Latinoamérica y el hemisferio. Los Jefes de Estado se pronunciaron de la siguiente manera: "*dentro de un renovado concepto de convergencia, la aproximación de los distintos esquemas de integración subregional latinoamericanos debe contribuir de manera decidida a la conformación del Mercado Común Latinoamericano, antes del final del presente siglo*", y de manera simultánea, "*Proceder a una aproximación conjunta del Grupo Andino hacia los Estados Unidos de América, con el objeto de establecer una relación más equilibrada y dinámica con ese país*⁶⁹". La asimilación de este nuevo paradigma tuvo, sin embargo, distintas velocidades y las prioridades o intereses de asociación con terceros no siempre fueron coincidentes.

⁶⁸ Cabe recordar que Bolivia tenía una estructura de tarifas diferente en el compromiso de AEC, Ecuador numerosas excepciones y Perú nunca aplicó el mecanismo.

⁶⁹ Acta de Caracas, quinta reunión del Consejo Presidencial Andino, Caracas, mayo de 1991.

La gestión política del llamado Grupo de Contadora para recuperar la estabilización y la paz en Centroamérica durante la década de los años ochenta, dio lugar a que una vez culminada su gestión, Colombia, México y Venezuela coincidieran en la importancia de llevar adelante un proceso de integración mediante la conformación de una zona de libre comercio entre los tres países. México estuvo de acuerdo en la propuesta de Colombia y de Venezuela para avanzar en el proceso conjuntamente con los demás países andinos. Colombia y Venezuela llevaron el tema a la Comisión y en la reunión presidencial de Cartagena, en diciembre de 1991, promovieron una constancia de los Jefes de Estado de la Comunidad Andina, en los siguientes términos: *“Se acuerda invitar a México a negociar comunitariamente un acuerdo comercial, a partir de los entendimientos alcanzados hasta la fecha entre Colombia, México y Venezuela en el marco del Grupo de los Tres”*⁷⁰.

Es necesario anotar que, también con base en la gestión del Grupo de Contadora, Colombia y Venezuela dieron por separado concesiones unilaterales a países del Mercado Común Centroamericano al amparo del [artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980](#) en el marco de la ALADI. Las concesiones beneficiaban a un reducido grupo de productos, sin impacto en el mercado andino.

Si bien hasta ese momento las directrices presidenciales eran las de avanzar de manera conjunta en las negociaciones con terceros, Bolivia, Ecuador y Perú no tenían interés alguno en negociar con México una zona de libre comercio. Como consecuencia de ello, el Acta de Barahona -Cartagena 1991- abre la posibilidad de llevar a cabo negociaciones no comunitarias, circunscritas a países latinoamericanos. Los jefes de Estado se pronunciaron en los siguientes términos: *“las negociaciones con los países de América Latina y el Caribe tendrán un carácter preferentemente comunitario a los fines de que en éstas participe el Grupo Andino en conjunto. En caso que no sea posible negociar comunitariamente, se podrán celebrar negociaciones de carácter bilateral, en las cuales participe uno o más países del Grupo Andino. En este caso, los Países Miembros participantes mantendrán informados al resto acerca del desarrollo de dichas negociaciones.”*

A pesar de este waiver político, el Acuerdo de Cartagena prescribe que cuando un país desee adquirir compromisos arancelarios con terceros, deberá adelantar consultas previamente en la Comisión, la que se pronunciará y fijará los términos de los compromisos arancelarios. Esta norma, aún vigente en el artículo 86 del Acuerdo de Cartagena, limitaba la acción de Colombia y Venezuela en su intento de conformar por separado el Grupo de los Tres con México.

La [Decisión 322](#) de la Comisión del 25 de agosto de 1992, recoge las declaraciones políticas presidenciales sobre integración abierta y les da carácter vinculante, con lo cual se abrió definitivamente la puerta a negociaciones no comunitarias con otros países de la región: *“De no ser posible, por cualquier motivo, negociar comunitariamente, los Países Miembros podrán adelantar negociaciones bilaterales con los otros países de la región, en las cuales participe uno o más países del Grupo Andino. En este caso, los Países Miembros participantes mantendrán informados al resto acerca del desarrollo de dichas negociaciones, y éstas no podrán ser objetadas por haberse cumplido las consultas previstas en el Artículo 68 del Acuerdo”*.

Dicha norma, junto a la Decisión 321 que permitía el marginamiento temporal del Perú de la unión aduanera, fueron negociadas y aprobadas simultáneamente, pusieron de manifiesto la escasa voluntad política de los países y que los intereses inmediatos e individuales prevalecían sobre el objetivo superior de una integración subregional postulado por el Acuerdo de Cartagena. El paso

⁷⁰ Acta de Barahona, sexta reunión del Consejo Presidencial Andino, Cartagena, diciembre de 1991.

al lado del Perú y el permiso abierto a negociaciones no comunitarias, debilitaron los cimientos del mercado común andino.

Las Decisiones citadas fueron el producto de las divergencias existentes. El enfoque de su modelo económico impedía al Perú acompañar la conformación de una unión aduanera e instrumentos de política sectorial como la Franja de Precios agrícola y el Convenio Automotor. Por otra parte, Colombia y Venezuela mostraban una dinámica más agresiva de inserción regional.

El permiso para negociar individualmente con países de Latinoamérica no tuvo la precaución de prever mecanismos de compensación en caso que las concesiones individuales generasen distorsiones en el libre comercio andino, o desplazasen corrientes comerciales ya consolidadas.

Todos incurrieron en acuerdos no comunitarios. En orden cronológico, después del permiso concedido en 1992, se firmaron los siguientes acuerdos de libre comercio no comunitarios por parte de los países andinos en la región, hasta el retiro de Venezuela en 2006:

- Venezuela con Chile, el 2 de abril de 1993 (AAP-CE 23 de ALADI).
- Colombia con Chile el 6 de diciembre de 1993 (AAP-CE 24 de ALADI).
- G-3 de Colombia y Venezuela con México, el 13 de junio de 1994 (AAP-CE 33 de ALADI).
- Bolivia con México el 10 de septiembre de 1994 (AAP-CE 31 de ALADI).
- Ecuador con Chile, el 20 de diciembre de 1994 (AAP-CE 32 de ALADI).
- Bolivia con MERCOSUR el 17 de diciembre de 1996 (AAP-CE 36 de ALADI).
- Colombia, Ecuador y Venezuela con MERCOSUR el 18 de octubre de 2004 (AAP-CE 59 de ALADI).
- Perú con MERCOSUR el 30 de noviembre de 2005 (AAP-CE 58 de ALADI).

Si bien las negociaciones con MERCOSUR no fueron conjuntas, su eventual impacto negativo quedaría atenuado porque los tres países con mayores compromisos de arancel externo común en 2004 –Colombia, Ecuador y Venezuela– negociaron y firmaron en conjunto, mientras Perú firmaría un año después. Esto hizo que, en la práctica, existiese un acuerdo entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR que, a mediano plazo, terminaría evitando distorsiones.

Desde abril de 2011, Colombia y Perú iniciaron junto a Chile y México aproximaciones para conformar la *Alianza del Pacífico* con la intención de conformar un “área de integración profunda” que busca la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, además de una estrecha y amplia cooperación en diferentes áreas. El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico fue firmado en Paranal, Chile, en junio de 2012, y el Protocolo Adicional, que es un TLC clásico, suscrito en Cartagena Colombia en febrero de 2014. Costa Rica y Panamá adelantan sus respectivos procesos de adhesión a este acuerdo que tiene otros aspirantes principalmente de Centroamérica.

De otro lado, Bolivia inició en 2013 su proceso de vinculación como miembro pleno de MERCOSUR tras la firma del Protocolo de Adhesión en diciembre de 2012. Las negociaciones establecieron los plazos y condiciones en los que Bolivia adoptará los compromisos institucionales y de unión aduanera del MERCOSUR. Hasta la fecha del presente documento, la adhesión de Bolivia ha sido ratificada por los Congresos de Argentina, Uruguay y Venezuela, quedando pendientes los de Bolivia, Brasil y Paraguay.

En cualquier caso, la integración abierta con Latinoamérica, a pesar del desorden y la desconfianza que pudo generar al interior de la Comunidad Andina, está dentro del objetivo del Acuerdo de Cartagena para la formación gradual de un mercado común latinoamericano y no generó

impactos comerciales que alcanzasen a desestabilizar el proceso andino. Más bien, el acuerdo CAN-MERCOSUR, más la suma de los acuerdos de libre comercio con Chile, con distintas velocidades, configuran una buena base para una zona de libre comercio suramericana si se logra armonizar las disciplinas básicas, la mayor parte de ellas muy similares.

Negociaciones por fuera de América Latina

En el Acta Lima de junio de 2000, los presidentes andinos registran las bondades del regionalismo abierto y el proyecto del ALCA avanzaba con negociaciones comunitarias: *“reafirmaron la opción comunitaria por un regionalismo abierto, el cual ha dotado al proceso de la flexibilidad necesaria para desarrollar con visión latinoamericana una estrategia de integración regional y hemisférica en la economía mundial. Esta estrategia ha permitido incrementar el comercio andino, a la vez que mejorar el potencial de vinculación nacional y comunitaria con otros países y grupos de países”.*

Con las diferencias internas naturales, la Comunidad Andina acometió con relativo éxito de manera conjunta las negociaciones en el ALCA entre 1998 y 2003. A medida que avanzaban las negociaciones, se hizo evidente una posición cada vez menos entusiasta de Venezuela, sin que ocasionara una ruptura andina.

Desde el año 2000, los Jefes de Estado registraban su satisfacción por la evolución de la negociación conjunta en el ALCA, a través de una vocería única: *“destacaron con particular satisfacción la negociación conjunta, a través de la vocería única, que viene desarrollando la Comunidad Andina en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas y, la culminación de las negociaciones comerciales con Brasil y Argentina que se inscriben dentro del Acuerdo marco suscrito entre los países de la Comunidad Andina y MERCOSUR y reiteraron la disposición de profundizar la vinculación con la Unión Europea y otras agrupaciones.”*

El estancamiento de las negociaciones del ALCA en 2003 produjo un cambio sustantivo en el proceso de inserción comercial conjunta. Colombia y Perú hicieron explícita su intención de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Ecuador quiso acompañar la negociación inicialmente y Bolivia asumió el rol de observador, mientras que Venezuela se apartó dejando claro que su visión de política exterior no incluía compromisos comerciales con los Estados Unidos y alertó sobre los efectos que dicha negociación podría generar en la Comunidad Andina.

En julio de 2004 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión adoptaron la [Decisión 598](#) que en lo sustantivo permite negociar de manera individual, ya no solo con países de América Latina, sino con cualquier otro país. Esta Decisión avaló la negociación que Colombia, Ecuador y Perú habían iniciado formalmente el 18 de mayo de 2004 con los Estados Unidos a fin de establecer una zona de libre comercio: *“De no ser posible, por cualquier motivo, negociar comunitariamente, los Países Miembros podrán adelantar negociaciones bilaterales con terceros países. En este caso, los Países Miembros participantes deberán:*

- a) Preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los Países Miembros de la Comunidad Andina.*
- b) Tomar en cuenta las sensibilidades comerciales presentadas por los otros socios andinos, en las ofertas de liberación comercial.*
- c) Mantener un apropiado intercambio de información y consultas en el desarrollo de las negociaciones, en un marco de transparencia y solidaridad.”*

Bolivia nunca logró el consenso político interno que le permitiera ingresar a la negociación del TLC con Estados Unidos y, con la elección del presidente Evo Morales, quedó descartada cualquier posibilidad. Ecuador, con el médico Alfredo Palacio en el poder, se retiró de las negociaciones poco después del derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez en abril de 2005. Perú firmó con Estados Unidos el 12 de abril de 2006 un Acuerdo de Promoción Comercial que establece una zona de libre comercio entre los dos países e incluye numerosas disciplinas comerciales. Colombia firmó por separado meses después un acuerdo similar al peruano, que entró en vigencia en abril de 2011.

Desde 2004 se iniciaron aproximaciones comunitarias con la Unión Europea mediante un proceso de *valoración conjunta*, que permitió dar vía libre a la negociación iniciada en septiembre de 2007, con resistencias por parte de Bolivia y Ecuador a compromisos en disciplinas tales como propiedad intelectual, inversiones y contratación pública, que los llevaron a apartarse de la negociación en bloque. Colombia y Perú firmaron el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea el 26 de junio de 2012 que, al escribir este documento, se encuentra vigente en Perú, mientras en Colombia aún en proceso de validación constitucional.

Ecuador retomó formalmente su negociación con la Unión Europea desde enero de 2014 tras retirarse de las comunitarias en 2008 y a junio de 2014 se habían llevado a cabo tres rondas de negociaciones.

Perú y Colombia han sido los países más activos en negociaciones no comunitarias con terceros países, como se muestra el cuadro que al respecto figura en la página 13 del Anexo del presente trabajo.

Los acuerdos no comunitarios más el abandono del arancel externo común, constituyen una amenaza para el proceso de integración andino y su intercambio comercial. Sin unión aduanera no hay mercado común, se mantienen controles en frontera al comercio y las preferencias no comunitarias pueden ocasionar alteraciones en las condiciones de competencia dentro de la zona de libre comercio, así como el desplazamiento de algunos rubros del intercambio andino.

La adopción de algunas disciplinas comerciales con terceros países en forma no comunitaria, también afecta el proceso andino. Es el caso de compras públicas, propiedad intelectual y reglas de origen donde hay compromisos que de no ser acogidos por todos los países andinos, pueden alterar considerablemente las reglas del juego comunitarias. En compras públicas, por ejemplo, un trato nacional y reglas de transparencia que no existen en la Comunidad Andina, generan discriminaciones; en propiedad intelectual, las diferencias que se pacten en los tiempos de protección poco contribuyen a la cohesión; y en reglas de origen, el principio de acumulación no comunitario puede desviar el abastecimiento de materias primas y bienes intermedios.

Más allá del impacto sobre el comercio, el proceso andino se debilita por las distintas prioridades de inserción internacional. Perú y Colombia presentan una mayor dinámica para insertarse en el mundo por la vía de acuerdos comerciales, mientras la inserción de Bolivia y Ecuador ha sido hasta el momento regional. Y en Latinoamérica, mientras Colombia y Perú se asocian con países bajo modelos típicos de TLC, Bolivia se vincula en forma decidida al MERCOSUR.

IV. CARACTERIZACIÓN DE LA CONVERGENCIA DE POLÍTICAS ECONÓMICAS EN EL MECANISMO

1. Política regulatoria y de competencia

El Acuerdo de Cartagena en sus dos versiones incluye un capítulo específico sobre competencia comercial: “[...] la Comisión adoptará, a propuesta de la Secretaría General, las normas indispensables para prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia dentro de la Subregión [...]”. Cabe resaltar que la encargada de “velar por la aplicación de dichas normas en los casos particulares que se denuncien” es la Secretaría General, y la Comisión es la encargada de reglamentar “los procedimientos para la aplicación de [dichas] normas”.

Todas las medidas de defensa comercial y prácticas restrictivas a la libre competencia facultan a la Secretaría General para investigar la práctica denunciada y seguir los protocolos que establece la normativa internacional en la materia desde la OMC y otros acuerdos comerciales. En ese sentido, se manejan principios de transparencia y debido proceso. En casos de verificarse la práctica desleal o anticompetitiva, debe haber prueba de daño y relación de causalidad.

Como se menciona en el artículo 94 del Acuerdo, los países no pueden aplicar medidas correctivas sin una autorización previa de la Secretaría General. Las autoridades nacionales de los países andinos encargadas del control de prácticas desleales de comercio no pueden conocer de los casos de dumping o subsidios entre los países miembros de la Comunidad Andina. En la página 6 del Anexo del presente trabajo se relacionan las Decisiones correspondientes a las medidas para corregir distorsiones por prácticas de dumping o subsidios, restricciones a las exportaciones y libre competencia.

Con base los mandatos del Acuerdo de Cartagena, en el año 1971 se expide la Decisión 45 sobre distorsiones en la competencia. Esta norma fue sustituida en 1987 y posteriormente en 1991 dado que las iniciales no lograron cumplir a plenitud con las expectativas esperadas para la política regulatoria y de competencia.

Las Decisiones 283 y 285 de 1991, la primera orientada a prevenir las distorsiones generadas por prácticas de dumping o subsidios, y la segunda para prevenir o corregir distorsiones generadas por prácticas restrictivas de la libre competencia, constituyen los referentes en materia de prevención o corrección de prácticas que puedan distorsionar la competencia en la Subregión.

La Decisión 283 fue objeto de una modificación parcial en 1999. “Los aspectos que competen a lo concerniente a las prácticas intracomunitarias se regulan ahora por la Decisión 456, en lo que se refiere al dumping, y la Decisión 457 en lo que se refiere a los subsidios [...] Los ámbitos anteriores que se refieren a las prácticas originadas en un país fuera de la Comunidad Andina todavía se regulan por la Decisión 283.”⁷¹

Por otra parte, la Decisión 285 para corregir prácticas restrictivas a la libre competencia se caracterizó por ser un instrumento de aplicación limitada, en gran medida debido a la “ausencia de poder coercitivo para sancionar a la empresas infractoras”⁷², así como por la existencia de incongruencias con norma para corregir dumping y subsidios. Lo anterior motivó su remplazo en

⁷¹ Rodríguez, William. *Efectos del dumping en la comunidad andina*. Biblioteca Digital Andina. Lima, 2001. Pag. 40.

⁷² Análisis de la Decisión 608 de la Comunidad Andina sobre protección y promoción de la competencia, y perspectivas sobre su aplicación en el Ecuador, Pablo René Carrasco Torregui, 2011.

el año 2005 por la Decisión 608 sobre Normas para la Protección y Promoción de la Libre Competencia en la Comunidad Andina.

La Decisión 608 establece los principios de no discriminación, transparencia y debido proceso, Prohíbe y sanciona dos tipos de conductas: las restrictivas a la libre competencia y el abuso de una posición de dominio en el mercado, las cuales son detalladas en los Artículos 7 y 8 de la referida Decisión.

La práctica de esas conductas aplican en:

- a) El territorio de uno o más Países Miembros y cuyos efectos reales se produzcan en uno o más Países Miembros, excepto cuando el origen y el efecto se produzcan en un único país; y,
- b) El territorio de un país no miembro de la Comunidad Andina y cuyos efectos reales se produzcan en dos o más Países Miembros.

Las demás situaciones no previstas en el presente artículo, se regirán por las legislaciones nacionales de los respectivos Países Miembros.⁷³

En cuanto a los desarrollos incluidos en la referida norma, cabe resaltar la creación de entidades de control, promoción y juzgamiento; “[...]La Decisión crea un sistema centralizado de administración y aplicación de las reglas para la libre competencia en la Comunidad Andina y nombra a la Secretaria General de la Comunidad como ente rector en competencia y es la entidad administrativa comunitaria que deberá conocer los casos pertinentes de violación a la libre competencia entre los competidores de los Países Miembros, a su vez la Secretaria General cuenta con el apoyo permanente de las Autoridades Nacionales de Competencia y por último crea al Comité Andino de Defensa de la Libre Competencia como entidad técnica en materia de competencia comunitaria.”⁷⁴

De igual manera consideramos prudente precisar el rol de cada uno de los organismos creados con la Decisión con el fin de elaborar acerca de consideraciones específicas en materia de protección a la competencia:

- Secretaria General de la Comunidad Andina: La Decisión 608 en su Artículo décimo otorga a la Secretaria General la facultad de conocer e iniciar, tanto de oficio como mediante denuncia, las investigaciones pertinentes a los indicios de conductas que pudieran afectar la competencia en el mercado interno de la Comunidad. [...] es la propia Secretaria General la que en última instancia y luego de la investigación sanciona la conducta anticompetitiva.
- Autoridad Nacional como Autoridad Cooperante: La Decisión 608 otorga dos tipos de funciones principales a las autoridades nacionales: primero, en consciencia de las limitaciones logísticas y geográficas de la Secretaría General, se le otorga a las autoridades nacionales la facultad de participar como autoridades cooperantes con el fin de sustanciar las investigaciones que ordenare la Secretaria. Segundo, se les da a las autoridades nacionales la titularidad de un derecho de acción.
- Comité Andino de Defensa de la Libre Competencia: Es un órgano técnico permanente, conformado por representantes de cada uno de los organismos de defensa de la competencia de los Países Miembros, que tiene como fin el de promover y proteger la

⁷³ Decisión 608, artículo 5.

⁷⁴ Carrasco Torregui, Pablo René. Op. Cit.

competencia en la Comunidad Andina, sus funciones están determinadas en la Decisión así como en el reglamento interno del comité

Finalmente, en lo que respecta a la aplicación de la Decisión 608 desde su promulgación, ésta se ha caracterizado por una escasa aplicación a nivel comunitario. Al respecto son elaboradas cuatro posibles hipótesis, las cuales son descritas a continuación:

- La Decisión podría resultar ineficaz por alguna falla para su aplicación, ya sea en su aspecto sustancial o en su aspecto procedimental.
- Según Dr. Javier Cortázar Mora citado por Pablo René Carrasco Torregui resalta como elementos a la falla en la poca aplicación:
 - Escasa difusión de la Decisión 608 debido a la falta de recursos con los que cuenta la CAN.
 - Falta de conexión con el sector privado.
 - Falta de compromiso por parte de los Estados Comunitarios hacia la Decisión 608 y la aplicación de esta norma comunitaria. La falta de interés o de compromiso lo podemos apreciar en hechos como el que hasta el día de hoy no se ha conformado el Comité Andino de Defensa de la Libre Competencia.
- Falta de una cultura en materia de competencia de los Países Miembros de la Comunidad Andina.
- Así mismo, en la segunda sesión Acuerdo Regionales de Competencia, contribución Perú, se señala otro elemento que indica que existe una falta de institucionalidad y de una estructura adecuada para llevar a cabo la aplicación de la referida norma.

En las páginas 6, 7 y 8 del Anexo a este documento se incluye un cuadro que registra la evolución de la política regulatoria de competencia dentro de la Subregión, del que se puede concluir que dicha política aún enfrenta grandes retos para garantizar la eficiencia y eficacia en la aplicación de la misma dentro de la Subregión.

2. Política macroeconómica

Convergencia Macroeconómica

Los primeros esfuerzos para la armonización gradual de políticas económicas y sociales en la Comunidad Andina se dieron en 1991 cuando los presidentes andinos impartieron directrices para que los ministros de economía y los bancos centrales iniciaran trabajos orientados a de la armonización gradual de las políticas cambiarias, monetarias y fiscales.

En 1997 se crea el *Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de la Planeación Económica*. Dicho Consejo – reunido once veces desde su creación – “ha desarrollado un agenda de trabajo que ha permitido avanzar en la armonización de políticas macroeconómicas en la Subregión, en materia de convergencia y monitoreo, servicios financieros e inversiones y doble tributación, así como en armonización de impuestos indirectos”⁷⁵. “La Institucionalización del Consejo permitió involucrar de manera activa y permanente las autoridades económicas y monetarias de los Países Miembros”⁷⁶.

⁷⁵ Ver: Convergencia Macroeconómica: <http://is.gd/ooXyNU>

⁷⁶ Informe de Seguimiento, Convergencia Macroeconómica 2003.

“En mayo de 1999, un año particularmente negativo en el campo económico en la subregión⁷⁷, el Consejo asumió el principio “que la estabilidad económica de un país miembro es de interés comunitario e indispensable para mantener la coherencia y cohesión del proyecto de integración andino”⁷⁸ En este sentido, el 21 junio de 2001, fue constituido el Grupo Técnico Permanente (GTP) “con el objetivo de realizar seguimiento permanente de las metas de convergencia macroeconómica de los Países Miembros de la Comunidad Andina”⁷⁹. Dichas metas se encuentran íntimamente relacionadas con los criterios aprobados de Convergencia Macroeconómica. A continuación detallamos tanto los criterios aprobados como sus correspondientes metas e indicadores:

CUADRO 6

| Criterio de Convergencia | Indicador | Meta Comunitaria |
|--------------------------|---|--|
| Inflación | Tasa de variación anual (fin de período) | Inflación anual de un dígito ⁸⁰ |
| Déficit Fiscal | Resultado del Sector Público No Financiero (SPNF) – como % del PIB | A partir del 2002 eventuales déficit no excederán el 3% del PIB |
| Deuda Pública | Deuda externa e interna del Sector Público Consolidado (como % del PIB) | No excederá el 50% del PIB al final de cada ejercicio económico. ⁸¹ |

Fuente: V Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina, 21 de junio del 2001, Caracas-Venezuela.⁸²

Para contribuir al cumplimiento de las metas descritas, la Comunidad Andina dispone de varias herramientas, las cuales describiremos a continuación:

1. Programa de Acciones de Convergencia –PAC- (abril 2003): Creado con el objetivo de “realizar el seguimiento y evaluación de las metas de convergencia macroeconómica, [...] [adicionalmente, se instituyó que en ellos se detallarían] los supuestos macroeconómicos y las políticas económicas que prevén ejecutar [los Países Miembros]”⁸³.

La Decisión 543 aprobó “el Formato de los Programas de Acciones de Convergencia que los Países Miembros utilizarán como guía en la elaboración de sus respectivos Programas de Convergencia anuales”⁸⁴. El formato PAC tiene en cuenta aspectos tales como: objetivos del programa macroeconómico (crecimiento del PIB, Inflación, resultado del SPNF, endeudamiento público), políticas económicas a ejecutarse (Políticas Fiscal y de Crédito Público, Monetaria, Cambiaria, Financiera), reformas estructurales a ejecutarse.

⁷⁷ Informe de Seguimiento, Convergencia Macroeconómica 2003: Colombia, Ecuador y Venezuela, sufrieron contracciones económicas en el PIB real del 4.2%, 6.3% y 6.1% respectivamente, en tanto que Bolivia y Perú apenas crecieron 0.4% y 0.9% respectivamente. virtualmente no crecieron. El comercio intracomunitario se desplomó en un 26.7% con respecto al año 1998.

⁷⁸ V. Acta de la III Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica.

⁷⁹ Considerando, cuarto apartado, Decisión 543.

⁸⁰ Modificado a partir del año 2006; la inflación anual debe ser inferior al 5%.

⁸¹ Cada País debe decir cuando se aplica ésta meta, antes del 2015.

⁸² Convergencia Macroeconómica Andina 2006: La importancia de sostener el crecimiento económico, Página 9.

⁸³ Considerando, quinto apartado, Decisión 543.

⁸⁴ Artículo 1, Programas de Acciones de Convergencia, Decisión 543.

2. Informes de seguimiento del grado de cumplimiento de las metas de convergencia macroeconómica.⁸⁵
3. Opinión del grupo de economistas del sector no oficial y de organismos internacionales especializados. Con ello se busca contribuir al principio de transparencia dentro del proceso de armonización.
4. Indicadores de vulnerabilidad macroeconómica -IVM- que fueron establecidos con el objetivo de realizar monitoreo de las vulnerabilidades de las economías andinas ante shocks externos negativos. Los IVM son una herramienta para detectar de riesgos actuales y futuros sobre el desarrollo económico y social de los Países Miembros. En diciembre de 2008 se aprobaron 12 IVM relacionados con aspectos fiscales (Decisión 704) y en febrero de 2010 se agregaron siete más (Decisión 731), con el fin de complementar “las actuales metas de convergencia y [...] [perfeccionar] un marco de alerta –de referencia común-, que facilite la oportuna definición de políticas macroeconómicas correctivas y contracíclicas, en procura de un mayor bienestar y mejores condiciones de vida de los habitantes de la Subregión”⁸⁶
5. Indicadores de Vulnerabilidad Financiera –IVF- (septiembre 2011): teniendo por antecedentes la crisis financiera del año 2008, el Grupo Técnico Permanente, a través de la Decisión 765 “consideró oportuno iniciar un análisis de Indicadores de Vulnerabilidad Financiera (IVF), [...] con el objeto de contar con indicadores que permitan medir con anticipación eventuales situaciones de riesgo y vulnerabilidades del sistema financiero de los países andinos; [fueron seleccionados] 12 indicadores como los más apropiados de acuerdo a los criterios de comparabilidad y disposición de datos”⁸⁷

Evaluación de las Metas de Convergencia Macroeconómica

A continuación serán evaluadas cada una de las metas establecidas en materia de convergencia macroeconómica para el período 2001-2013. Cabe destacar que las metas 1(Inflación)⁸⁸ y 2 (Resultado Fiscal) son de obligatorio cumplimiento a partir del año 2002 y la meta 3 (Endeudamiento público) es de obligatorio cumplimiento a partir del año 2015.

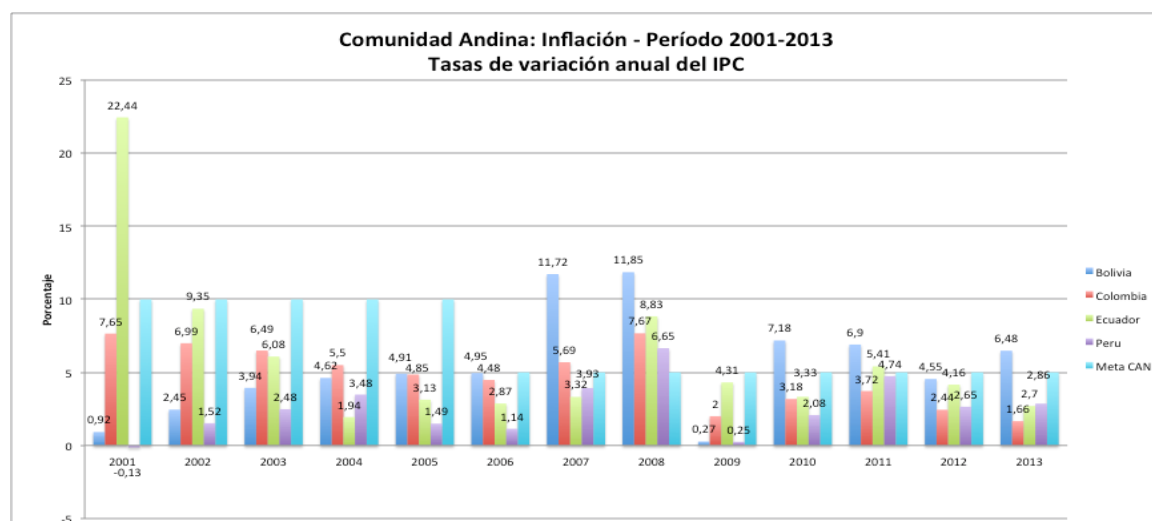
Meta N° 1: Alcanzar y mantener de manera gradual una inflación anual de un dígito.

⁸⁵Ver: Mecanismo de Seguimiento y monitoreo macroeconómico: <http://is.gd/ooXyNU>

⁸⁶ Decisión 731, Considerando, onceavo apartado.

⁸⁷ Considerando, Decisión 765.

⁸⁸ Modificada en el año 2006 –haciéndose mas estricto- a manera que a partir del referido año la inflación anual debe ser inferior al 5%.

GRÁFICO 47

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Latin American and Caribbean Macro Watch Data Tool. Elaboración: Propia.

La Comunidad Andina a través de la Decisión 543 estableció que los Países Miembros se comprometen a cumplir con el criterio de convergencia N°1 (Inflación anual < 10%) a partir del año 2002. Dicho criterio fue modificado en el año 2006 haciéndose más estricto de manera que la inflación anual debe ser inferior al 5%. Habida cuenta de lo anterior, serán analizados dos períodos 2002-2006 y 2006-2013.

Durante el período 2002-2006 los Países Miembros mantuvieron controlada la inflación por debajo de la meta establecida. A partir del año 2007 se observa un aumento de la inflación que continuaría hasta el año 2008 "los Países Miembros de la Comunidad Andina [se vieron] afectados por una coyuntura internacional adversa caracterizada por un alza en los precios internacionales del petróleo y demás bienes primarios, así como de algunos alimentos importados, como el maíz y el trigo"⁸⁹.

Durante el año 2007 Bolivia y Colombia fueron los únicos países andinos que no cumplieron con la meta del 5%. En el caso de Bolivia son "cuatro [los] factores que explican la inflación en el año 2007: Presiones de oferta, presiones de demanda, inflación importada y expectativas de inflación"⁹⁰. Para Colombia dicho aumento se explica principalmente a causa de "choques de oferta en el grupo de alimentos debido a factores climáticos, al aumento de la demanda externa y a incrementos en los precios internacionales de alimentos utilizados en la fabricación de biocombustibles"⁹¹.

Durante el año 2008 todos los Países Miembros superaron el techo del 5% de inflación. Al igual que en el año 2007 los países andinos "Durante el 2008 [...] [fueron] afectados por la coyuntura externa, caracterizada por el continuo incremento de los precios internacionales de los principales productos básicos como el petróleo y sus derivados, y de productos agrícolas; así como por las

⁸⁹ Convergencia Macroeconómica Andina 2007: Analizando los determinantes de la vulnerabilidad macroeconómica, Página 8.

⁹⁰ Convergencia Macroeconómica Andina 2007: Analizando los determinantes de la vulnerabilidad macroeconómica, Página 30.

⁹¹ Convergencia Macroeconómica Andina 2007: Analizando los determinantes de la vulnerabilidad macroeconómica, Página 65.

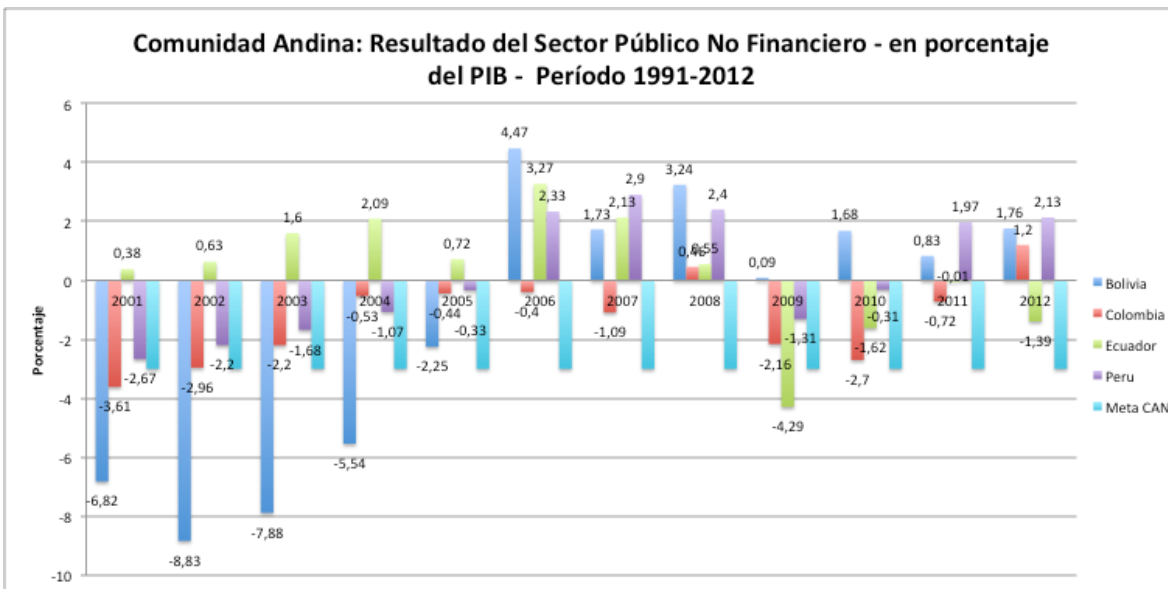
mayores expectativas de inflación, que derivaron en mayor especulación⁹². En el año 2008 la inflación anual para Bolivia fue de 11,85%, Colombia 7.67%, Ecuador 8.83% y Perú 6.55%.

Durante el año 2009 los países andinos experimentaron a causa de la “severa crisis económica de carácter global una menor demanda de su oferta exportable por parte de los países industrializados, [...] fuertes caídas en los precios de sus más importantes productos básicos de exportación, menores ingresos por remesas del exterior, menor acceso a recursos de financiamiento internacional, menor flujo de inversión extranjera directa, entre otros.”⁹³ Lo anterior contribuyó a la reducción de la inflación ubicándose para Bolivia en 0.27%, Colombia 2%, Ecuador 4.31% y Perú 0.25%.

Durante los años subsiguientes (2010-2013) se observa un repunte de la inflación en algunos países andinos. Mientras Colombia y Perú estuvieron en ese período por debajo de la meta, Bolivia solo cumplió en 2012 y Ecuador rebasó el 5% en el año 2011. El repunte de la inflación en algunos Países Miembros se explica principalmente a partir “el aumento de la inflación de origen externo, factores climáticos adversos, mayores expectativas de inflación”⁹⁴ y restricciones de la oferta agrícola.

Meta N° 2: A partir del 2002 el déficit del SPNF no excederá el 3% del PIB. Transitoriamente durante el período 2002-2004 el indicador límite podrá alcanzar 4% del PIB.⁹⁵

GRÁFICO 48



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Latin American and Caribbean Macro Watch Data Tool. Elaboración: Propia.

La evolución del resultado del SPNF durante el período 2001-2012 se caracteriza por un decremento constante del déficit para todos los Países Miembros. Durante el período 2001-2004 Bolivia es el único país andino que no cumple como la meta establecida. A partir del año 2005 hasta el año 2008 los Países Miembros hacen prueba de buenos ejercicios fiscales. Durante el año 2009 Ecuador después de ocho años consecutivos de resultados positivos en el SPNF registra un

⁹² Convergencia Macroeconómica Andina 2008 : Retos y oportunidades ante la crisis mundial, Página 9.

⁹³ Convergencia Macroeconómica Andina 2009 : Retomando la senda del crecimiento, Página 11.

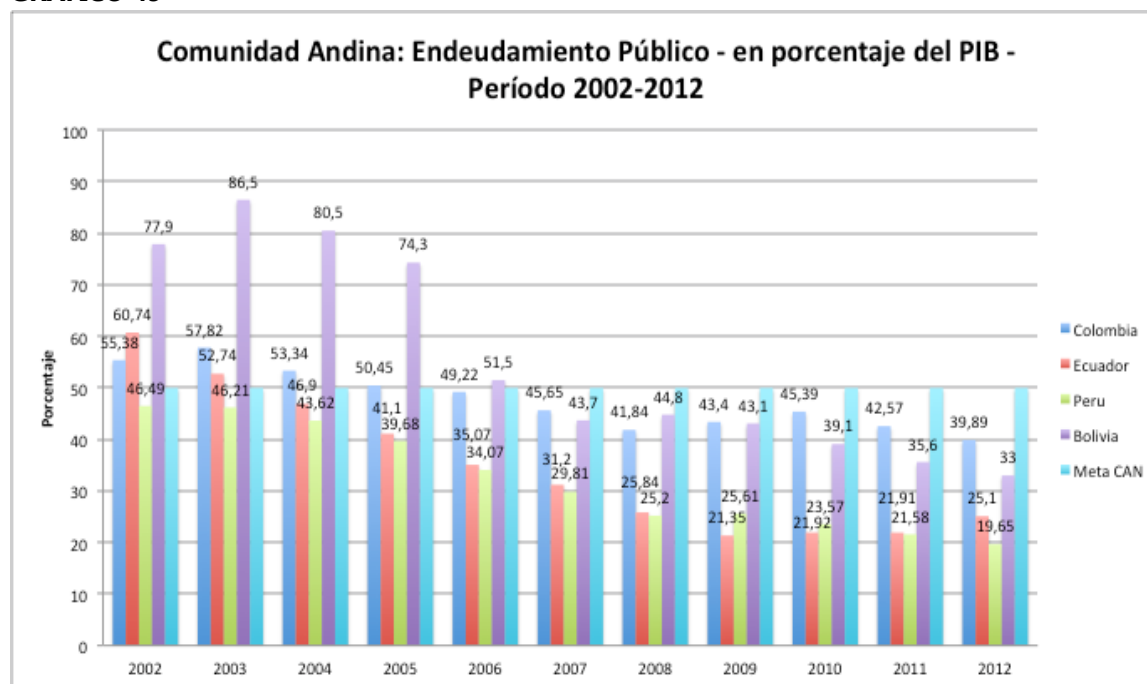
⁹⁴ Convergencia Macroeconómica Andina 2010, Bolivia, Página 25.

⁹⁵ Convergencia Macroeconómica 2003: Informe de seguimiento, página 23.

déficit del orden de 4.29% incumpliendo de este modo la meta establecida. A partir de esta fecha hasta el final del período de estudio los Países Miembros obtienen un resultado final acorde a la meta en materia fiscal.

Meta N°3: El saldo de la deuda pública (externa e interna) del Sector Público Consolidado (SPC) no excederá el 50% del PIB al final de cada ejercicio económico.

GRÁFICO 49



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Latin American and Caribbean Macro Watch
Fuente: Data Tool y Ministerio de Economía y Finanzas públicas – Estado Plurinacional de Bolivia.
Elaboración: Propia.

La evolución del Endeudamiento Público de los Países Miembros para el período 2002-2012 se caracteriza principalmente por una tendencia a la baja. En efecto los Países Miembros han realizado varias reformas con el objetivo de reducir el endeudamiento tanto interno como externo a lo largo del período analizado. En cuanto al Sector Público Consolidado se observa que la meta n°3 es cumplida por todos los Países Miembros a partir del año 2007. Durante el período 2002-2006 tanto Bolivia -en mayor medida- como Colombia, presentan dificultades para el cumplimiento de la meta establecida. En lo que respecta a Ecuador y Perú para el mismo período de estudio, se observa un endeudamiento público elevado con tendencia a la baja.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Comunidad Andina es una iniciativa regional de integración económica con mecanismos nítidos de una unión aduanera para el comercio de bienes. Cuenta con elementos complementarios que hubieran podido escalar el proceso a nivel de mercado común.

Con aplazamientos y dificultades propios del modelo proteccionista de los años 70 se enfrentó el reto de liberalizar el comercio de bienes, que se consiguió desde 1991 para lo esencial del intercambio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú se sumó años más tarde y completó a partir de 2006 la zona de libre comercio. Ésta funciona satisfactoriamente en la actualidad, acompañada de las disciplinas comerciales fundamentales, excepto contratación pública.

La liberalización de servicios se acometió desde 1998 también con resistencias por sensibilidades y algunos proteccionismos aún vigentes. Las medidas disconformes reportadas tuvieron un difícil proceso de reducción y continúan pendientes definiciones importantes en materia de servicios financieros, radio y televisión, así como los compromisos a la apertura de Bolivia en las medidas restrictivas que aún mantiene vigentes.

Se puede afirmar que en la zona de libre comercio de bienes se registra el mayor avance de la integración económica andina y es recomendable que las autoridades nacionales y comunitarias tomen las determinaciones políticas y decisiones técnicas de incorporar el mercado de la contratación pública. Para ello, asumir compromisos tan importantes como elementales de reglas básicas en transparencia, trato nacional y no discriminación. Es necesario también que cada país implemente sistemas contratación electrónica desde la convocatoria hasta la adjudicación.

De igual manera, en libre circulación de servicios, hay logros destacables y normas comunitarias en áreas específicas que ameritan un seguimiento más cercano para su cabal cumplimiento. Además de la recomendación de incorporar definitivamente a Bolivia, los países deben asumir el compromiso de llevar a cabo las acciones que conduzcan a completar la liberalización en servicios financieros previa armonización de medidas prudenciales que a todos conviene. Igualmente, asegurar el trato nacional y desmontar las restricciones vigentes en radio y televisión, con las excepciones que corresponda por motivos distintos a los comerciales.

La Comunidad Andina abandonó en 2007 su arancel externo común –AEC- imperfecto que nunca fue asumido por Perú, Bolivia manejaba una estructura diferente y Ecuador numerosas excepciones. Con el retiro de Venezuela del proceso en 2006, la tarifa común sin excepciones solo era obligación de Colombia y se estaba perforando con las negociaciones comerciales individuales. La idea desde 2007 de adoptar una política arancelaria que comprometa a los cuatro países lleva siete años sin que se conozca algún avance. Dadas las orientaciones diferentes materia arancelaria y negociaciones comerciales, es improbable que se consiga dicha política arancelaria en el mediano plazo. Sin AEC no opera una unidad económica ni mercado común, con lo que no es posible desmontar controles aduaneros ni de origen intrasubregionales.

Los logros para la libre circulación de factores son pobres y los avances tímidos aunque se cuenta con las bases técnicas para la libre circulación de mano de obra y de capitales. Creemos que falta en los países valorar de mejor manera la importancia concretar estos aspectos y tomar las determinaciones políticas que permitan enfrentar los obstáculos presentes, que pueden estar en armonizaciones pendientes, condiciones de seguridad y proteccionismos subyacentes.

Las negociaciones comerciales no comunitarias con terceros y las diferentes prioridades de inserción internacional complementan el escenario pesimista, aunque la participación andina -así

sea no comunitaria- en el llamado *spaghetti bowl latinoamericano*⁹⁶ suma en el propósito de una integración regional.

Actualmente no parece viable ir más allá de una zona de libre comercio en la Comunidad Andina. La agenda multidimensional que introdujo un sinnúmero de temas sin el respaldo institucional ni presupuestal indispensables, hizo perder el foco en la integración económico-comercial.

La institucionalidad comunitaria, diseñada para una integración económica ambiciosa, quedó sobredimensionada, al punto que algunos órganos e instituciones tienden a rebasar el ámbito andino. La memoria y el acumulado de experiencias de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia podrían ser muy útiles y aprovechables de intentarse una integración económica regional más amplia o latinoamericana.

La reingeniería que se trabaja para la Comunidad Andina debería concentrar su pensamiento y su presupuesto en completar y administrar la zona de libre comercio de bienes avanzada y la libre circulación de servicios. Para no desviar el foco de acción de la Secretaría General, sería recomendable que los desarrollos de la agenda multidimensional, diferente de lo económico-comercial, que se ocupan de asuntos políticos, ambientales, identidades culturales y otras iniciativas emergentes, se manejasen aparte con sus propios recursos humanos y financieros, buscando dedicación especializada en cada una de las áreas de la integración comunitaria.

⁹⁶ Expresión que se refiere al conjunto de acuerdos comerciales parciales cruzados entre países de la región, la mayoría de ellos en el marco de la ALADI.

BASES Y FUENTES DE LA NORMATIVA DE LA COMUNIDAD ANDINA

- a) El [Acuerdo de Cartagena](#)⁹⁷ es el tratado internacional suscrito en 1969 que instituye la Comunidad Andina, proceso de integración económica conocido en sus inicios como Pacto Andino y posteriormente por la sigla CAN.

El Acuerdo de Cartagena original contiene compromisos que conducen a lo que en la teoría de la integración económica es una unión aduanera, circunscrita a bienes. Incluye además, de manera nítida, mecanismos que apuntan a desarrollos de los sectores industrial y agropecuario. Aunque en los objetivos del proceso se usa el término genérico "integración económica", los mecanismos iniciales no conducen más allá de la unión aduanera acompañada de los énfasis sectoriales mencionados.

El tratado original de 1969 ha tenido cinco Protocolos Adicionales modificatorios:

- i. [Protocolo de Lima de 1976](#), que amplía plazos para conformar la unión aduanera y hace precisiones a compromisos de los programas industriales.
 - ii. [Protocolo de Arequipa de 1978](#), que hace una nueva ampliación de plazos relacionados con la liberalización de bienes, arancel externo común y programas industriales;
 - iii. [Protocolo de Quito de 1988](#)⁹⁸; en medio de la primera gran crisis por incumplimientos, se posponen compromisos comerciales, admite prácticas de comercio administrado, se diversifican y flexibilizan compromisos de los programas industriales.
 - iv. [Protocolo de Trujillo de 1996](#); que hace una reforma institucional de fondo incluyendo al Consejo Presidencial como instancia máxima de dirección política del proceso, al Consejo de Ministros de Relaciones exteriores con capacidad de adoptar Decisiones vinculantes en materias diferentes a comercio e inversiones, y sustituye el órgano técnico "La Junta" por la Secretaría General de la Comunidad Andina;
 - v. [Protocolo de Sucre de 1997](#), que enfatiza relaciones externas, acoge el concepto de integración abierta, incluye compromisos de liberalizar servicios, impulsa la culminación de la unión aduanera e introduce la figura de países asociados.
- b) Algunas instituciones y órganos intergubernamentales de la Comunidad Andina emiten pronunciamientos, dictámenes y normas en desarrollo de las facultades que el Acuerdo de Cartagena les otorga, de manera que:
- i. El Consejo Presidencial Andino se expresa mediante actas que contienen directrices para dar la orientación política del proceso.
 - ii. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores emite Decisiones en materias distintas de comercio e inversiones. Son normas vinculantes.
 - iii. La Comisión de la Comunidad Andina también emite Decisiones igualmente de carácter vinculante, en materia de comercio e inversiones.
 - iv. La Secretaría General de la Comunidad Andina se pronuncia mediante Resoluciones, normas que son también de carácter vinculante.
 - v. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina emite Sentencias, Interpretaciones o Laudos, según corresponda, todos de carácter vinculante.

⁹⁷ El vínculo corresponde al Acuerdo de Cartagena original firmado en 1969.

⁹⁸ El vínculo corresponde a la Decisión 236 que codifica las modificaciones del Protocolo de Quito.

- c) Las normas que hacen parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina son:
- i. Al Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
 - ii. El Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus Protocolos Modificatorios;
 - iii. Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión de la Comunidad Andina;
 - iv. Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y
 - v. Los Convenios de Complementación Industrial y otros Convenios que adopten los Países Miembros entre sí, en el marco del proceso integración.

DECISIONES DE 1991 PARA LA LIBERALIZACIÓN DEL INTERCAMBIO DE BIENES EN 1991

- [Decisión 296](#), artículos 6 y 7, se eliminan de manera inmediata restricciones y gravámenes a los productos del PSDI de la industria petroquímica entre Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela.
- [Decisión 298](#), artículo 1, elimina de manera inmediata restricciones y gravámenes a los productos del PSDI de la industria automotriz entre todos los países miembros.
- [Decisión 299](#), artículos 6 y 7, se eliminan de manera inmediata restricciones y gravámenes a los productos del PSDI de la industria siderúrgica entre Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela.
- [Decisión 300](#), artículos 6 a 10, eliminan gravámenes y restricciones a los productos del PSDI de la industria metalmecánica en plazos que van desde 1991 a 1995, entre Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela.
- [Decisión 301](#), elimina de manera inmediata gravámenes y restricciones para el resto de productos, la mayoría de ellos de la nómina de desgravación automática. Ecuador desgrava en dos etapas de 50% cada una, quedando liberalizados los productos en diciembre de 1992. Se elimina la mayoría de listas de excepciones dejando un residual de 50 productos protegidos para Colombia, Perú y Venezuela, y 100 productos para Bolivia y Ecuador, que debían desaparecer a más tardar en 1995.
- [Decisión 302](#), elimina gravámenes y restricciones de inmediato para los productos de la *nómina de reserva* no incluidos en PSDI, entre Colombia, Perú y Venezuela. Bolivia los desgrava al 31 de diciembre de 1991 y Ecuador en dos tramos de 50% cada uno finalizando el 31 de diciembre de 1992.
- [Decisión 303](#), elimina de manera inmediata restricciones y gravámenes a un grupo de productos de la industria de fertilizantes entre todos los países miembros.

DECISIONES SOBRE SERVICIOS EN SECTORES ESPECÍFICOS

- Energía,
 - Decisión 536 Marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos y el intercambio intracomunitario de electricidad.
 - Decisión 557 Creación del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos

- Telecomunicaciones,
 - Decisión 395 Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Orbita-Espectro de los Países Miembros con el Establecimiento, Operación y Explotación de Sistemas Satelitales por parte de Empresas Andinas
 - Decisión 429 Autorización Comunitaria a la Empresa Sistema Satelital Andino Simón Bolívar.
 - Decisión 462 Normas que regulan el Proceso de Integración y Liberalización del Comercio de Servicios de Telecomunicaciones en la Comunidad Andina.
 - Decisión 480 Aprobación de la operación indirecta del Sistema Satelital Andino Simón Bolívar; prórroga y ampliación del plazo previsto en el artículo 5 de la Decisión 429.
 - Decisión 509 Aprobación de operación indirecta para el Sistema Satelital Andino Simón Bolívar.
 - Decisión 559 Declaración de caducidad de los derechos otorgados a la empresa ANDESAT S.A. E.M.A., mediante las Decisiones 429 y 480, con excepción de los derechos otorgados mediante la Decisión 509
 - Decisión 560 Modificación de la Decisión 509: Aprobación de operación indirecta para el Sistema Satelital Andino Simón Bolívar.

- Transporte aéreo,
 - Decisión 582 Transporte Aéreo en la Comunidad Andina. Al respecto cabe recordar que la Decisión 439 excluye de manera explícita los servicios de transporte aéreo.

[En la Decisión 582](#), entre otras prescripciones, los países conceden de manera recíproca las tres libertades comerciales para transporte de pasajeros, correo y carga, excepto para los vuelos no regulares de pasajeros que deben cumplir con algunos requisitos previos y ser autorizados.

- Transporte marítimo,
 - Decisión 288 Libertad de acceso a la carga originada y destinada, por vía marítima, dentro de la Subregión.
 - Decisión 314 Libertad de acceso a las cargas transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino.
 - Decisión 390 Modificación de la Decisión 314 "Libertad de Acceso a las Cargas Transportadas por Vía Marítima y Políticas para el Desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino".
 - Decisión 609 Reconocimiento comunitario de Títulos para la Gente de Mar emitidos por las Autoridades Nacionales Competentes mediante refrendo y conforme a normas internacionales.

- Transporte multimodal
 - Decisión 331 Transporte Multimodal.
 - Decisión 393 Modificación de la Decisión 331 "Transporte Multimodal".

- Transporte terrestre,
 - Decisión 257 Transporte Internacional de Mercancías por Carretera.
 - Decisión 271 Sistema Andino de Carreteras.
 - Decisión 277 Modificación de la Decisión 271 Sistema Andino de Carreteras.
 - Decisión 289 Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera.
 - Decisión 290 Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el transportador internacional por carretera

- Decisión 359 Reglamento de la Decisión 289 "Transporte Internacional de Pasajeros por carretera".
 - Decisión 398 Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera, sustitutoria de la Decisión 289.
 - Decisión 399 Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustitutoria de la Decisión 257.
 - Decisión 467 Norma comunitaria que establece las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas del transporte internacional de mercancías por carretera.
 - Decisión 491 Reglamento Técnico Andino sobre Límites de Pesos y Dimensiones de los Vehículos destinados al Transporte Internacional de Pasajeros y Mercancías por Carretera.
 - Decisión 561 Modificación de la Decisión 398: Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera (Condiciones técnicas para la habilitación y permanencia de los omnibuses o autobuses en el servicio).
- Turismo,
 - Decisión 463 Régimen para el Desarrollo e Integración del Turismo en la Comunidad Andina.
 - Decisión 503 Reconocimiento de documentos nacionales de identificación.

**MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL Y NORMAS PARA CORREGIR PRÁCTICAS
RESTRICTIVAS A LA COMPETENCIA**

- [Decisión 283](#), Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas de dumping o subsidios. Esta Decisión incluye el control de prácticas desleales desde terceros países no andinos que afecten producciones en la Comunidad Andina. Comprende tanto prácticas de dumping, como subsidios.
- [Decisión 284](#), Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por restricciones a las exportaciones.
- [Decisión 285](#), Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas restrictivas de la libre competencia.
- [Decisión 456](#), Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas de dumping en importaciones de productos originarios de Países Miembros de la Comunidad Andina. Esta Decisión sustituye la Decisión 283 en lo que corresponde a las prácticas de dumping intracomunitarias.
- [Decisión 457](#), Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas de subvenciones en importaciones de productos originarios de Países Miembros de la Comunidad Andina. Esta Decisión sustituye la Decisión 283 en lo que corresponde al control de los subsidios o subvenciones.

| CARACTERÍSTICAS DE LAS NORMAS EN MATERIA DE COMPETENCIA COMERCIAL | | |
|--|---|--|
| NORMATIVA COMUNITARIA | CRITICAS | MODIFICACIONES Y/O APORTES |
| Decisión 45 (1971) sobre Distorsiones en la Competencia. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Norma un tanto general y conceptual. 2. No establece de forma eficaz los procedimientos para su aplicación. | Determino cuáles son las prácticas que distorsionan la competencia. |
| Decisión 230 (1987) sobre Normas para prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia dentro de la Subregión. | No hace una distinción clara entre los supuestos de distorsiones de la competencia: Restricción a la libre competencia, restricción a las exportaciones y los supuestos de práctica desleal del comercio internacional o dumping. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Establece requisito de que el País Miembro debe demostrar que la práctica restrictiva de la competencia afecta su mercado y que existe un perjuicio grave o por lo menos la amenaza del mismo. 2. Se crea procedimiento para la denuncia del País Miembro y para la Investigación. |
| Decisión 283 (1991) sobre Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas de dumping o subsidios. | <ol style="list-style-type: none"> 1. No prevé supuestos de elusión de los derechos antidumping. 2. No establece la regulación comunitaria que debe estar vigente cuando se llegue al | Fue ajustada para adecuarla a la nueva realidad y contexto internacional que afrontan los Países Miembros. |

| CARACTERÍSTICAS DE LAS NORMAS EN MATERIA DE COMPETENCIA COMERCIAL | | |
|---|---|--|
| NORMATIVA COMUNITARIA | CRITICAS | MODIFICACIONES Y/O APORTES |
| | <p>mercado común (eliminación de las normas antidumping y sustitución por normas antitrust respecto del comercio interior del mercado común).</p> <p>3. Por haber sido expedida en el año 1991 debería adecuarse a los Acuerdos dados como resultado de la Ronda de Uruguay.</p> | |
| <p>Decisión 285 (1991) sobre Normas para Prevenir o Corregir las Distorsiones en la Competencia Generadas por Prácticas Restrictivas de la Libre Competencia.</p> | <p>1. La norma presenta ausencia del poder coercitivo para sancionar a las empresas infractoras.</p> <p>2. Los supuestos de la Decisión en materia de restricciones a la libre competencia son muy amplios e incluso toman en cuenta a empresas situadas en el exterior.</p> <p>3. De acuerdo con Gabriel Ibarra Pardo, ésta norma no tenía como objetivo garantizar las condiciones de competencia, por lo contrario, lo que trataba era de proteger la producción nacional.</p> | |
| <p>Decisión 456 (1999) sobre Normas para Prevenir o Corregir las Distorsiones en la Competencia Generadas por Prácticas de Dumping en Importaciones de Productos Originarios de Países Miembros de la Comunidad Andina.</p> | <p>1. No contempla el abuso de posición de dominio.⁹⁹</p> <p>2. No contempla el Mercado Ampliado.¹⁰⁰</p> <p>3. No contempla el elemento Subjetivo de Dolo.¹⁰¹</p> | <p>Regula las prácticas intracomunitarias en lo concerniente al dumping.</p> |

⁹⁹ Kong, María José. DECISION 456, Regulación del dumping intracomunitario y el proceso de integración económica de la Comunidad Andina. 10 de febrero de 2013; ver: <http://is.gd/YzwtCD>

¹⁰⁰ Kong, María José. Op. Cit.

¹⁰¹ Kong, María José. Op. Cit.

| CARACTERÍSTICAS DE LAS NORMAS EN MATERIA DE COMPETENCIA COMERCIAL | | |
|---|--|--|
| NORMATIVA COMUNITARIA | CRITICAS | MODIFICACIONES Y/O APORTES |
| Decisión 457 (1999) sobre Normas para Prevenir o Corregir las Distorsiones en la Competencia Generadas por Prácticas de Subvenciones en Importaciones de Productos Originarios de Países Miembros de la Comunidad Andina. | | Regula importaciones subvencionadas originarias de Países Miembros de la Comunidad Andina. |
| Decisión 539 (2003) sobre la Creación de la Mesa Andina de Trabajo sobre la Promoción y Protección de los Derechos del Consumidor. | | Se creó con el fin de promover la participación organizada de las entidades públicas y de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones al interior de la Comunidad Andina vinculados a temas de interés para los consumidores. ¹⁰² |
| Decisión 608 (2005) sobre Normas para la Protección y Promoción de la Libre Competencia en la Comunidad Andina. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Carece de institucionalidad y de una estructura adecuada para llevar a cabo la aplicación de la referida norma 2. Escasa difusión. 3. Falta de una cultura en materia de competencia de los Países Miembros de la Comunidad Andina. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Es una Decisión de aplicación directa y de efecto inmediato. 2. Es una norma de Régimen Común. 3. La lista de prácticas restrictivas de la libre competencia no tiene un carácter taxativo, por el contrario es de carácter inclusivo. es decir que, además de las prácticas determinadas en el artículo, pueden ser sancionables otras prácticas que no estén incluidas en el mismo. |
| Decisión 616 (2005) Entrada en Vigencia de la Decisión 608 para la República del Ecuador. | | Instrumentación de la Decisión 608, en lo que resulte aplicable en el ámbito nacional para Ecuador. |

¹⁰² Defensa del Consumidor, ver : <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=140&tipo=TE&title=defensa-del-consumidor>

A N E X O V

NORMAS COMUNITARIAS ANDINAS SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL

- Propiedad Industrial. La [Decisión 486](#), *Régimen Común de Propiedad Industrial*, "regula el otorgamiento de marcas y patentes y protege los secretos industriales y las denominaciones de origen, entre otros."¹⁰³
- Derechos de autor. La [Decisión 351](#), *Régimen Común sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos*, "reconoce una adecuada protección a los autores y demás titulares de derechos, sobre las obras de ingenio, en el campo literario, artístico o científico"¹⁰⁴.
- Variedades vegetales. La [Decisión 345](#), *Régimen de Protección de los Derechos de los Obtentores Vegetales*, "las personas que han creado u obtenido una nueva variedad vegetal, mediante la aplicación de conocimientos científicos, gozan del derecho exclusivo de producción y comercialización de dicha planta por un espacio de quince a veinticinco años."¹⁰⁵
- Recursos genéticos. La [Decisión 391](#), *Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos*, "regula la obtención y el uso de estos recursos para una participación más justa y equitativa en sus beneficios. Está ligado a la protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas."¹⁰⁶

¹⁰³ <http://is.gd/KrRU30>

¹⁰⁴ <http://is.gd/KrRU30>

¹⁰⁵ <http://is.gd/KrRU30>

¹⁰⁶ <http://is.gd/KrRU30>

NORMAS COMUNITARIAS SOBRE MOVILIDAD DEL FACTOR TRABAJO

| TIPO DE NORMATIVA | MODIFICACIONES |
|---|---|
| <i>Convenio Simón Rodríguez de integración Sociolaboral</i> | Firmado en el año 1973, modificado en el año 1976; suspendido en el año 1983; Sustituido por el Protocolo Sustitutorio firmado en el año 2001, aún no en vigencia. |
| Migración de corta duración | <ol style="list-style-type: none"> 1. Decisión 463: Régimen para el Desarrollo e Integración del Turismo en la Comunidad Andina. <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Modificada por la Decisión 473. 2. Decisión 503: Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación. 3. Decisión 603: Participación de la República Bolivariana de Venezuela en la Decisión 503. 4. Decisión 397: Tarjeta Andina de Migración. |
| Servicios Profesionales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Decisión 398: Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera, sustitutoria de la Decisión 289. 2. Decisión 439: Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios de servicios en la Comunidad Andina. <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Modificación de la Disposición Transitoria Quinta de la Decisión 439. |
| Migración de Larga Duración | <ol style="list-style-type: none"> 1. Decisión 545: Instrumento Andino de Migración Laboral, sustitutorio de la Decisión 116. 2. Decisión 583: Instrumento Andino de Seguridad Social; deroga la Decisión 113 y su Reglamento. <ol style="list-style-type: none"> 2.1. En complemento del Instrumento Andino de Seguridad Social: <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1. Decisión 584: Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. |
| Acciones Complementarias | <ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperación Judicial: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Decisión 589: Incorporación del Instrumento Andino de Cooperación entre los Fiscales Generales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, al Sistema Andino de Integración. 1.2. Decisión 710: Creación del Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina. 2. Cooperación Policial: <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Decisión 709 y 719: Modificación de la Decisión 504. <ol style="list-style-type: none"> 3.1.1. Decisión 504 : Creación del Pasaporte Andino 2.2. Decisión 548 : Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios |
| Identificación de Personas | Decisión 550: Creación Consejo Andino de Identificación y Estado Civil. |

DECISIONES RELEVANTES DE LA "AGENDA MULTIDIMENSIONAL" ANDINA

1. Relaciones externas

- 431 */ Incorporación de la Comunidad Andina en calidad de observador a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
- 458 */ Lineamientos de la Política Exterior Común.
- 475 */ Directiva N° 1 sobre la Política Exterior Común.
- 476 */ Seguimiento de la Política Exterior Común.
- 499 */ Actualización de la Directiva No. 1 sobre formulación y ejecución de la Política Exterior Común.
- 542*/ Negociaciones para la suscripción del nuevo Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea.
- 587 */ Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.
- 595 Acuerdo de Dialogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una parte, y la Comunidad Andina y sus Países Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por otra parte.
- 741 */ Observadores de la Comunidad Andina.

Cabe anotar que hay varias Decisiones que se refieren a la admisión de otros países latinoamericanos no andinos en calidad de asociados a la Comunidad Andina.

2. Institucionales

- 445 */ Adscripción del Convenio Hipólito Unanue al Sistema Andino de Integración.
- 549*/ Creación del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA).
- 551*/ Creación del Consejo Electoral Andino.
- 554*/ Creación del Comité Andino de titulares de Organismos de Cooperación Internacional de la Comunidad Andina.
- 585 */ Creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales.
- 589 */ Incorporación del Instrumento Andino de Cooperación entre los Fiscales Generales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, al Sistema Andino de Integración.
- 590 */ Adscripción del Consejo Andino de Defensores del Pueblo al Sistema Andino de Integración.
- 592 */ Creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social.
- 593 */ Creación del Consejo de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales.
- 596 Creación del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina.
- 674 */ Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina.
- 710 */ Creación del Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina.
- 711 */ Creación del Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades.
- 760 */ Creación del Consejo Andino de Ministros de Cultura y de Culturas.

3. Control de actividades ilícitas

- 460 */ Sobre la Protección y Recuperación de Bienes Culturales del Patrimonio Arqueológico, Histórico, Etnológico, Paleontológico y Artístico de la Comunidad Andina.
- 505 */ Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.
- 552*/ Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.
- 614 Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible.
- 668 Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.
- 712 */ Proyecto de Cooperación DCI-ALA/2007/019-670, titulado "Programa Anti-Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina".
- 774 */ Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal.

- 786 Intercambio de información de equipos terminales móviles extraviados, robados o hurtados y recuperados en la Comunidad Andina.

5. Divulgación y educación.

- 527*/ Plan de Trabajo para la Difusión de la Integración Andina.
540*/ Difusión de los Logros y Avances de la Comunidad Andina en la Unión Europea.
558*/ Incorporación de la materia de la integración en el currículo de la Educación Media.
586 */ Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.
594 */ Incorporación de la temática de integración en los programas y contenidos educativos escolares de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

5.1. Sociales

- 553*/ Lineamientos para la Formulación del Plan Integrado de Desarrollo Social.
555*/ Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el Proyecto de Cooperación ASR.B7.3100.99.313 "Apoyo a la Preparación y Prevención de Desastres en la Comunidad Andina".
591 */ Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres.
601 Plan Integrado de Desarrollo Social.

6. Sociedad civil y grupos autóctonos

- 524*/ Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
539*/ Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor.
758 */ Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina.

7. Ambientales

- 523*/ Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino.
762 */ Proyecto Programa de Adaptación al Cambio Climático en la Región Andina.

8. Efemérides

- 498 Día del Turismo Andino.
745 */ Año Andino de la Integración Social (2011).

9. Otros

- 726 */ Adhesión a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo
759 */ Estrategia Andina para mejorar la Eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo
776 Agenda Temática Andina de Ciencia y Tecnología.

**TRATADOS COMERCIALES NO COMUNITARIOS VIGENTES A JUNIO DE 2014 -NO
INCLUYE OMC-**

| BOLIVIA | COLOMBIA | ECUADOR | PERÚ |
|----------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Chile | Canadá | Chile | APEC |
| MERCOSUR | CARICOM | Guatemala | Canadá |
| México | Chile | México | Chile |
| | Costa Rica | MERCOSUR ¹⁰⁷ | China |
| | Cuba | | Cuba |
| | EFTA | | Corea del Sur |
| | Estados Unidos | | Costa Rica |
| | MERCOSUR ¹⁰⁸ | | EFTA |
| | México (exG3) | | Estados Unidos |
| | Nicaragua | | Japón |
| | Panamá | | MERCOSUR ¹⁰⁹ |
| | Triángulo Norte ¹¹⁰ | | México |
| | Unión Europea ¹¹¹ | | Panamá |
| | Venezuela | | Singapur |
| | | | Tailandia |
| | | | Unión Europea |
| | | | Venezuela |

Fuente: OEA-SICE

¹⁰⁷ No incluye a Venezuela.

¹⁰⁸ No incluye a Venezuela.

¹⁰⁹ No incluye a Venezuela.

¹¹⁰ Guatemala, El Salvador, Honduras.

¹¹¹ En vigencia provisional sujeto a ratificación y declaratoria de constitucionalidad.

**ESTADO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES DE INCUMPLIMIENTO EN LA COMUNIDAD
ANDINA**

Sentencias y dictámenes por incumplimientos a enero de 2006

| | Sentencias | | Dictámenes | | Total |
|------------------|---------------|-------------------|-------------|-------------|-------|
| | 20 | | 12 | | 32 |
| | Sin sanciones | Con sanciones | Sin demanda | Con demanda | |
| Bolivia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Colombia | 2 | 1 | 0 | 1 | 5 |
| Ecuador | 2 | 2 | 3 | 1 | 8 |
| Perú | 2 | 1 | 1 | 0 | 4 |
| Venezuela | 4 | 6 | 3 | 2 | 15 |
| Total | 10 | 10 ¹¹² | 8 | 4 | 32 |

Fuente: documento SG di776 de la Secretaría General "Informe de cumplimiento de compromisos y solución de controversias" del 26 de enero de 2006.

Sentencias y dictámenes por incumplimientos a noviembre de 2011

| | Sentencias | | Dictámenes | | Total |
|-----------------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------|
| | 8 | | 4 | | 12 |
| | Sin sanciones | Con sanciones | Sin demanda | Con demanda | |
| Bolivia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Colombia | 1* | 3 | 1 | 1* | 6 |
| Ecuador | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Perú | 1 | 1 | 2 | 0 | 4 |
| Total | 2 | 6 | 3 | 1 | 12 |

Fuente: Cuadro elaborado con base en documento: SG/dt 452 de la Secretaría General, del 29 de noviembre de 2011: "Estado de dictámenes y sentencias pendientes de cumplimiento y relación de acciones de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, al 25 de noviembre de 2011."

¹¹² En la práctica, a la fecha, las sanciones están siendo aplicadas sólo a Venezuela en 5 casos.

* Se trata del mismo caso del dictamen con demanda.

* Se trata del mismo caso de sentencia sin sanción..

**ANÁLISIS DE ACCIONES DE INCUMPLIMIENTO EN LA COMUNIDAD ANDINA
1995-2004.¹¹³**

¹¹³ Secretaría General de la Comunidad Andina. *Estado de la integración andina: instituciones, mecanismos y disciplinas relacionados con el comercio*. Documento informativo sg/di 666 –. Lima, 2004.

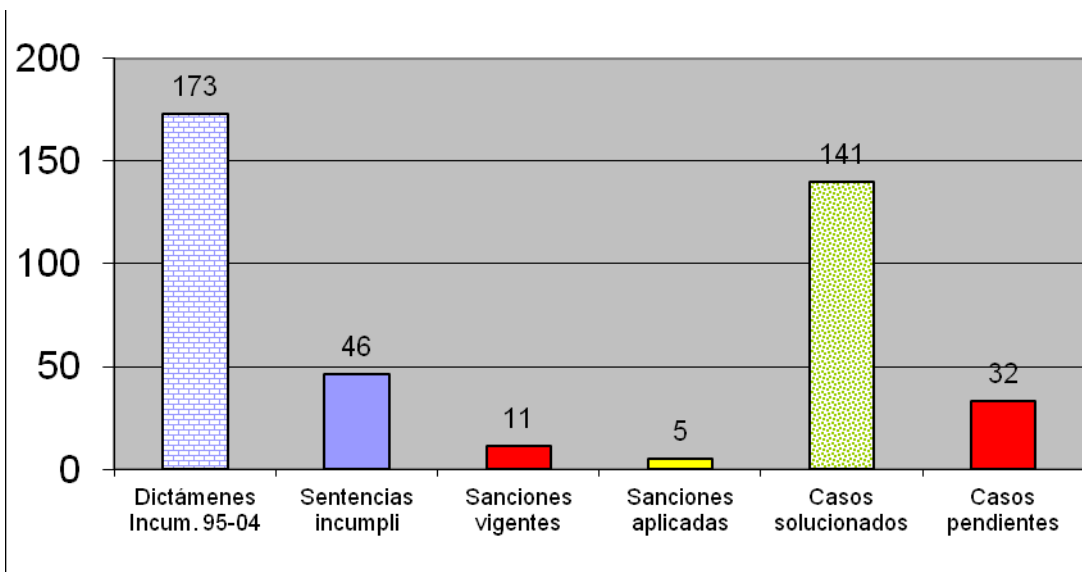
Acciones de incumplimiento

En la práctica, la acción de incumplimiento empezó funcionar en 1996, año en el que la Junta del Acuerdo de Cartagena interpuso la primera demanda de incumplimiento ante el Tribunal Andino – aunque antes de los '90 hubo algunos intentos fallidos–. A partir de entonces, este mecanismo de control de cumplimiento de las obligaciones de los Países Miembros ha tenido un importante desarrollo.

De los 76 procesos por incumplimiento que se han tramitado ante el Tribunal, la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena y posteriormente la Secretaría General han sido las demandantes en un 90 % (68 acciones). Los Países Miembros han acudido ante el Tribunal en 3 ocasiones, mientras que se han presentado 6 casos planteados por particulares, de los cuales sólo 2 han sido declarados admisibles y han derivado en sentencias de incumplimiento.

De un total de 46 sentencias en las que el Tribunal ha declarado el incumplimiento de obligaciones comunitarias, según registros de la Secretaría General, 12 se encuentran actualmente pendientes de cumplimiento.

De un total de 173 dictámenes de incumplimiento emitidos por la Secretaría General en los últimos 9 años (1995-2004), 32 casos (20 dictámenes y 12 sentencias) se encuentran pendientes de cumplimiento. Esto significa que más del 80% de los incumplimientos, de una u otra forma, han quedado solucionados. De otra parte, de las 46 sentencias de incumplimiento 11 cuentan con sanciones autorizadas por el Tribunal.



De este total de 32 casos pendientes de cumplimiento, cabe considerar que en varios de ellos, los Países Miembros han adoptado medidas conducentes a solucionarlos, en especial aquellos casos que ya se encuentran con sentencia del Tribunal. En efecto, de las 12 sentencias pendientes, es preciso tener en cuenta que tres se refieren al transporte internacional de mercancías por carretera, materia respecto de la cual los Ministros del sector se encuentran adoptando una nueva política general que posiblemente incluya una solución a los incumplimientos pendientes. De otra parte, de los tres casos restantes que el Ecuador mantiene pendientes (1-AI-96 sobre patentes otorgadas al amparo de una norma que ya no se encuentra vigente; 53-AI-99 sobre la aplicación del principio de nación más favorecida a las importaciones originarias del Perú; y 27-AI-2000 sobre una norma que estableció un gravamen a las importaciones de combustibles que ya no se encuentra vigente), con excepción del caso sobre transporte, en todos ellos existe un considerable avance en el pleno cumplimiento de las sentencias. Venezuela también ha informado que en la sentencia relacionada con la aplicación del principio de trato nacional a los cigarrillos originarios de la Comunidad Andina, se encuentra trámite el respectivo proyecto de norma que solucionaría el incumplimiento.

De otra parte, de los 20 dictámenes pendientes de cumplimiento, 8 se encuentran en conocimiento del Tribunal de Justicia, en el marco de acciones de incumplimiento.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAP-CE: Acuerdos de alcance parcial de complementación económica.

AEC: Arancel externo común.

AEMC: Arancel externo mínimo común.

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CAASS: Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social.

CAF: Corporación Andina de Fomento -Banco de Desarrollo de América Latina-.

CAN: Comunidad Andina.

FLAR: Fondo Latinoamericano de Reservas.

G-3: Grupo de los tres (Colombia, México y Venezuela).

GTP: Grupo técnico permanente para el seguimiento de las metas de convergencia macroeconómica.

IED: Inversión extranjera directa.

IVF: Indicadores de vulnerabilidad financiera.

IVM: Indicadores de vulnerabilidad macroeconómica.

JUNAC: Junta del Acuerdo de Cartagena.

LATN: Latin American Trade Network.

MERCOSUR : Mercado Común del Sur.

MSF: Medidas sanitarias y fitosanitarias.

NABALALC: Nomenclatura arancelaria común de la ALALC.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OLA: Observatorio Laboral Andino.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

OTC: Obstáculos técnicos al comercio.

PAC: Programa de acciones de convergencia macroeconómica.

PEA: Población económicamente activa.

PIB: Producto interno bruto.

PID: Punto inicial de desgravación.

PMDER: Países de menor desarrollo económico relativo.

PSDI: Programas sectoriales de desarrollo industrial.

RAM: Red andina de metrología.

RAN: Red andina de normalización

REO: Requisitos específicos de origen.

SAFP: Sistema andino de franjas de precios.

SAI: Sistema andino de integración.

SASA: Sistema andino de sanidad agropecuaria.

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

SIRT: Sistema de información de notificación y reglamentación técnica.

SPNF: Sector público no financiero.

TLC: Tratados de libre comercio.

BIBLIOGRAFIA

Acuerdo de Cartagena.

Araujo, Lorena; Mercedez, María. *Diagnóstico de la normativa en materia migratoria en la región andina y propuesta técnica de fortalecimiento de la exigibilidad de los derechos de los migrantes andinos*. Red Andina de Migraciones. 2009.

Arcos, Javier y Scandizzo Stefania. El Arancel Externo Común en la Comunidad Andina. Revista Desarrollo y Sociedad, N° 53, Universidad de Los Andes. Bogotá, marzo de 2004.

Cámara de Industrias y Producción del Ecuador. Boletín económico #56 del 29 de noviembre de 2011.

Carrasco Torregui, Pablo René. Análisis de la decisión 608 de la comunidad andina sobre protección y promoción de la competencia, y perspectivas sobre su aplicación en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 2011.

Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica. V. Acta de la III reunión del consejo asesor de ministros de hacienda o finanzas, bancos centrales y responsables de planeación económica. 2001.

Consejo Consultivo Laboral Andino. Opinión 007 de junio de 2000. Secretaria General de la Comunidad Andina. 2000.

Drouet, Xavier. Diferentes enfoques de negociación sobre servicios financieros. Biblioteca Digital Andina. Lima, 1998.

Garay, Luis Jorge. Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996, el arancel externo común. Biblioteca digital Luis Ángel Arango. <http://is.gd/do6sW4>

Guzmán, Gustavo. La integración andina y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. LATN, FLACSO, working paper N° 94, julio 2008.

Kong, María José. Decisión 456, regulación del dumping intracomunitario, y el proceso de integración económica de la comunidad andina, Universidad Privada del Norte. Prezi. Lima, 2013.

Mendoza, Guido. El convenio simón rodríguez: importancia del foro Sociolaboral de la comunidad andina. Biblioteca Digital Andina. Lima, 2004.

Moncayo Jiménez, Edgard. Geografía Económica de la Comunidad Andina, las regiones activas en el mercado comunitario. Octubre de 2003

Moncayo, María Isabel. El proceso de construcción de la política migratoria común en la comunidad andina. FLACSO, sede Ecuador. 16 de marzo de 2009.

OMC, Examen de las políticas comerciales, Bolivia, WT/TPR/S/154

Protocolo de Arequipa de 1978.

Protocolo de Lima de 1976.

Protocolo de Quito de 1988.

Protocolo de Sucre de 1997.

Protocolo de Trujillo de 1996.

Rodríguez, William. Efectos del dumping en la comunidad andina. Biblioteca Digital Andina. Lima, 2001.

Romero Germán y Torres Mauricio. Efectos de la reforma estructural arancelaria en la protección efectiva arancelaria en la economía colombiana. Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía, Documento 374, Bogotá 11 de abril de 2011.

Secretaría General de la ALADI, Secretaría General de la Comunidad Andina, Secretaría General de MERCOSUR . Convergencia comercial de los países de América del sur hacia la comunidad sudamericana de naciones: políticas de competencia. ALADI/MERCOSUR /CAN, 2006.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Avances en la liberalización del comercio intrasubregional de servicios en la Comunidad Andina. Documento informativo SG di 821. Lima, 8 de marzo de 2007.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Convergencia macroeconómica andina 2006: la importancia de sostener el crecimiento económico. Lima, 2006.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Convergencia macroeconómica andina 2007: analizando los determinantes de la vulnerabilidad macroeconómica. Lima, 2007.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Convergencia macroeconómica andina 2008: retos y oportunidades ante la crisis mundial. Lima, 2008.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Convergencia macroeconómica andina 2009: retomando la senda del crecimiento. Lima, 2009.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Convergencia Macroeconómica andina 2010. Lima, 2010.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Estado de la integración andina: instituciones, mecanismos y disciplinas relacionados con el comercio. Documento informativo sg/di 666 -. Lima, 2004.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Informe de flujo de la inversión extranjera directa en la comunidad andina. Comunidad Andina de Naciones (CAN). Lima, 2011.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Informe de seguimiento convergencia macroeconómica 2003. Comunidad Andina-. Lima, 2003.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Lineamientos generales acordados para la modificación de las decisiones 113 y 148 objetivos del nuevo instrumento andino de seguridad social. Comunidad Andina de Naciones (CAN). Lima, 2002.

Secretaría General de la Comunidad Andina. Propuestas para la adopción de un arancel externo andino. Documento de trabajo SG/dt 255.2/Rev.2. Lima, 29 de septiembre de 2004.

Torales, Ponciano; Gonzales, María Estela y Pérez Vichich, Nora. Estudio sobre migraciones internacionales-migraciones laborales en sudamérica: la comunidad andina. Estudios sobre migraciones internacionales N° 60. Oficina Internacional del Trabajo, OIT. Ginebra, 2003.

Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Uribe Mosquera, Tomás. Desarrollo Institucional Andino. Documento DG2-GM-ALB-079quarter, versión 29. Lima, junio 2002.

Portales internet:

- www.aladi.org
- www.cancilleria.bo
- www.comercioexterior.gob.ec
- www.comunidadandina.org
- www.flar.net
- www.mef.gob.pe
- www.mincit.gov.co