

Colombia y Venezuela: reformas de política comercial y ajustes institucionales después de la Ronda de Uruguay

Juan José Echavarría S.¹
Cristina Gamboa T.¹

RESUMEN

Este trabajo discute las principales reformas de política comercial y los ajustes institucionales que tuvieron lugar en Colombia y Venezuela como resultado de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay (ARU). El análisis se fundamenta en el marco de política comercial de la Comunidad Andina y selecciona temas y sectores de particular importancia para ambos países, como la agricultura y el sector automotor. Se toma en consideración el papel del sector privado en el diseño de estas políticas, enfatizando el marco y las prácticas institucionales que determinan su participación. Este documento también examina los instrumentos actuales de política comercial y evalúa los principales costos y beneficios de los compromisos de la OMC para los intereses de los sectores privado y público. Por último, discute la agenda fu-

tura de negociaciones comerciales de la Comunidad Andina y la participación del sector privado en ese proceso.

I. INTRODUCCIÓN

Colombia y Venezuela, los países más grandes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), han buscado durante la última década la liberalización y la reforma comercial no sólo de manera unilateral sino en el contexto de los acuerdos de integración regional. Más recientemente, esto se ha hecho en respuesta a las reglas y compromisos multilaterales negociados en la Ronda de Uruguay. Por tanto, la reforma y la liberalización del comercio exterior han tenido lugar en tres niveles: el unilateral, el regional y el multilateral.

Colombia y Venezuela han mostrado su compromiso con las reglas y prácticas multilaterales, establecidas en la Organización Mundial del Comercio (OMC), mediante la introducción de cambios en sus prácticas comerciales como respuesta a los Acuerdos de la Ronda de Uruguay (ARU). Estas modificaciones han

¹ Director Ejecutivo e Investigadora de Fedesarrollo. Este trabajo fue preparado para *Latin American Trade Network* (LATN) y patrocinado por Flacso-Argentina en 2000. Los autores agradecen los comentarios de Pilar Esguerra a una versión preliminar y los importantes aportes de Sandra Zuluaga en la sección V.

implicado retos en diferentes áreas, especialmente en la esfera del marco común de política comercial que comparten como los miembros más activos de la CAN. Entre los cambios más significativos se destacan las reformas al convenio automotor, los instrumentos de promoción de exportaciones y los derechos anti-dumping y compensatorios.

Este trabajo discute las reformas de política comercial y los ajustes institucionales de Colombia y Venezuela como resultado de la Ronda de Uruguay, la política comercial común resultante de la CAN y la existencia de políticas sectoriales, como las que se aplican para la agricultura y el ensamble de automotores. Tomamos en consideración la participación del sector privado en el diseño de estas políticas, a pesar de que su impacto y participación han sido relativamente limitados.

Luego de esta introducción, en la sección II se presenta un resumen de las reformas comerciales realizadas a nivel unilateral y regional, un tema importante debido a que los cambios requeridos para cumplir con los compromisos multilaterales han sido en gran medida determinados, y continuarán siéndolo, por los esfuerzos previos de liberalización unilateral o regional y por la evolución futura de la CAN. Los resultados del intercambio también se discuten en esta sección, considerando que el fortalecimiento del Grupo Andino se tradujo en un incremento acelerado de los flujos comerciales al interior del bloque, de manera notable bajo la forma de exportaciones no tradicionales².

La sección III analiza los instrumentos actuales de política comercial considerando los compromisos

derivados de la OMC y el papel del sector privado. Se otorga especial atención a aquellas políticas de excepción relacionadas con los sectores automotor y agrícola. También consideramos otros temas como la promoción de exportaciones, la protección bajo la forma de medidas compensatorias y anti-dumping y los problemas del comercio bilateral.

La sección IV describe la percepción de los funcionarios públicos y los empresarios acerca de los costos y beneficios de los compromisos derivados de la OMC. Mayor acceso a mercados, un nuevo sistema de solución de controversias, mayor predicción arancelaria y políticas agrícolas son áreas que reportaron beneficios al sector privado. Por su parte, las restricciones a los incentivos a las exportaciones y las medidas de inversión relacionadas con el comercio son percibidas como los mayores costos derivado de los ARU.

En la sección V se argumenta que la participación del sector privado en la agenda comercial y de integración ha sido relativamente limitada. Esta sección se enfoca en tres puntos: i) el marco institucional que gobierna el diálogo entre el sector público y el sector privado; ii) los canales a través de los cuales el sector privado participa en las negociaciones comerciales; y iii) la identificación de los gremios más activos en la formulación e implementación de la política comercial.

La Sección V.B discute la agenda futura de negociaciones de la Comunidad Andina y el potencial para la participación del sector privado en la definición del curso de acción a seguir. Finalmente, en la sección VI se presentan las principales conclusiones.

II. REFORMAS DE POLITICA COMERCIAL Y OPCIONES DE INTEGRACION

Durante la primera mitad de los años noventa, Colombia y Venezuela progresaron considerablemente

² En el Grupo Andino las importaciones crecieron 27% anual y las exportaciones 35% anual entre 1990 y 1995, quizá el efecto más acelerado de cualquier proceso de integración registrado a la fecha.

en el terreno de las reformas económicas y estructurales impulsando los programas conocidos como la *apertura y el gran viraje*, respectivamente. Estos programas tienen, por supuesto, características propias, pero su diseño básico se asemeja al "Consenso de Washington", promovido en su momento activamente por entidades multilaterales, algunas instituciones académicas y centros de investigación³. Los regímenes comerciales fueron liberalizados, las distorsiones financieras se redujeron, se eliminaron los controles de divisas, comenzó la privatización de empresas comerciales del estado y, en general, se promovió la desregulación. Adicionalmente, se adoptaron reformas complementarias importantes en áreas como la infraestructura y la inversión extranjera⁴.

En general, las reformas económicas y estructurales a nivel doméstico y, en particular, la liberalización comercial unilateral facilitaron que estos países aceptaran los compromisos resultantes de los ARU y las reglas y prácticas del sistema multilateral de comercio. De manera similar, el resurgimiento del Grupo Andino y la activa agenda de integración regional crearon condiciones favorables para el cumplimiento de los compromisos multilaterales. Es interesante señalar que algunos de los acuerdos regionales firmados por Colombia y Venezuela (como el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres, TLC-G3,

³ Este término fue acuñado por John Williamson (1993, 1997) y resume un conjunto de prescripciones de política al que suscribían la mayoría de los académicos y formuladores de política económica. En su lista se destacaba de manera importante una política de apertura y orientación de la economía hacia afuera.

⁴ En Colombia las reformas se iniciaron bajo condiciones económicas positivas y estables. Sobre las reformas colombianas ver Hommes, Montenegro & Roda (1994) y Echavarría (2000). En contraste, Venezuela enfrentaba una crisis económica severa cuando se lanzaron las reformas. A principios de 1989, Venezuela contaba con una economía crecientemente aislada, supremamente ineficiente y al borde de la hiperinflación y el colapso socio-económico. Ver Naim (1993) sobre el proceso de reforma venezolano.

firmado con México) establecen disciplinas que van más allá de las multilaterales⁵.

A. Reformas unilaterales

La liberalización comercial unilateral en Colombia y Venezuela tuvo lugar en 1990-1991 y 1989-1991, respectivamente, y fue implementada como parte de un paquete más amplio de reformas estructurales. El propósito era la promoción de la estabilización macroeconómica y la redefinición del estado para depender más de los mecanismos de precios en vez de la intervención gubernamental. Estas reformas, en gran medida una respuesta a la crisis regional de la deuda de 1982 y al fenómeno de los "tigres" asiáticos, incluyeron la liberalización comercial unilateral complementada con una activa agenda de integración económica. La agenda de integración tenía como premisa el concepto de "regionalismo abierto" que abarca los conceptos de acuerdos preferenciales de libre comercio abiertos y no excluyentes.

Estas estrategias de liberalización e integración señalaron un claro rompimiento con la anterior estrategia de desarrollo económico basada en la industrialización por sustitución de importaciones. La protección excesiva fue reconocida como una de las razones que explicaban la falta de competitividad de las economías y la principal razón del sesgo antiexportador, común a las economías de América Latina.⁶ De hecho, la reducción en la participación de América Latina en el comercio mundial en el periodo 1970-1985 se revirtió considerablemente por la ten-

⁵ Por ejemplo, el acuerdo del Grupo de los Tres (G-3), firmado por Colombia, México y Venezuela, cubre acceso a mercados, reglas de origen, medidas fitosanitarias, compras del estado, inversión, servicios y propiedad intelectual.

⁶ Los trabajos clásicos en esta área fueron escritos por B.Balassa, J.Bhagwati y A.Krueger. Para un análisis más reciente, véase Nogues & Quintanilla, (1993).

dencia hacia la liberalización comercial. Braga, Nogués & Rajapatirana (1995, p.4) estiman que entre 1991 y 1993 la región se integró con el resto del mundo a un ritmo mucho más acelerado que otras regiones en desarrollo. Igualmente, el comercio intra-andino aumentó más que en otras regiones en el período 1990-1997.

Por lo tanto, desde principios de los años noventa, el objetivo subyacente de política comercial de Colombia y Venezuela ha sido aumentar la competitividad de sus economías y mejorar la perspectiva de crecimiento económico. Para esto último, los dos países le dieron particular importancia a la diversificación y crecimiento de las exportaciones, con la concurrencia de la activa estrategia de integración económica que ambos adelantaron⁷. Esta estrategia resultó en la profundización de los acuerdos comerciales existentes y la negociación de nuevos acuerdos, otorgándole así mayor permanencia a la reforma comercial.

Sin embargo, el objetivo de crecimiento y diversificación de las exportaciones todavía no ha sido alcanzado. Colombia mantiene una alta dependencia exportadora de bienes primarios y Venezuela exporta principalmente petróleo. Las exportaciones de bienes y servicios, en dólares constantes, aumentaron 57% tanto en Colombia como en Venezuela entre 1990 y 1998, un porcentaje inferior al de América Latina (89%) y Asia Oriental y el Pacífico (157%). Las ex-

⁷ Por supuesto, un número considerable de medidas acompañó el objetivo de orientación hacia afuera de la política comercial, incluyendo las siguientes: esfuerzos de estabilización macroeconómica; incentivos razonablemente neutrales (primordialmente a través de la tasa de cambio); mayor flexibilidad laboral; atención adecuada a la infraestructura; y un código comercial doméstico apropiado. Sin embargo, la modificación de la política comercial se entendía como uno de los ingredientes esenciales para propender por un mejor desempeño económico (Krueger, 1997).

portaciones también son menos diversificadas: las exportaciones de manufacturas representan tan sólo 32% en Colombia y 19% en Venezuela, en comparación a 49% en América Latina y 82% en Asia Oriental y el Pacífico⁸.

Durante la década de los noventa, Colombia y Venezuela enfrentaron una situación macroeconómica doméstica muy compleja. Ambos países experimentaron una fuerte apreciación de la tasa de cambio y una fuerte recesión en 1999, combinada con crisis financieras a nivel internacional, lo cual detuvo la expansión de las exportaciones⁹. Adicionalmente, los dos países también han tenido que enfrentar una coyuntura política interna bastante desfavorable.

A pesar de estas dificultades, en Colombia y Venezuela las reformas comerciales unilaterales y autónomas han alcanzado una significativa racionalización principalmente en cuatro áreas: i) reducción de las restricciones al comercio y "arancelización" de las restricciones cuantitativas; ii) racionalización de los incentivos a las exportaciones; iii) reforma institucional de las entidades relacionadas con la política comercial; y iv) plena participación en el sistema multilateral de comercio internacional.

1. Barreras arancelarias y para-arancelarias

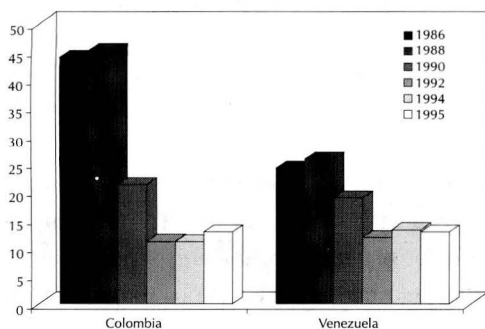
La reforma comercial en Colombia y Venezuela buscaba otorgarle mayor neutralidad a los incentivos de comercio exterior, junto con una reducción de las barreras al comercio (v.gr. eliminación de las licencias de importación, disminución de aranceles, eliminación de cuotas, etc.) y/o la "arancelización" de las restricciones cuantitativas. El compromiso con la neutralidad durante las primeras etapas de la re-

⁸ Ver Banco Mundial (2000), *World Development Indicators*.

forma, además de buscar que los precios asignaran los recursos de manera más eficiente, buscaba nivelar las reglas del juego para todos los participantes y eliminar los privilegios especiales de sectores específicos. Se argumentaba que este compromiso con la neutralidad también protegería a los funcionarios del gobierno, y sus políticas, de los grupos de interés que luchaban por retener los privilegios de los que habían gozado por varias décadas (Naim, 1993).

El Gráfico 1 resume la evolución de los impuestos al comercio (aranceles y otras barreras para-arancelarias) en Colombia y Venezuela entre 1986 y 1995. El nivel de 12,8% para 1995 representa el promedio del Arancel Externo Común (AEC) adoptado mediante la Decisión 370 de febrero de 1995¹⁰. En 1986 los

Gráfico 1. COLOMBIA Y VENEZUELA TOTAL IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR (Ponderados por importaciones, %) 1986-1995



Fuente: Echavarría, (1998).

⁹ La tasa de cambio real efectiva cayó 35% en Colombia entre 1990 y 1998 (índice igual a 100 en 1990 y 64,8 en 1998) y 48% en Venezuela. Véase Banco Mundial (2000), *World Development Indicators*.

¹⁰ Las cifras difieren al considerar las excepciones contenidas en los Anexos de dicha Decisión, las tasas resultantes de la aplicación de las bandas agrícolas y el acuerdo automotor y los aranceles adoptados por cada país para aquellos bienes no producidos en la subregión. Ver sección III.

aranceles ad-valorem eran mayores en Colombia (44%) que en Venezuela (24%) y, en términos históricos, eran bastante bajos en 1994 (11% en Colombia y 13% en Venezuela). Siendo de particular importancia para la discusión que se presenta más adelante, es importante señalar que el promedio del AEC era mucho menor que en 1986-1990, los años previos a la liberalización unilateral en ambos países, pero (un poco) más elevado que en 1994. El gráfico incluye otros impuestos al comercio exterior porque en el caso colombiano representaban 63% de los impuestos al comercio exterior en 1988. A comienzos de los noventa estas barreras fueron removidas en Colombia y en ese momento no eran importantes en Venezuela¹¹.

Las restricciones cuantitativas cubrían 73,8% del comercio exterior colombiano en el periodo 1988-90 y un porcentaje bastante inferior en Venezuela (11,9% entre 1988 y 1990, pero 44,1% entre 1984 y 1987). Estas fueron prácticamente removidas durante la primera mitad de los años noventa en ambos países, llegando a 1,7% y 2,4%, respectivamente, en el periodo 1991-1993¹². Colombia cerró el IDEMA, una empresa comercial del estado que monopolizaba las importaciones agrícolas y el complejo sistema de licencias de importación. Venezuela eliminó también las licencias de importación y algunas prácticas restrictivas de importaciones. De acuerdo con Hommes et.al (1994, p.37), la reducción arancelaria y para-arancelaria precipitó una reducción en las tasas efectivas de protección en Colombia de 66,9% a 21,5% entre 1990 y 1992.

¹¹ En Colombia las barreras para-arancelarias incluían un impuesto adicional (Art.9, Ley 50/84), un impuesto para la promoción de las exportaciones e impuestos para varias instituciones a saber: el Instituto de Fomento Industrial (IFI), la Caja Agraria y la Tesorería de la Nación (Echavarría 1998).

¹² Ver Fraser Institute (2000, cuadro VI-Bi) y Edwards (1995).

En resumen, después de las reformas comerciales unilaterales la protección recae principalmente en los aranceles. Si bien los aranceles han disminuido de manera importante, la adopción del AEC andino los incrementó en comparación a 1994. En todo caso son mucho menores que el promedio de finales de los años ochenta, es decir antes de las reformas unilaterales. Los niveles arancelarios son ahora más bajos y muestran una menor dispersión, proporcionando las señales correctas al sector privado de ambos países.

B. El marco de política comercial andino

1. Incentivos a la exportación

Existe una controversia extensa y significativa acerca de la conveniencia y el impacto de los subsidios a las exportaciones. Se cuenta con diversas justificaciones cuando se defiende su aplicación: la necesidad de promover industrias nacientes; de aprender a incurrir en los mercados internacionales; de compensar el proteccionismo de otros países; de solucionar problemas de acceso a los mercados de capitales; de promover el empleo; y de mejorar la balanza comercial. Sin duda los subsidios a las exportaciones no son totalmente negativos y a veces son necesarios para compensar a los exportadores por el sesgo anti-exportador derivado de la protección.

Sin embargo, la literatura reciente ha sido muy crítica respecto a estos subsidios. La empresa "protegida" con subsidios no enfrenta la presión requerida para innovar y competir. Además, la combinación de ingresos tributarios y subsidios a las exportaciones es regresiva. Finalmente, con la excepción de Corea del Sur, los países en desarrollo que han utilizado los subsidios a las exportaciones no han incrementado sus exportaciones a un ritmo más elevado que aquellos que han utilizado políticas menos intervencionistas¹³.

Antes de las reformas unilaterales, Colombia y Venezuela aplicaban diversos incentivos a las exportaciones, sobre todo para contrarrestar el sesgo anti-exportador introducido por las políticas de sustitución de importaciones. Durante la reforma comercial, Colombia redujo el Certificado de Reembolso Tributario (CERT) de 8,4% en 1989 a 7,6% en 1991 (ya había sido disminuido de 20% en los años setenta a 10% en los ochenta). Una eliminación gradual del CERT iba a terminar en el año 2003 pero el gobierno decidió promover la eliminación del componente de subsidio por las severas restricciones fiscales imperantes. Por lo tanto, desde el año 2001 el gobierno volvió el CERT un mecanismo de devolución de impuestos indirectos (*drawback*).

Colombia también redujo el Plan Vallejo (subsidios asociados a la importación de materias primas y bienes de capital utilizados en la producción de bienes de exportación), a casi 0% en 1992. Por último, los incentivos de crédito de Proexpo (la entidad encargada de las funciones de promoción y financiación de exportaciones en esa época) se redujeron de 0,7% a 0,3%.

Venezuela tenía subsidios directos a la exportación, subsidios a las materias primas (especialmente en relación con el petróleo), líneas especiales de crédito subsidiado (a través de Finexpo) y *matching funds* para el desarrollo de las exportaciones¹⁴. Desde 1989 Venezuela aplicó el *programa de incentivo fiscal* reservado para las exportaciones de productos agrícolas consideradas como "vulnerables", lo cual hizo que el mismo fuera bastante discrecional y poco neutral entre productos agrícolas. La cobertura

¹³ Panagariya (2000), Desai (2000) y Economist (2000), 16 de diciembre, p.88.

¹⁴ Rajapatirana (1999), p.2-3.

del programa se redujo en dos tercios entre 1989 y 1993, cubriendo solamente 9,5% del valor de las exportaciones fob en 1995¹⁵.

Desde 1991 Venezuela ha utilizado un sistema de drawback para las exportaciones de manufacturas. En teoría este sistema solamente le regresa a los exportadores los impuestos indirectos aplicados sobre las materias primas utilizadas en la elaboración de bienes de exportación. Pero en 1994 también cubría impuestos al consumo y al valor agregado (IVA).

Algunas prácticas de fijación de precios en el sector energético venezolano se han convertido en subsidios indirectos considerables. Los productos refinados de petróleo se han vendido tradicionalmente por debajo de los precios mundiales. Los precios de la energía eléctrica también han sido fijados y subsidiados para los productores de productos terminados.

Algunos de estos instrumentos persisten en la actualidad con pequeñas modificaciones para acatar las obligaciones de los ARU y otros están siendo gradualmente eliminados. Sin embargo, las modificaciones han sido menores. Colombia cambió dos de sus prácticas fiscales en respuesta a los compromisos de los ARU (CERT y Plan Vallejo-bienes de capital). Venezuela redujo el número de subsidios a las exportaciones que otorga, pero los exportadores de determinados productos agrícolas reciben un crédito de impuestos equivalente a 10% del valor de las exportaciones fob bajo el Programa de Crédito Fiscal. Considerando el acuerdo de la OMC sobre agricultura, el presupuesto de este programa debería limitarse a determinados porcentajes y cantidades para todos los bienes agrícolas cobijados por el mismo en el año 2005¹⁶.

2. Reformas institucionales relacionadas con el comercio

Rajapatirana (1998a, p.10) argumenta que las reformas institucionales y la liberalización comercial colombiana, en su momento, llegaron mucho más lejos que las de otros países, mediante la reducción de la discrecionalidad de las entidades relacionadas con el comercio exterior. Estas reformas a las instituciones de comercio exterior querían centralizar la política comercial para reducir la influencia de diversos grupos de interés¹⁷. En efecto, Colombia centralizó la política comercial en 1991 mediante la creación del Ministerio de Comercio Exterior (Mincomex), un evento significativo para un país que antes contaba con 53 entidades gubernamentales carentes de coordinación e involucradas en la formulación y ejecución de la política comercial (Mincomex, 1993, p.8). Proexpo, la entidad encargada de la promoción y financiación de exportaciones fue dividida en dos entidades: Proexport (1991) y Bancoldex (1992). Proexport es una entidad adscrita al Mincomex y está encargada de la promoción de exportaciones y asistencia en mercadeo internacional. Bancoldex es un banco de segundo piso de propiedad mixta que cubre las necesidades de financiamiento de los exportadores domésticos y de los compradores internacionales de productos colombianos de exportación.

Venezuela siguió un camino similar cuando creó a finales de 1995 el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), fusionando para tal efecto el Instituto de Comercio Exterior (ICE) y el Ministerio de Fomento. En 1999 el MIC y el Ministerio de Agricultura y Cría se

¹⁶ Ibid, p.84.

¹⁷ Sin embargo, como se discute más adelante, las nuevas instancias fueron diseñadas para incrementar y organizar de manera formal la participación del sector privado en las discusiones de política comercial (ver sección V).

¹⁵ OMC (1996), *Trade Policy Review: Venezuela*, p. 85.

juntaron para dar paso al Ministerio de la Producción y el Comercio. En Venezuela las labores de promoción de exportaciones están en cabeza de Bancoex. Además de esta función, Bancoex está encargada de la financiación de exportaciones como banco de segundo piso y de otorgar asistencia en mercadeo internacional. Estos cambios en las instituciones favorecen el régimen comercial orientado hacia el exterior.

3. Participación en la OMC

Las reformas institucionales y la liberalización comercial autónomas fueron reforzadas y complementadas con una mayor certidumbre en el acceso a mercados y una mejora en la transparencia, a través de la participación de Colombia y Venezuela en el sistema multilateral de comercio. Colombia adhirió al *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) en 1981 y Venezuela lo hizo en 1990. Ambos son miembros fundadores de la OMC debido a que firmaron el Acta de Marrakesh en 1994 al finalizar las negociaciones de la Ronda de Uruguay.

Alcanzar una mayor certidumbre en el acceso a mercados le sirvió a los gobiernos para conseguir capital político a favor de la liberalización comercial. Además, la mejora en la transparencia sirvió como un mecanismo de compromiso con ciertas reglas de comportamiento. Por ejemplo, una vez se acordaron ciertas tasas arancelarias, los países miembros de la OMC están obligados a no aumentarlas excepto bajo unas condiciones específicas y conocidas. En esta dirección, la adopción del Arancel Externo Común y los techos arancelarios acordados bajo los ARU son factores cruciales.

La estrategia de negociación para volverse miembros del GATT fue muy distinta en ambos países, en particular en relación con el acceso a mercados. De una parte, cuando Venezuela se unió al GATT, éste era

mucho más exigente en cuanto a techos arancelarios. De otra parte, y de manera más importante, la existencia de estructuras productivas distintas en Colombia y Venezuela llevó a estrategias diferentes para entrar a ese foro comercial.

El Cuadro 1 compara la estructura del PIB de Colombia y Venezuela. Venezuela es muy dependiente del petróleo, incluyendo la actividad de "minas y canteras", que representa 29,4% del PIB, cerca de 45% de los ingresos tributarios y cerca de 80% de las exportaciones totales. El sector manufacturero venezolano representa cerca de 19% del PIB y la agricultura tan solo 4,7%. Las principales exportaciones diferentes al petróleo son aluminio, vehículos automotores (principalmente a la región andina), productos de hierro y acero y bienes agro-industriales, como el pescado enlatado y preservado.

En contraste, Colombia cuenta con un sector agrícola mucho más grande y que representa 13,4% del PIB y el sector de "minas y canteras" tiene menor importancia que en Venezuela. La actividad manufacturera es mucho más diversificada en Colombia a pesar de que su participación en el producto es menor que en Venezuela. Por ende, la estructura exportadora de Colombia es menos dependiente de las exportaciones de bienes primarios. Cerca de 45% de las exportaciones colombianas son "no tradicionales", esto es

Cuadro 1. ESTRUCTURA DEL PIB POR ORIGEN 1998

	Colombia	Venezuela
Agricultura	13,4	4,7
Industria	16,4	18,7
Minas y canteras	9,7	29,4
Construcción	5,3	5,1
Electricidad, gas y agua	2,5	2,0
Servicios	52,8	40,1

Fuente: Estadísticas BID, precios constantes de 1990 US\$.

diferentes al café, petróleo, ferroníquel y banano. Las exportaciones principales bajo esta categoría son productos agro-industriales, flores, textiles y confecciones, azúcar refinada, fibras sintéticas y plásticas, productos de imprenta y editoriales y vehículos automotores. Como ya se mencionó, las exportaciones manufactureras representan 32% de las exportaciones de bienes en Colombia y tan sólo 19% en Venezuela.

Es claro, entonces, que ambos países tenían estrategias diferentes al ingresar al GATT. Debido al interés de darle protección a la agricultura, Colombia negoció techos arancelarios muy altos para este sector, mientras que Venezuela no tenía incentivos para hacer lo mismo¹⁸. Por tanto, no sorprenden algunos de los conflictos en torno al diseño e implementación de la política agropecuaria común andina.

El Cuadro 2 muestra los niveles a los que Colombia y Venezuela consolidaron sus aranceles. Los niveles consolidados son mayores a los que se aplican en la práctica (excepto en algunos casos en el sector agrí-

cola, ver Sección III). Sin embargo, como se verá más adelante, la existencia de un AEC de cuatro niveles y el compromiso con el proceso de integración andino ha impedido que los aranceles se incrementen hasta los niveles máximos permitidos. En la práctica, por ende, el AEC ha sido más útil en prevenir aumentos en los niveles arancelarios que la consolidación de los mismos en la OMC.

C. Integración económica

Una de las características más sobresalientes de la reforma comercial ha sido la participación activa de Colombia y Venezuela en la negociación de nuevos acuerdos de integración con otros países de la región y la profundización del acuerdo de integración andino. La economía política de estos acuerdos regionales ha sido importante para ambos países porque ha ayudado a introducir cierto gradualismo al proceso de liberalización comercial. Las siguientes dos secciones describen los nuevos acuerdos de integración, el proceso de renovación de la Comunidad Andina y los resultados obtenidos del intercambio.

Cuadro 2. CONSOLIDACIONES ARANCELARIAS: COLOMBIA Y VENEZUELA

Producto	Colombia	Venezuela
Manufacturas	35% excepto vehículos automotores, textiles (incluyendo sombreros) y paracaídas (40%) y algunos químicos, productos de caucho y cuero (30%).	35% excepto vehículos automotores (40%).
Agricultura	Entre 15% y 227% (la mayoría está en 70%) excepto alverjas para consumo (15%), manzanas frescas (20%) y lentejas (15%).	Entre 10% y 135% (la mayoría está en 30% y 40%).

Fuente: construido con base en OMC.

¹⁸ Una "consolidación arancelaria" puede definirse como el compromiso de un país a no incrementar sus aranceles por encima de un nivel acordado o consolidado con la OMC.

1. Nuevos acuerdos de integración de los años noventa

Colombia y Venezuela suscribieron, de manera independiente, acuerdos bilaterales de libre comercio con Chile, cuya vigencia comenzó en 1994, y el Mercado Común del Caribe (Caricom) en 1995. Los dos países conjuntamente firmaron un comprensivo acuerdo de libre comercio con México, conocido como el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (TLC-G3), que entró en vigor el 1 de enero de 1995. Los aranceles que aplican al comercio con Chile se reducirán en su gran mayoría a cero en el año 2001 y con México en el año 2004. Colombia y Venezuela también firmaron un acuerdo marco de libre comercio con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1994 y con Mercosur en 1998. Sin embargo, las negociaciones con el MCCA no terminaron y no se acordaron reducciones arancelarias con dicho bloque. En agosto de 1999, se firmó un tratado de libre comercio entre la CAN y Brasil, que se fundamenta en el acuerdo marco CAN-Mercosur. El acuerdo CAN-Brasil fue seguido por el acuerdo CAN-Argentina en marzo del año 2000, lo cual evidencia el compromiso andino reciente de enfrentar negociaciones comerciales como un bloque y no de manera individual¹⁹.

Colombia y Venezuela cuentan con preferencias arancelarias con la Unión Europea en el contexto del Programa Especial de Cooperación (Special Cooperation Program, SCP-drogas) relacionadas con su lucha contra el tráfico ilegal de narcóticos. De manera similar, Colombia cuenta con acceso preferencial al mercado de Estados Unidos bajo el *Andean Trade Preference Act* (ATPA), en reconocimiento por su lucha contra el tráfico y producción de drogas ilícitas.

¹⁹ Bolivia no participó en los acuerdos CAN-Brasil y CAN-Argentina debido a que ya era miembro del Mercosur.

2. La renovación y profundización del acuerdo de integración andino

El Grupo Andino se estableció el 26 de mayo de 1969 cuando los representantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena. Venezuela se unió al grupo en 1973 (Decisión 70) y Chile se salió en 1975 (Decisión 102). Los instrumentos de integración del Grupo Andino eran los siguientes: i) un programa de liberalización entre los países miembros; ii) el AEC; iii) programas de desarrollo industrial; y iv) una política común de inversión extranjera. Este acuerdo de integración, luego de presentar buenos resultados por unos pocos años, se estancó a mediados de los años setenta y fue abandonado durante gran parte de la década de los ochenta.

La renovación del acuerdo comenzó en 1989 cuando los presidentes andinos asumieron el liderazgo del proceso de integración, estableciendo lineamientos claros para poner en operación el acuerdo de libre comercio y la adopción del AEC. Sin embargo, en ese momento surgieron diferencias importantes entre los países, relacionadas con los objetivos generales de la política comercial. Bolivia y Perú querían adoptar una reforma comercial más agresiva, mientras que Colombia y Venezuela mantenían una posición más proteccionista argumentando que eran indispensables unos aranceles altos para fomentar la formación de una fuerte base industrial²⁰. Estas diferencias han obstaculizado el cumplimiento de los objetivos iniciales trazados en cuanto al libre comercio y al AEC. Sin embargo, es destacable que, en la

²⁰ Por ejemplo, como parte de la política general peruana orientada a imponer un AEC menor, en mayo de 1992 Perú suspendió unilateralmente el tratamiento preferencial otorgado a las importaciones provenientes del Grupo Andino (Edwards, 1995, p.156). En 1995 Perú decidió aplicar un arancel bajo y uniforme de 12%, con algunas excepciones en agricultura y textiles y confecciones, que elevan el arancel promedio a 13,2%.

mayoría de las circunstancias, el gobierno colombiano ha asumido el liderazgo dentro del grupo, en mayor medida que el resto de países miembros (Rajapatirana, 1999, p.8).

Debido a los intereses de política comercial que compartían y el estancamiento de las negociaciones tendientes a profundizar la integración andina, Colombia y Venezuela negociaron una zona de libre comercio que comenzó a funcionar en marzo de 1992, con un AEC que cubría alrededor de 90% del universo arancelario. Ecuador luego se unió a este proceso y liberalizó el comercio con sus socios en enero de 1993, participando también en el Convenio de Complementación del Sector Automotor (ver Sección A.1). Gracias a la iniciativa de Colombia y Venezuela y luego de negociaciones intensas y complejas con los otros miembros del grupo, se alcanzaron acuerdos para liberalizar el comercio (excepto en agricultura, automotores y autopartes) y establecer una unión aduanera.

Colombia y Venezuela han desarrollado un marco común de política comercial dentro de la CAN que cubre algunos sectores y medidas relacionadas con el comercio. El comercio regulado para los sectores sensibles, como el automotriz y la agricultura, los hace sujetos de tratamiento especial y, por tanto, constituyen excepciones al AEC. Reglas comunes aplican a otros temas tales como el anti-dumping y las medidas compensatorias, la inversión extranjera, la propiedad intelectual y el transporte. Algunos de estos temas se discuten más adelante luego de repasar la agenda pendiente de reformas comerciales en relación con los ARU.

3. Resultados comerciales

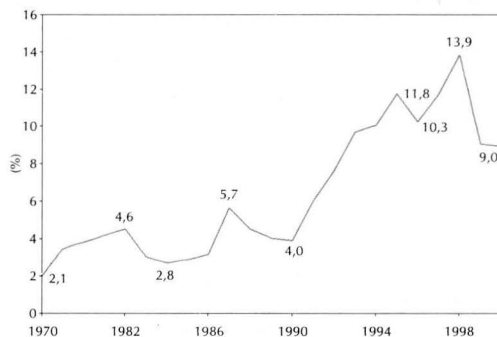
Los flujos comerciales al interior de la Comunidad Andina (comercio intra-regional o intrabloque) fueron muy dinámicos entre 1990 y 1997, creciendo un

29% anual. Sin embargo, estos cayeron en 1998 (-4%) y 1999 (-27%) y aumentaron de nuevo en el 2000 (27%). El comercio intrabloque aumentó más que en Mercosur o en Centroamérica durante el periodo 1990-97, pero también se redujo más entre 1997 y 1999²¹.

A pesar de los recientes reveses en el comercio intra-regional, generados en gran medida por la desaceleración económica de los países miembros y el colapso de la demanda interna, las exportaciones intra-regionales continuaron aumentando su participación en el total exportado (Gráfico 2). En 1989 el comercio intra-regional no excedía un 4,1% del total exportado a la región y, luego de la crisis de 1999, alcanzó 9% en el año 2000.

Colombia y Venezuela son los países con mayor participación en las exportaciones subregionales, 34,3% y 41,2% respectivamente en 1997, seguidos por Perú (10,1%), Ecuador (9,5%) y Bolivia (4,9%). El Gráfico 3 muestra que esta estructura no ha cam-

Gráfico 2. COMUNIDAD ANDINA: COMERCIO INTRA-REGIONAL EXPORTACIONES A LA REGIÓN/TOTAL EXPORTADO 1970-2000



Fuente: Fedesarrollo con estadísticas de la Comunidad Andina.

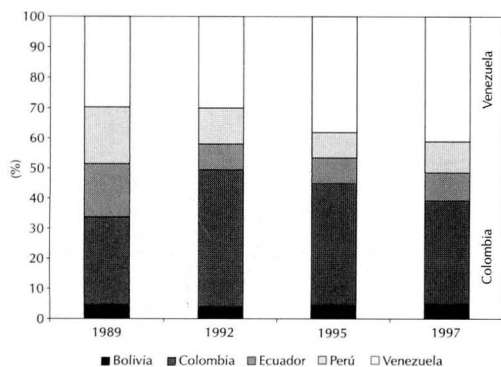
²¹ En Mercosur las exportaciones intrarregionales cayeron 2% en 1998 y 24% en 1999; en el Mercado Común Centroamericano han aumentado año tras año, 20% en 1998 y 4% en 1999.

biado significativamente en años recientes y Colombia y Venezuela representan más del 70% de las exportaciones subregionales. De alguna manera, esto explica la determinación que Colombia y Venezuela han demostrado en relación con avanzar en el proceso de integración.

Colombia presentó un persistente déficit comercial con Venezuela durante la década pasada, con excepción del periodo 1991-1992 (Gráfico 4) y nuevamente en 1999 y 2000, este último resultado explicado en gran medida por la considerable devaluación colombiana y la sobrevaluación del bolívar. Los principales bienes comerciados incluyen alimentos y bebidas, automotores y autopartes, químicos, textiles y confecciones, petróleo y sus derivados y productos metálicos. Todos estos productos se catalogan como no tradicionales, con excepción del petróleo.

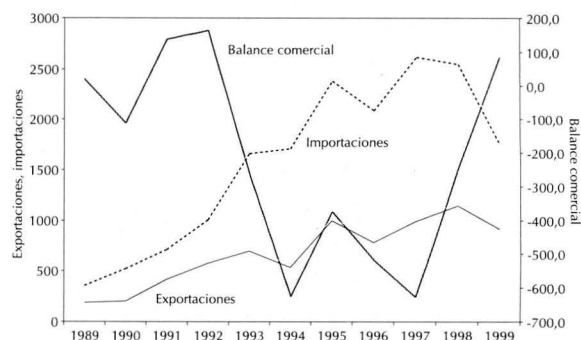
La mayoría de las exportaciones intra-regionales tienen lugar en el renglón manufacturero y son de naturaleza intra-industrial. En efecto, Echavarría (1998) muestra que la participación del comercio intra-industrial en el total de exportaciones intra-regionales

Gráfico 3. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO SUBREGIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA PARTICIPACIÓN DE CADA PAÍS EN EL TOTAL EXPORTADO POR LA CAN 1989, 1992, 1995 Y 1997



Fuente: Fedesarrollo con datos FMI-DOTS.

Gráfico 4. BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON VENEZUELA 1989-1999 (US\$ millones)



Fuente: DANE.

aumentó de 0,35 en 1990 a 0,41 en 1995 y las manufacturas de 0,32 a 0,39. Muestra también que el peso del comercio intra-industrial es mucho mayor en el caso del comercio intra-andino que el comercio entre la CAN y Mercosur, Estados Unidos o Europa. El gran peso del comercio intra-industrial explica en alguna medida por qué el acuerdo ha tenido tanta aceptación entre las empresas locales. El crecimiento del comercio ha tenido lugar en ambas direcciones en el caso del sector industrial y, por ende, sin destruir sectores. Colombia exporta autopartes a Venezuela y Venezuela, a su vez, exporta el vehículo ensamblado a Colombia.

Echavarría (1998) también señala que el comercio intra-regional andino no difiere mucho de el comercio de Estados Unidos o Europa en cuanto a intensidad de capital o ventaja comparativa revelada. El autor encuentra que, entre 1986 y 1995, los efectos de creación de comercio dominaron ampliamente sobre los efectos de desviación comercial. Esto ocurrió en la mayoría de los sectores industriales, tanto en Colombia como en Venezuela, excepto para "productos metálicos y maquinaria" y "minerales no metálicos" en el caso de Venezuela. La creación de comercio fue muy marcada en "textiles, calzado y confecciones" y en "productos de madera" en "Colombia y Ve-

nezuela" y en "hierro y acero" en Venezuela. Todo lo anterior implica que el comercio intra-regional es relativamente eficiente, estimulado más por fuerzas naturales que por las preferencias regionales. En este estudio se concluye que las reducciones arancelarias unilaterales explican la mayor parte del dinamismo comercial andino durante los años noventa.

Además de los positivos efectos estáticos ilustrados por estos resultados, se han presentado importantes efectos dinámicos. Una encuesta de Fedesarrollo (abril de 1999) a empresas manufactureras colombianas revela que la actividad exportadora a la región andina también reporta enormes beneficios de tipo dinámico. Las empresas aprenden a exportar al mercado subregional y luego pueden competir en mercados internacionales más exigentes (Echavarría, Zuleta & Zuluaga, 1999). Esta encuesta muestra también cómo las exportaciones a la región reportan beneficios gracias a sus efectos de escala.

III. INSTRUMENTOS ACTUALES DE POLÍTICA COMERCIAL

Esta sección examina los aspectos más relevantes del marco de política comercial que Colombia y Venezuela comparten como miembros de la Comunidad Andina. Se tendrán en cuenta los compromisos en relación con la OMC y los intereses comerciales en cada caso. Se muestra que los ARU no se han traducido en cambios significativos en las estructuras arancelarias o en las prácticas comerciales.

Primero, la agricultura y la industria de ensamble de automotores son los principales ejemplos de mecanismos de protección doméstica que parecen evadir los esfuerzos multilaterales de liberalización. Es interesante que ambas políticas pertenecen al conjunto de políticas comunes andinas y que Perú y Bolivia no las hayan adoptado. En segundo lugar, el arancel externo común aseguró la fijación de niveles aran-

celarios relativamente bajos hacia el futuro (sección II.A). Sin embargo, el AEC frenará posibles reducciones adicionales en el nivel arancelario en el futuro, como las que puedan alcanzarse en una nueva ronda de negociaciones multilaterales.

Tercero, el uso de las medidas anti-dumping y compensatorias ha aumentado como mecanismos adicionales de protección. Los conflictos comerciales bilaterales entre Colombia y Venezuela sirven también como evidencia de las barreras existentes al libre comercio que contradicen los compromisos multilaterales. Por último, la reducción de los subsidios a las exportaciones y la utilización de incentivos a las exportaciones son resultados positivos de las negociaciones multilaterales.

A. Sectores especiales

A pesar del desmonte de las políticas sectoriales andinas y de los programas industriales, durante los años noventa se mantuvo un tratamiento especial para el caso de la industria automotriz y el sector agrícola. Si bien estos dos sectores no son significativos en términos del número de posiciones arancelarias que abarcan, son muy importantes por las distorsiones que generan y que pueden ser contrarias a los criterios y objetivos de una buena política comercial. El debate sobre qué tanto violan sus compromisos con la OMC sigue abierto. Contrario a nuestra percepción, la Secretaría General de la CAN señala que el Convenio de Complementación el Sector Automotor (CCSA) acata los estándares OMC-TRIMS luego de las reformas del año 2000²². En cualquier

²² TRIMS: medidas de inversión relacionadas con el comercio (Trade-Related Investment Measures). Expertos privados contratados por la Secretaría General para analizar el acuerdo automotor andino concluyeron que puede argumentarse que el nuevo acuerdo automotor andino, incluyendo sus nuevas características, no viola los compromisos adquiridos en la OMC.

caso, dado que diversos grupos de empresarios favorecen el tratamiento especial que recibe el sector, es obvio que es muy difícil desmontar este tipo de medidas.

Hay otras medidas restrictivas aplicadas al comercio bilateral, como la exigencia venezolana de trasbordo de carga en la frontera, el monopolio al comercio de licores aplicado por las regiones colombianas y diversas medidas motivadas por consideraciones sanitarias y de certificación de productos.

1. Sector automotor

La industria automotriz en la región andina es el renglón industrial más importante de la CAN. De hecho, el sector representó 11% del total del comercio intra-regional en 1998, alcanzando US\$606 millones. Venezuela, Colombia y Ecuador, los tres países andinos que participan en la política automotriz de la región, produjeron 121.000, 64.000 y 27.000 unidades, respectivamente, en 1998.

El sector ha recibido un tratamiento y protección especial en la CAN desde 1993, cuando se implementó el Convenio de Complementación industrial en el Sector Automotor (CCSA) por un periodo de seis años. Bajo esta política común, Venezuela, Ecuador y Colombia establecieron aranceles de 35% para vehículos de pasajeros, 15% para vehículos de transporte masivo y de carga y 3% para el material de ensamble (*completely knocked down*, CKD). Dado el bajo impuesto al valor agregado asignado a la industria de ensamble de vehículos, las tasas de protección efectiva (TPE) podrían llegar hasta un 50% para algunos productos del sector. Sin embargo, más adelante se muestra que el peso relativo de las partidas protegidas bajo el convenio es bajo y, por esta razón, el promedio de protección efectiva es bajo para toda la industria automotriz.

El CCSA de 1993 impuso requisitos de contenido nacional a esta industria para poder gozar de los privilegios arancelarios. El requisito de contenido nacional para vehículos de pasajeros era de 32% en 1997 y 33% en 1998. Colombia, Ecuador y Venezuela notificaron conjuntamente ante la OMC estos requisitos debido a su inconsistencia con las obligaciones contraídas en el marco del acuerdo de medidas de inversión relacionadas con el comercio (Trade-Related Investment Measures, TRIMS) de la OMC. Por lo tanto, los tres países acordaron eliminar dichos requisitos a finales del año 2000.

Para cumplir con esta fecha límite, se formalizó un nuevo convenio el 16 de septiembre de 1999 el cual cubre 28 posiciones arancelarias a ocho dígitos del sistema armonizado arancelario. El nuevo convenio se considera como compatible con la OMC debido a que elimina los requisitos de contenido local y los reemplaza con reglas de origen (RO) que establecen un porcentaje de 60%. Para aquellas empresas que cumplan con el origen, el nuevo convenio establece que pueden solicitar autorización del gobierno para crear un régimen aduanero suspensivo de derechos mediante el cual los bienes automotores se producen y/o ensamblan en una zona aduanera y luego se ingresan al territorio aduanero de la subregión mediante el pago de la tarifa arancelaria que corresponda.

Sin embargo, durante el proceso de implementación del CCSA no se ha cumplido a cabalidad con las modificaciones requeridas para volverlo completamente compatible con las obligaciones adquiridas en la OMC. En diciembre de 1999, debido a fuertes presiones de la industria, el Comité Automotor decidió no eliminar todos los requisitos de contenido nacional. En cambio, optó por aumentar por lo menos un requisito de contenido nacional de manera gradual hasta un 34% en el año 2006. Estos requisitos hacen parte de las complicadas reglas de origen que cubren

este comercio, promoviendo la sustitución de importaciones entre proveedores domésticos de autopartes. Obviamente, esta política es inconsistente con las obligaciones OMC de Colombia y Venezuela bajo el acuerdo TRIMS. Esta situación seguramente cambiará en la medida en que Estados Unidos continúe denunciando este tipo de inconsistencias y ejerza presión bilateral, como de hecho lo hace en sus documentos de "Foreign Trade Barriers", o si algún otro país miembro de la OMC solicita que dicha institución realice una investigación.

2. Agricultura

A principios de los años noventa, se eliminaron las restricciones cuantitativas como el monopolio a las importaciones por parte de empresas comerciales del estado (por ejemplo, el Idema en Colombia), las licencias de importación y otras restricciones a las importaciones. La mayoría de las restricciones a las exportaciones también fueron removidas, pero un nuevo sistema especial de bandas de precios se introdujo en 1991 en Colombia y en 1995 en la CAN. El Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) se creó para estabilizar los ingresos de los cultivadores, aislar al sector agrícola de las fluctuaciones en los precios internacionales y protegerlo de prácticas desleales al comercio de estos bienes por parte de otros países. No obstante, el sistema va mucho más allá que todo lo anterior ya que otorga una enorme protección a una amplia gama de subsectores agrícolas. Los aranceles variables a menudo resultan en protecciones elevadas pues algunas veces los aranceles son sencillamente prohibitivos, lo cual genera problemas a las industrias productoras de alimentos y, obviamente, restringe de manera sustancial la competencia proveniente de importaciones de otros países.

Se han utilizado también otras medidas en el sector, como los convenios de absorción en Colombia y las

licencias de importación de productos agrícolas en Venezuela.

a. Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP)

El Sistema Andino de Franjas de Precios es un sistema de aranceles variables que cubre 13 productos agrícolas, denominados productos marcadores, y los productos asociados a los mismos, para un total de 144 posiciones arancelarias (8 dígitos del sistema armonizado)²³. El piso y el techo de la banda de precios se establece cada seis meses para los 13 productos marcadores con base en una comparación de los precios domésticos actuales y el promedio de los precios internacionales de los últimos cinco años. Los aranceles oficiales aumentan para todos los productos incluidos en los 13 grupos cuando los precios internacionales de los productos marcadores son menores que el piso y disminuyen cuando exceden el techo²⁴. La protección puede extenderse por el extenso periodo de tiempo (5 años) utilizado en el cálculo del precio promedio y por otros factores que inciden sobre el cálculo del piso y del techo en algunos productos marcadores (Torres & Osorio, 1998).

El sistema se creó en Colombia en 1991. El número de productos incluidos en el mismo aumentó de manera sostenida entre 1991 y 1995 en la medida en que se trataba de incluir materias primas, una práctica que, por supuesto, no parece tener fin. El sistema se redefinió en 1995 y se extendió a Ecuador y Venezuela en el contexto de las negociaciones del AEC con el objeto de armonizar su aplicación (por ejemplo,

²³ Recientemente, aumentó el número de líneas arancelarias cubiertas por el SAFP a 149.

²⁴ Los trece productos marcadores son: leche en polvo, trigo, malta de cebada, maíz blanco y amarillo, aceite de palma y soya, arroz blanco, soya, azúcar blanca y cruda, pedazos de pollo y pavo y carne de cerdo.

el cubrimiento de productos y los cálculos de los pisos y los techos). El SAFF comenzó a operar en abril de 1995 mediante la Decisión 371.

Las partidas incluidas en el sistema todavía representan una proporción baja de todo el universo arancelario (2,3%; 144 subpartidas vs 6.201; Cuadro 3) y del comercio total (3,3% en cada país). Sin embargo, su importancia relativa es alta para algunos subsectores: más de 97% del total del comercio de trigo, arroz paddy, azúcar, aceites y grasas vegetales y semillas de aceite. Y más de 20% para los productos de ganado vacuno, ovejas, cabras y caballos; el peso es relativamente menor para los cereales y los productos lácteos.

Colombia y Venezuela han utilizado diversos argumentos para defender el sistema de franjas de precios.

De una parte, señalan que los aranceles resultantes no violan sus compromisos consignados en las consolidaciones arancelarias. De otra parte, mencionan que el acuerdo sobre agricultura no es claro acerca de la definición de un arancel variable y, por tanto, en teoría este instrumento no está prohibido por la OMC.

Debido a que la valoración aduanera mediante precios mínimos está prohibida bajo el acuerdo de implementación de la OMC (Artículo VII), Colombia y Venezuela han justificado el SAFF mediante la cláusula de tratamiento especial y diferenciado contenida en el parágrafo 2 del Anexo III del acuerdo. Esta permite a los países en desarrollo utilizar precios mínimos para la valoración aduanera de manera temporal (Arguello, 1999, p.52)²⁵. El SAFF utiliza aranceles variables y precios mínimos y de referencia y, por

Cuadro 3. PRODUCTOS BAJO EL SISTEMA ANDINO DE FRANJAS DE PRECIOS

	Número de ítems bajo bandas de precios (sistema armonizado a ocho dígitos)	Comercio bajo bandas/comercio total (%)		
		Colombia	Venezuela	Colombia y Venezuela
Arroz paddy	2	91,8	100,0	99,8
Trigo	3	100,0	99,8	99,9
Granos, cereales nep	5	16,8	5,5	11,7
Semillas para aceites	7	96,4	98,2	97,6
Cosechas nep	1	0,00	0,10	0,01
Productos de ganado vacuno, ovejas, cabras y caballos nep	3	0,87	86,3	55,2
Productos cárnicos nep	28	35,5	8,8	29,9
Aceites vegetales y grasas	29	97,6	98,0	97,8
Productos lácteos	26	8,5	1,6	2,5
Azúcar	6	99,3	99,3	99,3
Productos alimenticios nep	28	12,8	28,3	17,6
Productos químicos, caucho, plásticos	6	0,04	0,03	0,03
12 GTAP	144	9,8	20,3	13,7
Total GTAP	6201	3,3	3,3	3,3

Fuente: cálculos de los autores con datos GTAP, 1995.

²⁵ Colombia también ha utilizado precios de referencia para algunas manufacturas.

tanto, debería ser analizado en detalle por la OMC. Adicionalmente, la capacidad que tienen Colombia y Venezuela de mantener el sistema debería cuestionar la ambigüedad con que pueden ser interpretadas algunas normas multilaterales.

Por su parte, el SAFP causa diversos tipos de problemas. Primero, la protección adicional, tanto nominal como efectiva, ha excedido el AEC excepto en el caso de dos productos marcadores durante algunos periodos (Torres & Osorio, 1998), en vez de cumplir su objetivo inicial de estabilizar los precios (Rajapatirana, 1998a and 1998b). La memoria de cinco años de los precios de las importaciones o de referencia utilizados en el cálculo de los aranceles variables, hace que las bandas no respondan a caídas en los precios. Esto crea distorsiones importantes en la protección otorgada a los sectores productivos²⁶.

Segundo, la protección adicional que proporciona el SAFP ha perjudicado a las industrias de alimentos que utilizan los productos sujetos a franjas como insumos. Por ejemplo, el elevado arancel nominal del azúcar de marzo del año 2000 generó tasas de protección efectivas negativas para la industria de productos de azúcar (Echavarría, Gamboa & Guerrero, 2000, ver Cuadro 4 en la Sección III.B). Este ejemplo ayuda a entender por qué se incluyen más productos en el sistema a medida que transcurre el tiempo y por qué es necesario evitar que se afecten las cadenas productivas.

Tercero, la alta protección ha generado conflictos con los exportadores de otros países. Por ejemplo, debido a la presión ejercida por Estados Unidos, Colombia produjo el decreto 2650 en diciembre de 1999 para establecer una tarifa máxima de 40% para las importaciones de soya y sus productos. El

arancel promedio para estos productos, antes de dicha fecha, se ubicaba en 60% y bloqueaba por completo la competencia proveniente de Estados Unidos.

Cuarto, los elevados aranceles del SAFP pueden violar algunas veces los techos arancelarios agrícolas acordados en la OMC y con niveles distintos en el caso de Colombia y Venezuela (Cuadro 2). Esto significa que el SAFP sólo opera completamente en Colombia y, por tanto, se crean distorsiones significativas en las condiciones de competencia de estos bienes a nivel subregional. La OMC ha expresado su preocupación respecto a este problema, en particular durante el examen de política comercial venezolana en 1996. Sin embargo, a la fecha, los países han continuado afirmando que los aranceles del SAFP no violan las consolidaciones arancelarias realizadas ante la OMC²⁷. Durante la reunión del comité sobre agricultura de la OMC en junio del año 2000, Venezuela fue cuestionada acerca de este tema y las autoridades afirmaron que el SAFP no es materia de violación de sus compromisos arancelarios multilaterales.

Por último, considerando algunos de los problemas mencionados anteriormente, es obvio que podrían ser más apropiadas otras medidas y su forma dependería del tipo de problema en cuestión. Torres & Osorio (1998, p.46-47), por ejemplo, proponen la utilización de otros mecanismos y prácticas que responden a problemas específicos de cada producto y que disminuyen las distorsiones que genera el SAFP.

Los elevados niveles de protección que a veces resultan del sistema explican por qué los gremios co-

²⁶ S. Rajapatirana (1998a), p.14.

²⁷ Resulta interesante que durante los *trade policy reviews* (TPR) de 1996, Venezuela fue cuestionada acerca del SAFP y el tema no fue tratado con Colombia. Este instrumento no es revisado a profundidad ni criticado en los textos de TPR de ambos países.

Cuadro 4. TASAS DE PROTECCIÓN NOMINAL Y EFECTIVA DESPUÉS DE 1995 (%)

Sector ³	Colombia			Venezuela		
	Nominal	Efectiva		Nominal	Efectiva	
	Promedio ¹	Promedio ²	Desviación estándar	Promedio ¹	Promedio ²	Desviación estándar
1 Café sin tostar no descafeinado	10	9	*	10	9	*
2 Otros productos agrícolas	41	9	13	42	11	14,2
3 Animales vivos y productos animales	7	2	6,8	7	2	6,5
4 Productos de silvicultura y extracción de madera	5	4	4,4	5	5	4,1
5 Pescado y otros productos de la pesca	16	2	7,8	20	6	9,8
6 Hulla y lignito; turba	5	4	0	5	4	0
7 Petróleo crudo, gas natural; minerales uranio y torio	10	6	4	9	6	2,7
8 Minerales metálicos	5	3	2,5	5	4	0
9 Otros minerales no metálicos	5	4	2,1	5	4	1,8
10 Electricidad y gas de ciudad	0	2	3,7	5	0	3,7
12 Carne y pescado	36	49	114,3	35	58	108,4
13 Aceites, grasas animales y vegetales, borras y tortas	71	54	97	75	57	93,9
14 Productos lácteos	44	46	44,9	52	58	40,8
15 Productos de molinería; almidones y sus productos	39	27	89,7	29	32	86,5
16 Azúcar	148	154	89,3	151	153	89,3
17 Café transformado	19	16	7,6	20	19	2,5
18 Cacao, chocolate ,confitería; productos de azúcar	20	-15	10,3	20	-15	10,3
19 Otros productos alimenticios, n.c.p.	16	2	9,6	16	4	7,2
20 Bebidas	21	10	9,4	23	12	4,3
21 Productos de tabaco	20	20	0	20	20	0
22 Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles	19	13	11,8	17	14	11
23 Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	17	18	9,8	14	19	7
24 Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir	20	21	4,6	20	22	3,9
25 Cuero y productos de cuero; calzado	14	9	12,5	18	8	12,1
26 Productos de madera, corcho, paja y mat. trenzables	14	14	13,3	13	17	10,5
27 Pasta de papel, papel y cartón	10	12	10,4	7	17	7,7
28 Impresos y artículos análogos	11	12	13,9	4	15	14,2
29 Prods. De petróleo refinado; prods. de horno de coque	13	7	4,3	9	7	3,8
30 Productos químicos básicos y elaborados	8	3	12,1	9	5	12,2
31 Productos de caucho y productos plásticos	15	17	10,3	16	19	7,9
32 Vidrio, productos de vidrio; otros prods. no metálicos	14	13	8,2	13	14	6
33 Muebles; otros bienes transportables n.c.p.	17	17	9,9	18	18	9,2
34 Desperdicios y desechos	7	9	12,8	4	10	12,6
35 Metales comunes y productos metálicos elaborados	11	9	9	12	10	8,2
36 Maquinaria para usos generales y especiales	9	8	7,8	10	10	7,3
37 Otra maquinaria y suministro eléctrico	7	6	7,3	10	9	7,1
38 Equipo de transporte	21	10	19,5	25	9	18,4
0 Total	14,5	10,8		18,1	12,5	
Desviación estándar	12,5		26,3	12,4		25,7

¹ protección nominal: promedios arancelarios ponderados (con SAPF, marzo 2000).

² protección efectiva: promedios simples por sector.

³ La desagregación de este sector corresponde a las categorías de cuentas nacionales del DANE con el fin de utilizar los coeficientes técnicos para el cálculo de las tasas de protección efectiva.

* El sector de café solamente tiene una línea arancelaria.

Fuente: Echavarría, Gamboa & Guerrero (2000).

Colombianos lo favorecen. Los gremios agroindustriales manifiestan, por lo general, rechazo al mismo, como en el caso de los que usan el azúcar como insumo principal. No obstante, algunos de ellos están muy satisfechos con el sistema en la medida en que las modificaciones introducidas entre 1991 y 1995 fueron precisamente diseñadas para incluirlos dentro del esquema de protección. Por supuesto, esto es un proceso que nunca termina y de vez en cuando surge oposición de otros productores agroindustriales afectados.

Los gremios de Venezuela son menos vehementes cuando se trata de defender el sistema de bandas de precios. La producción de bienes agrícolas es menos importante y las importaciones tienen una participación mayor en los procesos productivos que en Colombia. De hecho, Venezuela es un importador neto de estos bienes, excepto en el caso del sorgo, arroz y maíz amarillo.

Estados Unidos ha ejercido presión unilateral sobre Colombia (y otros países andinos) tendientes a modificar dichas prácticas y en algunos casos ha tenido éxito. A pesar de que Colombia, Ecuador y Venezuela han utilizado cláusulas especiales para usar el sistema de bandas de precios, fácilmente podría ser cuestionado en un futuro cercano en la OMC. Por ejemplo, si el SAEP resulta en una violación de sus consolidaciones arancelarias o si la OMC realiza un examen de política comercial más comprehensivo²⁸. Los países andinos podrían utilizar otros instrumentos para subsanar problemas específicos de cada producto y, de esta manera, se reducirían las distorsiones generadas por el SAEP. Los gremios de ambos países por lo general hacen lobby a favor del sistema, a pesar de que a veces lesiona los intereses de productores

²⁸ El próximo trade policy review está previsto para el año 2001.

de bienes agroindustriales, en particular en Colombia.

b. Acuerdos de absorción doméstica de Colombia

Colombia ha implementado convenios de absorción doméstica que obligan a los importadores a adquirir una cantidad específica de productos colombianos, determinada por el gobierno, como una precondition para el otorgamiento de licencias de importación. Estos acuerdos se han utilizado para algunos productos agrícolas (trigo, sorgo y aceite de palma) con el objeto de mejorar los precios que reciben los productores nacionales, en la medida que aseguran la venta de su producto y se controlan los excedentes. El reporte de la OMC sobre Colombia de 1996 reconoce que esta política tiene efectos potencialmente restrictivos sobre las importaciones, pero no estima dichos efectos. Sin embargo, se puede afirmar que a nivel interno se absorben los productos a unos precios mayores a los precios internacionales²⁹.

Los contratos de absorción doméstica fueron notificados al Comité de la OMC que tiene que ver con el acuerdo TRIMS, cuando en realidad es una medida que administra el comercio exterior. Por tanto, este tipo de notificación ilustra cómo una práctica restrictiva específica es autorizada por la OMC a pesar de que técnicamente no clasifica bajo la categoría bajo la cual es notificada.

La utilización de este instrumento estuvo permitida hasta finales del año 2000 y, recientemente, en respuesta a presiones proteccionistas de productores agrícolas, el gobierno colombiano pidió autorización para continuar utilizando los convenios de absorción para bienes agrícolas hasta el año 2006. Aun no se conoce la respuesta de la OMC a dicha solicitud.

²⁹ Ver Rajapatirana (1998b).

c. Licencias de importación de Venezuela

Las autoridades de Venezuela que tienen potestad sobre el sector agrícola han utilizado algunas veces sistemas de licencias de importación y/o consideraciones sanitarias diversas para limitar las importaciones de productos sensibles. Durante la implementación del sistema de licencias de importación en febrero de 1997, para administrar el arancel-cuota para el sorgo y el maíz amarillo, el Ministerio de Agricultura pudo promover el cumplimiento de requisitos de absorción doméstica para el caso del sorgo. De esta manera, los demandantes de este producto debían comprar una cantidad asignada por el gobierno de sorgo nacional a un precio oficial elevado para poder obtener la licencia de importación para maíz amarillo.

De manera similar, el Ministerio de Agricultura ha prohibido las importaciones de varios productos agrícolas. De hecho, a finales de 1998 se prohibieron las importaciones provenientes de Estados Unidos de cebolla y papa. Persiste una prohibición sobre el jugo de naranja ya que las autoridades venezolanas argumentan peligros de tipo sanitario.

B. El AEC andino

El Arancel Externo Común (AEC) andino es uno de los elementos centrales de la política comercial de Colombia, Venezuela y Ecuador. El AEC fue adoptado mediante la Decisión 370 de febrero de 1995. El promedio nominal de las posiciones arancelarias a ocho dígitos del sistema armonizado, contenidos en la Decisión 370, es 12,8%. Este promedio es históricamente bajo y garantiza menores aranceles para los países en los próximos años.

El AEC fue diseñado con cuatro niveles (5, 10, 15 y 20 por ciento). Para promover la generación de valor agregado, las materias primas y los bienes inter-

medios cuentan con las menores tasas y las mayores tasas fueron asignadas a los bienes finales. Sin embargo, se mostrará que debido a las numerosas excepciones, concentradas en materias primas, bienes de capital y los sectores agrícola y automotor, el esquema de protección resulta más aplanado de lo que se pretendía inicialmente. Por esta razón la protección efectiva es menor que la protección nominal en la mayoría de los sectores. Bolivia y Perú no aplican el AEC³⁰.

Las estructuras arancelarias de Colombia, Ecuador y Venezuela eran relativamente similares antes de la entrada en vigor del AEC, lo cual facilitó la adopción del instrumento (Echavarría 1998). En general, las diferencias relevantes son las siguientes: Venezuela protege relativamente más "alimentos y bebidas" que Colombia y Ecuador y "equipo de transporte" relativamente menos. Así mismo, y por obvias razones, Venezuela tiende a proteger menos "aceites y lubricantes" que los otros dos países. En general, Ecuador otorga menor protección a las materias primas³¹.

La dispersión arancelaria se redujo de manera importante con la adopción del AEC. En 1986 existían 29 niveles de impuestos aplicados en la frontera (26 niveles arancelarios) en Colombia y 41 en Venezuela, mientras que el AEC contempla solamente cuatro niveles arancelarios (Echavarría, 1998, cuadro A-1, p.101). La desviación estándar también se re-

³⁰ La Decisión 370 autorizó a Bolivia a aplicar sus niveles arancelarios domésticos de manera permanente, actualmente 5 y 10 %, reconociendo su condición de menor nivel de desarrollo relativo. Además, Perú adoptó la condición de observador desde 1992, aparentemente esperando que la estructura del AEC se aplanara y se volviera más uniforme como la peruana. Perú cuenta con un arancel plano de 12% con algunas excepciones en agricultura y textiles y confecciones, las cuales aumentan el arancel nominal promedio a 13,2%.

³¹ Ver Echavarría (1998).

dujo considerablemente, pasando de 16,9% (Colombia) y 28,4% (Venezuela) a 4,8% en 1995 (AEC). El arancel máximo permitido cambió de 135% y 113%, respectivamente, en 1986, a 35% (AEC). En resumen, el AEC redujo el promedio y la dispersión arancelarios.

El cuadro 4 muestra cálculos recientes de protección efectiva (PE) para Colombia y Venezuela. El promedio obtenido es de 10,8% en Colombia y 12,5% en Venezuela. Para Colombia se observa una mayor protección para los bienes de consumo final, tanto durables como no durables, y los siguen los materiales de construcción, materias primas y bienes de capital. El patrón es similar en Venezuela pero los promedios tienden a ser mayores en la mayoría de los sectores y las diferencias obedecen a las excepciones autorizadas en cada país (Anexos a la Decisión 370 de 1995). Las estimaciones incluyen las excepciones del SAFF, CCSA y la mayoría de las demás excepciones (pero no aquellas contenidas en el Anexo 4, ver Sección III).

Las excepciones al AEC se concentran en materias primas, bienes de capital, bienes agrícolas cubiertos por el SAFF³² y bienes del sector automotor (CCSA) y pueden clasificarse en dos categorías, permanentes y transitorias. Ya consideramos las características de dos excepciones permanentes, el SAFF y el CCSA, pero existen otras de esta categoría que cuentan con una aplicación discrecional de tasas de 0 o 5% en virtud de su condición de bienes "no producidos" en la subregión (principalmente materias primas y bienes de capital)³³. Otra excepción permanente tiene que ver con la autorización con que cuenta Ecuador pa-

ra aplicar aranceles menores sobre 15% de su universo arancelario, alrededor de 990 posiciones arancelarias, en virtud del Anexo 2 de la Decisión 370.

La excepción temporal más importante está representada por el conjunto de listas contenidas en el Anexo 4 de la Decisión 370 y que cuenta con 230 productos para Colombia y Venezuela y 400 para Ecuador. Estas excepciones debían haberse eliminado gradualmente en un periodo de cuatro años, pero los países incumplieron su compromiso y se estableció que en junio del año 2000 éstas desaparecerían (Decisión 466 de mayo de 1999). Para cumplir con esta fecha, Colombia y Venezuela sacaron 20% de los productos contenidos en su respectiva lista en agosto de 1999, pero Ecuador finalmente no pudo hacer lo propio debido a la grave crisis económica de ese entonces. Por tanto, Colombia y Venezuela se negaron a continuar desmontando este Anexo.

El Cuadro 4 muestra que las tasas de protección efectiva para la mayoría de los sectores son menores a las nominales. Además, las TPE son más heterogéneas, con una desviación estándar que duplica la tasa de protección nominal. Estas distorsiones son bastante evidentes para el caso de los productos agrícolas. Las mayores tasas de protección nominal en la agricultura se han traducido en bajas TPE en sectores que demandan insumos altamente protegidos, sobre todo 20 "bebidas" y 18 "cacao, chocolate, confitería; productos de azúcar". Por supuesto, estas distorsiones son claves para explicar por qué la TPE agregada es menor que la protección nominal en ambos países para estos productos.

³² Algunos bienes agrícolas todavía se encuentran en las listas de excepciones (Anexo 4 de la Decisión 370). Por ejemplo, desde julio de 1999 quedaban diez productos agrícolas en la lista colombiana (Arguello, 1999, p.49).

³³ La Secretaría General de la CAN elabora periódicamente una lista de estos bienes y cada país puede escoger un arancel ya sea de la Decisión 370 o de los aranceles especiales de cinco o cero por ciento. Existen 2.200 partidas arancelarias a ocho dígitos en esta categoría de excepción y la mayoría pertenecen a Colombia (85% de los 2.200 productos), seguida por Venezuela (75%) y Ecuador (67%). Secretaría General de la CAN (1999), p.12.

El promedio de PE para "equipo de transporte" es bajo a pesar de las medidas proteccionistas del CCSA, probablemente porque las 28 líneas arancelarias incluídas en su cálculo tienen un peso menor.

En resumen, la estructura de protección efectiva indica que no aplica la estructura escalonada que inspiró los niveles contenidos en la Decisión 370. El impacto de las excepciones es considerable y en gran medida obedece a las excepciones del mecanismo de bandas de precios. Opuesto a lo que se esperaba, la protección a la industria de ensamble de automotores y autopartes no parece producir mayor impacto.

C. El surgimiento de medidas compensatorias y presiones domésticas de protección

Esta sección discute la creciente utilización de medidas compensatorias como respuesta a las presiones de los productores por la competencia de las importaciones y la considerable apreciación real de la tasa de cambio observada durante los años noventa. Se describe brevemente el marco regulatorio que rige las solicitudes de protección, las cuales se han traducido en un número creciente de solicitudes de investigación de prácticas desleales al comercio por parte del sector privado. La utilización de derechos anti-dumping ha aumentado entre Colombia y Venezuela así como otros problemas bilaterales. También se mencionan los subsidios y las salvaguardias.

1. Marco regulatorio

Las demandas de protección por parte del sector privado a través de solicitudes de derechos anti-dumping han aumentado en la CAN durante la década de los noventa, en particular entre Colombia y Venezuela. En comparación con el anti-dumping, las investigaciones para imponer salvaguardias han sido marginales, así como los casos de subsidios. Por lo tanto, el refinamiento de la política anti-dumping, siguien-

do los estándares OMC, no parece haber sido la respuesta para prevenir el deslizamiento hacia el proteccionismo mediante la utilización de este instrumento.

Colombia introdujo legislación sobre anti-dumping y medidas compensatorias en 1991 durante el proceso de apertura y Venezuela hizo lo mismo en 1992. La motivación principal era contar con mecanismos para compensar la reducción en la protección y también para contar con una solución a supuestas deficiencias en los procedimientos aduaneros (Rajapatirana, 1998a, p.11). Colombia modificó sus leyes anti-dumping en 1995 para cumplir con lo establecido en la OMC. Sin embargo, esta modificación erosionó la prueba de anti-dumping vigente hasta entonces que era más rigurosa y más estricta (Guash & Rajapatirana, 1998, p.22). Venezuela modificó hace pocos años su legislación para hacerla acorde con las regulaciones OMC.

El Incomex en Colombia era la entidad encargada de investigar las prácticas desleales al comercio hasta que fue fusionada con el Ministerio de Comercio Exterior en mayo del año 2000, y ahora esa responsabilidad recae sobre una Dirección del Ministerio. La institución venezolana es la Comisión Anti-dumping y sobre Subsidios (CASS), una entidad descentralizada del Ministerio de la Producción y el Comercio.

Las legislaciones colombiana y venezolana sobre anti-dumping no aplican a las importaciones provenientes de los países de la CAN. Para estos casos aplica una ley anti-dumping supra-nacional (Decisión 283 de 1991) y la entidad encargada de decidir es la Secretaría General de la CAN. Esta normativa supra-nacional fue reemplazada por las Decisiones 456 y 457 de mayo de 1999 para cumplir con los estándares multilaterales. Además de decidir sobre los casos de anti-dumping al interior de la CAN, la Secretaría tiene jurisdicción para determinar cuáles derechos anti-dumping deben ser aplicados en más de un país

cuando el productor extranjero causa perjuicio a las exportaciones intra-regionales.

En relación con las salvaguardias, la CAN adoptó la Decisión 452 en abril de 1999 para establecer el mecanismo comunitario de salvaguardias a las importaciones provenientes de terceros países y que amenazan con causar daño o causen perjuicio a la producción local y al comercio intra-regional. Las autoridades aseguran que esta normativa sigue el espíritu del acuerdo sobre salvaguardias de la OMC, pero algunos analistas argumentan que estas nuevas Decisiones son menos estrictas que las anteriormente vigentes (Guash & Rajapatirana, 1998, p.22).

2. Casos

El Cuadro 5 resume los casos de anti-dumping, subsidios y salvaguardias presentados ante la Secretaría General de la CAN para su investigación y posterior

autorización para la imposición de los respectivos derechos compensatorios. El cuadro muestra el país de origen del producto, el país demandante y si la investigación condujo a la imposición de derechos provisionales o finales.

La Secretaría General ha estudiado 16 casos de anti-dumping desde 1991, la mayoría contra una diversa lista de productos colombianos tales como cremalleras, fibras de poliéster, jeringas, hierro y acero, entre otros. Los productos venezolanos investigados incluyen productos de hierro y acero, lavamanos en acero inoxidable y motores eléctricos. Cerca del 50% de estos casos llevaron a la imposición de derechos finales y un porcentaje similar fue negado en el caso de la imposición de derechos provisionales. La Secretaría General ha realizado 8 investigaciones de anti-dumping desde 1998 y cuatro de ellas involucraron a Colombia y Venezuela, mostrando la creciente utilización de este instrumento a nivel andino.

Cuadro 5. CASOS DE ANTI-DUMPING, SUBSIDIOS Y SALVAGUARDIAS DE LA CAN

Origen del producto	País demandante	Derechos provisionales	Derechos finales
Anti-dumping 1991 a julio 2000			
Bolivia = 1	Bolivia = 0	Si = 4	Si = 7
Colombia = 8	Colombia = 4	No = 9	No = 4
Ecuador = 4	Ecuador = 2	Pendientes = 0	Pendientes = 2
Perú = 1	Perú = 5	Suspendidos	Suspendidos
Venezuela = 4	Venezuela = 5	Investigación = 3 ¹	Investigación = 3 ¹
Otros=2			
Total No. de casos=16			
Número de casos entre 1998 y julio de 2000: 8			
<i>Subsidios 1992-1999 (dos casos en 1992, uno en 1999):</i>			
Venezuela = 2	Colombia = 2	Si = 0	Si = 0
India = 1	Perú = 1	No = 2	No = 1
Total No. de casos = 3		Investigación terminada por país demandante = 1	Investigación terminada por país demandante = 2
Salvaguardias 1991-1999			
Todos los países = 5	Colombia = 8		Si = 2
Bolivia = 2	Ecuador = 1		No = 4
Colombia = 1	Perú = 2		Derechos suspendidos = 6
Ecuador = 5	Venezuela = 1		
Venezuela = 1			
Total No. de casos = 12			

¹ La investigación fue terminada en tres casos en 1992-94 a solicitud del país demandante.

Fuente: Resoluciones de la CAN.

En Colombia se observa una tendencia clara hacia la creciente utilización de las medidas anti-dumping, como se muestra en el Cuadro 6 que resume el número de casos investigados utilizando la legislación doméstica sobre anti-dumping y medidas compensatorias³⁴.

Entre 1991 y finales de 1999 se presentaron un total de 29 casos que fueron iniciados por solicitud del sector privado. Los productos provenían de la Unión Europea (6 casos), Estados Unidos (4), Rusia (3), América Latina (no miembros de la CAN) (3), China (1), Corea del Sur (1) y Vietnam (1). Los casos más recientes de anti-dumping involucraron productos como llantas (de Corea del Sur), arroz (Vietnam) y diversos productos de acero (Rusia). Dos casos de subsidios investigados no terminaron en la imposición de derechos mientras que 11 de los 27 casos de anti-dumping resultaron en la autorización para aplicar derechos finales.

Solamente tres investigaciones de la CAN contra supuestas prácticas de subsidios llevaron a la imposición de derechos compensatorios (casos de subsidios). Dos de estas investigaciones ocurrieron en 1992 y estuvieron relacionadas con las exportaciones de Venezuela de un insumo para la producción de

plástico y con el arroz proveniente de Colombia. La última queja contra estas prácticas fue contra las exportaciones de la India de "ampicilina y sus sales" que afectaban a las exportaciones peruanas a la sub-región. El caso fue cerrado sin que se autorizara la aplicación de derechos compensatorios en febrero de 2000 a solicitud de la firma peruana que originalmente pidió la apertura de la investigación, porque únicamente se encontró evidencia de perjuicio en el mercado colombiano.

Colombia ha sido muy activa en solicitar autorizaciones para imponer salvaguardias. Este país originó 8 de los 12 casos que se presentaron entre 1991 y 1999 (Cuadro 5). La Secretaría General solamente ha autorizado la aplicación de derechos en dos casos presentados por Colombia contra las exportaciones ecuatorianas de sacos de polipropileno (1994) y tablas de triplex (1996).

3. Otros problemas comerciales bilaterales

La imposición de derechos anti-dumping y compensatorios, así como la existencia de legislación que contraría los acuerdos multilaterales, han generado conflictos bilaterales aun no resueltos. Han surgido presiones por parte de grupos de interés afectados

Cuadro 6. CASOS DE ANTI-DUMPING, SUBSIDIOS Y SALVAGUARDIAS DE LA CAN

Total no. casos	Derechos provisionales (dumping)	Derechos finales (dumping)
Dumping = 29	Si = 11	Si = 11
Subsidios = 2	No = 10	No = 8
Solicitud de investigación negada:	Pendientes = 0	Pendientes = 2
Dumping = 8		
Subsidios = 2		

Nota: estos casos no incluyen las investigaciones de la CAN incluídas en el cuadro 5.
Fuente: Ministerio de Comercio Exterior.

³⁴ No fue posible conseguir información comparable de la CASS de Venezuela.

por un comercio casi libre entre Colombia y Venezuela. Los países han optado por un diálogo cooperativo en vez de acudir a las instancias mediadoras de la OMC. Los temas de esta agenda se discuten por lo general entre los ministros de comercio exterior cada tres meses, aunque este plazo no se cumple estrictamente.

Para finales de 2000 Colombia tenía cuatro problemas centrales en el comercio con Venezuela. Uno era la restricción impuesta a los transportadores de carga terrestre colombianos, los cuales debían hacer un trasbordo de la carga a camiones venezolanos en la frontera. En junio del año 2000, el Tribunal Andino de Justicia ordenó a las autoridades venezolanas eliminar esta práctica. El sector transportador venezolano amenazó con bloquear el comercio si se levantaba la restricción y, por tanto, el gobierno venezolano incumplió durante mucho tiempo con el dictamen del mencionado tribunal. El segundo problema es la utilización recurrente de permisos sanitarios para restringir la entrada de diversos productos colombianos, como la carne, huevos y papas, entre otros. El sector agrícola venezolano presenta una competitividad muy inferior a la colombiana y, por tanto, el gobierno venezolano tiende a restringir las importaciones provenientes de Colombia con este tipo de normas. El tercer conflicto tiene relación con la imposición de una sobretasa aduanera de 2% que es muy costosa para los exportadores colombianos y está prohibida por la normativa de la CAN. El último problema consiste en una cuota a las importaciones de azúcar, un tema que ha afectado por muchos años la agenda bilateral por el interés de los productores colombianos de abastecer el mercado del vecino país.

Los problemas de Venezuela con Colombia son básicamente tres: i) la legislación colombiana en torno al comercio de licores; ii) el contrabando de cigarrillos desde Maicao (un puerto libre al noreste de Colom-

bia); y iii) las demoras en la expedición de licencias de importación para diversos productos. Estos dos últimos problemas son marginales en comparación con el tema del comercio de licores.

La legislación colombiana sobre el comercio de licores, la cual fue cuestionada por diversos países pero el tema nunca fue tocado por la OMC, establece que las regiones tienen poder monopólico sobre el comercio de este producto y pueden establecer las condiciones que gobiernan dicho mercado. De esta manera, las regiones discriminan en la práctica contra licores producidos en otros países y contra los de otras regiones del país. Para solucionar este problema, a principios del año 2000 se radicó en el Congreso colombiano un proyecto de reforma constitucional (acto legislativo) al Artículo 336 de la Constitución de 1991 para modificar estas condiciones y permitir en las regiones la competencia por parte de terceros países. Sin embargo, su aprobación no cuenta con gran probabilidad de éxito debido a que los ingresos fiscales derivados de este monopolio son sustanciales y las regiones afectadas cuentan con gran poder en el Congreso.

IV. COMPROMISOS EN LA OMC: COSTOS Y BENEFICIOS

Esta sección analiza, con base en entrevistas, las percepciones de los jugadores más importantes al interior del sector público y los gremios sobre las principales implicaciones de los compromisos derivados de la OMC para Colombia y Venezuela. Una opinión común es que ha habido pocos ajustes importantes en el ámbito económico como consecuencia de los ARU. Por tanto, esto significa que los costos tampoco han sido tan significativos como se esperaba inicialmente.

Las políticas unilaterales y los desarrollos subregionales se consideran fuentes principales de modifi-

caciones importantes en la política comercial. Además, como se argumentó en la Sección III, persisten áreas grises en la normativa multilateral que permiten a los gobiernos continuar otorgando protección específica a sectores como el agrícola y el automotor, a pesar de que el margen de maniobra se ha reducido de manera considerable. El alivio otorgado por la aplicación de derechos anti-dumping también ha sido una fuente de protección sectorial, por lo tanto, el sector privado no ha sentido mayor tensión proveniente de las disciplinas multilaterales.

A. Beneficios

Como países miembros de la OMC, los empresarios de Colombia y Venezuela han ganado certidumbre en cuanto a acceso a mercados y, de cierta manera, mayor transparencia gracias a las reglas y procedimientos utilizados por todos los socios comerciales miembros de la OMC. Esto se percibe como un importante beneficio.

Primero, el hecho de ser miembros de la OMC le otorga mayor certeza a la comunidad internacional de que los países no modificarán arbitrariamente sus políticas comerciales. En segundo lugar, el marco multilateral le sirve a los diseñadores de política como una barrera de contención frente a nuevas presiones proteccionistas, provenientes tanto de grupos de interés como de dentro del propio gobierno. Por ejemplo, hace pocos años la crisis fiscal y la apreciación de la moneda generaron enormes presiones proteccionistas en Colombia. Por último, el marco multilateral también opera como un seguro para evitar que se pierda el terreno recorrido con las reformas unilaterales (reducción arancelaria, eliminación de barreras para-arancelarias, mayor apertura a la inversión extranjera, entre otros), asegurando la continuación de un régimen abierto al comercio internacional.

Otro beneficio significativo identificado en nuestras entrevistas está asociado con los avances en materia del procedimiento de solución de controversias en la Ronda de Uruguay. La nueva normativa le otorgó mayores derechos a países pequeños, permitiendo que Colombia y Venezuela participen en igualdad de condiciones en la resolución de disputas comerciales, tanto con países desarrollados como con países en desarrollo. Por ejemplo, Colombia fue uno de los países que solicitó un panel contra el régimen restrictivo de importación de banano de la Unión Europea. Colombia también solicitó en el año 2000 un panel contra Nicaragua ya que este último impuso aranceles de 35% a los productos colombianos debido a una controversia de delimitación territorial.

Resulta interesante el hecho de que los representantes del sector privado estuvieron de acuerdo en la forma en que Colombia y Venezuela manejan sus disputas comerciales. Estas nunca han sido llevadas a la OMC, sino que se discuten a nivel bilateral y usualmente se utiliza el marco de la CAN para dirimir las diferencias.

Las consolidaciones arancelarias, el compromiso de no aumentar los aranceles más allá del techo acordado o consolidado, son temas entendidos por muchos como un resultado positivo de los ARU. Sin embargo, los techos arancelarios han llevado al sector privado a solicitar otras formas de protección, como los derechos anti-dumping. Adicionalmente, los techos son extremadamente altos: 35% para la mayoría de bienes industriales; 70% y 40% para la mayoría de los bienes agrícolas y los automotores, respectivamente (Cuadro 2).

El compromiso de eliminar el acuerdo multifibras, que aplica al comercio de textiles y confecciones, en un periodo de 10 años, comenzando en 1995, es considerado por el sector privado como un beneficio significativo de los ARU. Debido a que la mayoría

de la liberalización tiene lugar al final del periodo, es posible que el sector de textiles y confecciones colombiano pueda entonces ganar más mercado debido a su elevada competitividad. Este sector en Venezuela también se beneficiará pero en menor medida.

En relación con la inclusión de agricultura en el sistema multilateral de comercio, el sector privado y público tienen opiniones diferentes. El sector público considera que los ARU son útiles para oponerse a intereses que pedían retomar medidas ya eliminadas, tales como barreras para-arancelarias, en momentos en que las economías entraban en recesión. Los sectores agrícolas de cada país, particularmente en Colombia, encuentran que sus países se amarraron las manos innecesariamente y que el sector amerita contar con mayores opciones de protección frente a la competencia internacional.

B. Costos

El sector privado aseguró que el menor margen de acción para la aplicación de incentivos a las exportaciones, particularmente en cuanto a subsidios, es uno de los mayores costos de los ARU. Curiosamente, antes de que finalizara la Ronda de Uruguay los subsidios a las exportaciones ya estaban en niveles muy bajos (Sección II.A.2). Este resultado puede verse en una encuesta de Fedesarrollo (abril de 1999) donde se muestra que las firmas colombianas aseguran necesitar subsidios para tener éxito en la actividad exportadora, sobre todo en la región andina (a pesar de que el componente de subsidio de estos instrumentos ya era entonces marginal).

Otro costo señalado por el sector privado, en particular por la industria de ensamble de automotores, está asociado con el acuerdo sobre medidas de inversión relacionadas con el comercio (Trade-Related Investment Measures, TRIMS) y la restricción a los

requisitos de contenido nacional. Como se explicó en la Sección III.A.1, Colombia y Venezuela han protegido al sector de ensamble de automotores y autopartes por medio del Convenio de Complementación en el Sector Automotor (CCSA). Los requisitos de contenido nacional y la geografía han sido indispensables para crear un mercado intra-regional en esta categoría de bienes. Luego de un lobby intenso por parte del sector de ensamble de automotores y autopartes, Colombia y Venezuela optaron por mantener los requisitos de contenido nacional denominándolos reglas de origen. Entonces, el sector en la práctica no ha tenido que manejar ningún costo de adaptación a los ARU.

V. LA AGENDA COMERCIAL Y DE INTEGRACIÓN

Esta sección analiza la participación del sector privado colombiano y venezolano en la agenda comercial y de integración y otorga atención al marco institucional y a los canales de participación del sector privado en las negociaciones comerciales. También describe el papel de los grupos más activos en la formulación e implementación de la política comercial. Por último, se hace una breve referencia a la agenda de futuras negociaciones comerciales.

A. El marco institucional para la participación privada en la política comercial y de integración en Colombia

La participación del sector privado en la política comercial ha venido aumentando desde principios de los años noventa en Colombia. Esto ha sido el resultado de la liberalización comercial y de la estrategia de integración que motivaron que el sector privado y el sector público trabajaran conjuntamente. Además, la reforma constitucional de 1991 generó un cambio significativo en la relación entre los agentes del sector privado y del gobierno. La nueva Constitución reemplazó el principio de "democracia repre-

sentativa" por uno que puede denominarse como de "democracia participativa"³⁵.

En el caso del comercio exterior y la integración, se han desarrollado diversos mecanismos formales para la participación del sector privado. La Comisión Mixta de Comercio Exterior reúne a los representantes del Consejo Superior de Comercio Exterior y el sector privado. El Consejo Superior es el órgano de consulta del gobierno nacional en materia de comercio exterior y está presidido por el Presidente³⁶. El objetivo principal de la Comisión Mixta es analizar la política comercial y formular recomendaciones al gobierno nacional. El Ministerio de Comercio Exterior también se apoya en comités consultores a nivel nacional y regional en los cuales participan empresarios y representantes de los gremios.

A pesar de la creación de estas instituciones, cuando se realizaron las reformas comerciales a comienzos de los noventa, se presentaron pocas ocasiones para la participación regular del sector privado en el diseño e implementación de la política comercial. Ocampo & Esguerra (1992) documentan el caso de las decisiones adoptadas en el Grupo Andino durante la reunión de Galápagos en diciembre de 1989, las cuales fueron luego consignadas en el Acta de Barahona de 1991 y que resultaron en la consolidación del área de libre comercio entre Colombia y Venezuela. De manera similar, durante las negociaciones del TLC-G3, las decisiones adoptadas por los presidentes en la Declaración de Puerto Príncipe de 1993

³⁵ Ver Lleras de la Fuente, C. (1992) "La concertación económica entre los sectores público y privado en la Constitución Nacional", comentarios presentados en el Congreso Nacional de Analdex. Cartagena, Colombia.

³⁶ El Consejo está conformado por el Presidente, los ministros de Desarrollo Económico, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Minas y Energía, el director de Planeación Nacional y el Gerente General del Banco de la República.

fueron hechas sin la participación del sector privado. Por último, las negociaciones en al OMC no han sido la excepción, ya que a principios de los años noventa fue el gobierno quien estableció las consolidaciones arancelarias así como los términos de las negociaciones de servicios financieros.

Sin embargo, otros canales informales sí han operado. En particular, desde la creación del Mincomex ha existido un canal de comunicación entre el sector privado y el gobierno y también cierta coordinación al interior del gobierno. En relación con las negociaciones multilaterales y bilaterales, en 1991 se creó una metodología de trabajo con los gremios con base en las experiencias de la Comunidad Andina y el ejemplo de Nafta. Con esta metodología se buscaba mantener un canal de comunicación y una coordinación permanente con el sector privado. Este sistema fue utilizado de manera activa durante las negociaciones del TLC-G3 y en la negociación CAN-Mercosur. También fue aplicado en las discusiones relacionadas con agricultura y textiles y confecciones en la OMC.

Esta estrategia ha funcionado muy bien durante las reuniones preparatorias de las negociaciones ya que han servido para definir una posición de negociación. El sector privado está informado acerca del avance de las negociaciones, cuando se considera pertinente, por medio de un mecanismo comúnmente llamado como "el cuarto de al lado". No obstante, si bien se discuten aspectos técnicos de la negociación, los aspectos más importantes se abordan a un elevado nivel político (ministerial o incluso presidencial). En respuesta, los gremios utilizan a la prensa para dar a conocer sus opiniones en cuanto a aspectos en los que no tienen poder político, forzando al gobierno a debatir sus decisiones en público y no en el "cuarto de al lado"³⁷.

Ahora bien, la heterogeneidad del sector privado no permite la identificación de un único grupo o sector

poderoso en Colombia. Sin embargo, existe un gremio que agrupa a las principales empresas manufactureras: la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). Su poder relativo es alto, comparado con el de otros gremios, y el gobierno por lo general prefiere a la ANDI como moderador con el sector privado. Sin embargo, hay otros gremios que representan actividades o sectores específicos, y que comparten la importancia de la ANDI como los gremios de los productores de plásticos y petroquímicos (Acoplásticos) y el gremio de los exportadores (Analdex), entre los más importantes.

B. La agenda para futuras negociaciones comerciales

La coordinación entre Colombia y Venezuela fue muy activa durante la negociación del TLC-G3 y en las negociaciones con Brasil y Argentina. Sin embargo, se requiere de una mayor discusión y definición en torno a importantes decisiones futuras: ¿qué temas deben ser discutidos en los distintos foros (en la OMC, en la CAN o en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)? ¿Cuáles son los intereses principales de ambos países en cada uno de estos foros? ¿En qué áreas existen intereses opuestos y qué se puede hacer para que converjan? ¿Cómo aumentar la penetración en los mercados internacionales manteniendo la consistencia con la estrategia adoptada en otros niveles?

Es mucho lo que está en juego, más que en el pasado, por dos razones. Primero, el diseño de una estrategia de integración con países de tamaño similar (como en la CAN, por ejemplo) era relativamente

fácil cuando el impacto potencial en el socio era relativamente bajo. Las nuevas negociaciones como el ALCA o una eventual incorporación al Nafta cambiarán a los países de manera definitiva. Segundo, las negociaciones de los anteriores acuerdos de integración generalmente se limitaban a acceso a mercados. Esto está cambiando a pasos acelerados y las nuevas negociaciones incluirán temas tales como los derechos de propiedad intelectual, servicios, regulaciones en comunicaciones, inversión y medio ambiente, entre otros.

1. Organización Mundial del Comercio

La Comunidad Andina ha procurado coordinar una agenda común en relación con la OMC. Los temas de la agenda incluyen los siguientes puntos:³⁸

- *Ampliación de la agenda de negociaciones.* Existe gran preocupación y oposición a una posible ampliación de los límites de la negociación, en particular en relación con temas laborales y de medio ambiente.
- *ALCA.* Hay preocupación en torno a la relación entre el proceso del ALCA y la nueva ronda de negociaciones multilaterales.
- *Agricultura.* Los países andinos buscan una definición clara de subsidios a las exportaciones y mecanismos de apoyo interno, los cuales generan distorsiones considerables en los mercados mundiales. Por solicitud de Colombia, los países andinos quieren obtener un tratamiento especial para aquellas naciones con programas de sustitución.

³⁷ Ver la carta enviada al presidente de Fedemetal en 1992 y la dirigida a la ANDI en relación con las negociaciones del TLC-G3. Fedemetal (1992), Editorial en *Carta Metalúrgica*, segundo trimestre, julio, Bogotá; ANDI (1994), "Carta al Presidente" en *Revista de la ANDI*, mayo-junio, Bogotá.

³⁸ Esta sección está basada en la ayuda de memoria de la primera reunión bilateral del Consejo de Comercio e Inversión Bilateral CAN-Estados Unidos (*Trade and Investment Council, TIC*), la cual tuvo lugar el 28 de mayo de 1999, y en documentos internos del Ministerio de Comercio Exterior.

ción de cultivos ilícitos. Colombia está dispuesta a reemplazar requisitos de absorción de cosechas domésticas para algunos bienes agrícolas.

- *Medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMS)*. Los países de la CAN quieren obtener una extensión para el acuerdo automotor, notificado bajo el acuerdo TRIMS. Así mismo, pretenden renegociar TRIMS debido a la importancia de las medidas de contenido nacional para el convenio automotor y la política agrícola.
- *Servicios*. Los países andinos pretenden revisar las excepciones de nación más favorecida y excepciones especiales en el área de transporte aéreo. Por su parte, tienen interés en incluir temas pendientes de solución en el Consejo de Servicios de la OMC en cuanto a salvaguardias, subsidios y compras del estado.
- *Compras del estado*. Los países miembros de la CAN quieren negociar un acuerdo sobre la implementación de una regulación común de compras del estado ya que Colombia y Venezuela no han adherido al Código de Compras Gubernamentales de la OMC.

2. Negociaciones hemisféricas y regionales

Los gobiernos de Colombia y Venezuela buscan mantener una participación activa tanto en las negociaciones regionales como en las hemisféricas. A nivel regional, el interés principal consiste en consolidar el mercado común andino a más tardar el 31 de diciembre del año 2005. Para ello se le está dando atención especial a corregir algunas distorsiones derivadas del AEC y al fortalecimiento de diversos temas, tales como la integración física, las normas técnicas y sanitarias, las compras del estado y la regulación aduanera. Sin embargo, no están en discusión el convenio automotor y las excepciones aplicadas al comercio agrícola.

Una consecuencia directa de la importancia del comercio andino para Colombia y Venezuela ha sido el mayor esfuerzo en torno a mantener un consenso en la CAN en relación con las negociaciones con otros bloques comerciales y otros países³⁹. En reiteradas ocasiones los países miembros han mostrado su interés en profundizar sus relaciones económicas y comerciales con el Mercosur y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), tratando de concluir con este último bloque las negociaciones que comenzaron a principios de los años noventa. Finalmente, los países andinos han comenzado a negociar un acuerdo con Panamá.

A nivel hemisférico, Colombia y Venezuela han mantenido una participación activa en las reuniones preparatorias para las negociaciones del ALCA, si bien la Comunidad Andina actúa con una vocería única en este foro. Así, demuestran que saben bien que una demora (o posible falla) en su materialización podría privarlos de mejores condiciones de acceso a su principal mercado de exportación.

Por último, las autoridades económicas de Colombia y Venezuela han establecido una agenda para mejorar las relaciones comerciales con la Unión Europea, enfocándose en tres aspectos principales. Primero, se busca promover una mayor utilización de las preferencias comerciales obtenidas por el Programa Especial de Cooperación (Special Cooperation Program, SCP-drogas). Segundo, Colombia espera defender su posición ante el régimen restrictivo de importación de banano y, en lo posible, conseguir una cuota mayor mientras se logra su total eliminación. Tercero, se quiere incentivar los contratos de asociación (joint ventures) y las alianzas estratégicas.

³⁹ La CAN representa cerca de 50% de las exportaciones de manufacturas de ambos países; ver sección II.B.3.

VI. CONCLUSIONES

- Los Acuerdos de la Ronda de Uruguay (ARU) han jugado un papel marginal en relación con los cambios en el sentido de la liberalización de la política comercial de Colombia y Venezuela. De hecho, durante los años noventa, gran parte de las reformas comerciales e institucionales para adoptar un modelo de desarrollo económico orientado hacia afuera tuvieron lugar de manera unilateral. Sin embargo, los ARU fortalecerán la disciplina multilateral en el comercio mundial y traerán beneficios importantes en el área de solución de controversias. También promoverán la adopción de una política comercial adecuada para la estrategia de desarrollo de Colombia y Venezuela.
- El proceso de integración andino ha sido el más significativo en términos de la redefinición de la mayoría de la política comercial en ambos países. En particular, el Arancel Externo Común (AEC) andino garantizará aranceles estables y a niveles históricamente bajos en los próximos años.
- La activa estrategia de integración emprendida a principios de los años noventa forzó al sector público y al sector privado a actuar conjuntamente. Sin embargo, las autoridades han podido excluir al sector privado de las negociaciones comerciales cuando lo han considerado pertinente. Con todo, en los últimos años se han desarrollado nuevos mecanismos para incrementar la participación del sector privado.
- Las importantes excepciones al AEC, en gran medida originadas en el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), han producido una estructura arancelaria mucho más plana de lo que se pretendía originalmente. Esto es una buena noticia pero, por supuesto, existen formas más transparentes y eficientes para alcanzar este tipo de estructura. La actual estructura arancelaria de cuatro niveles podría modificarse a dos niveles, lo cual facilitaría una integración más profunda con Perú y Bolivia.
- Las ambigüedades existentes en los ARU le han permitido a Colombia y Venezuela mantener prácticas comerciales que son bastante heterodoxas considerando los estándares de la OMC. En la agricultura continúan aplicándose precios mínimos y en el sector automotor todavía se aplican requisitos de contenido nacional.
- Los ARU mejoraron las políticas de promoción de exportaciones en Colombia y Venezuela. Los subsidios a las exportaciones vienen siendo reemplazados por otros instrumentos más transparentes. Colombia y Venezuela están utilizando de manera activa devoluciones de impuestos indirectos (*drawback*), incentivos crediticios y asistencia en mercadeo e información. Seguramente continuarán las discusiones en torno a estos temas, mientras que el sector privado colombiano y venezolano sigan percibiendo estos recortes a los subsidios como uno de los mayores costos asociados con la OMC.
- La adopción de las reglas y procedimientos mejorados de la OMC en relación al anti-dumping no han prevenido el deslizamiento hacia la protección sectorial específica mediante la utilización de este instrumento. El sector privado ha demandado cada vez de manera más creciente protección específica a través de solicitudes de investigación de dumping.
- Varios aspectos bilaterales dificultan la relación comercial entre Colombia y Venezuela. Ninguno ha sido llevado a la instancia correspondiente de la OMC para su solución. Algunas de estos conflictos involucran prácticas de vieja data, como el monopolio colombiano al comercio de licores, que requiere de una reforma constitucional para ser resuelto. Otros, son producto de un claro in-

terés proteccionista que ha caracterizado al gobierno venezolano en los últimos años.

- El sector privado percibe que los ARU no han implicado costos considerables, con excepción de su impacto en los menores subsidios de exportación y algunas prácticas en la industria automotriz. La política comercial unilateral y la integración andina tienen para ellos un mayor impacto. Los principales beneficios asociados con los ARU son mayor acceso a mercados, la consolidación arancelaria, el procedimiento de solución de controversias y la culminación del acuerdo multifibras.
- Colombia y Venezuela han incrementado su coordinación en las negociaciones comerciales.

Se ha observado un progreso considerable en la definición de una posición conjunta en las negociaciones relacionadas con la OMC. Debido a su cubrimiento comprehensivo de disciplinas comerciales, el futuro de la política comercial de Colombia y Venezuela, así como el de sus otros miembros, está íntimamente ligado al desempeño futuro de la Comunidad Andina.

El verdadero reto para ambos países es dedicarse a la agenda de integración pendiente, particularmente la andina, sin descuidar sus obligaciones multilaterales. Los acuerdos de integración entre socios similares fueron fáciles de manejar, pero la nueva agenda de integración podría producir enormes costos si no se aborda adecuadamente. Los beneficios potenciales son, por supuesto, mucho mayores.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDI (1994), "Carta al Presidente" en *Revista de la ANDI*, Bogotá, mayo-junio.
- Arguello, R. (1999), "Identification of Interests of the Andean Community and its Member States in Preparation of the WTO Agricultural Negotiations, Final Country Report, Colombia". Universidad del Rosario-Institute of Development Studies, octubre.
- Banco Mundial (2000), *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- _____ (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford, Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Braga, C.A.; J. Nogués & S. Rajapatirana (1997), "Latin America and the Caribbean in the World Economy", en Burki et al., *Trade: Towards Open Regionalism*, Washington, D.C., BID-Banco Mundial.
- Burki, S.J.; G.Perry & S.Calvo eds. (1998), *Trade: Towards Open Regionalism*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997, Washington, D.C., BID-Banco Mundial.
- Conapri (1999), "Programa de Transición Económica 1999-2000", <http://www.conapri.org>
- De Melo, J. & A. Panagariya (1993), *New Dimensions in Regional Integration*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press, Great Britain.
- Desai, Mihir & Hines, James (2000), "The Uneasy Marriage of Export Incentives and Income Tax", *NBER Working Papers* No. 8009.
- Economist (2000), "Going too Far in Support of Trade", 16 de diciembre.
- Echavarría, J.J. (1998), "Trade Flows in the Andean Countries: Unilateral Liberalization or Regional Preferences?", en S.J. Burki, G.Perry and S.Calvo, eds, *Trade: Towards Open Regionalism*, pp.79-102.
- _____ (2000), "Colombia en la década de los 90s: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico", *Coyuntura Económica*, septiembre.
- _____ C. Gamboa & R. Guerrero (2000), "Escenarios de reforma a la estructura arancelaria de la Comunidad Andina", mimeo, Fedesarrollo.
- _____ L. Zuleta & S. Zuluaga (1999), "Impacto sectorial de la integración andina: el caso del sector textil-confección", mimeo, Fedesarrollo.
- Edwards (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford University Press, Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____ (1998), "The Andean Pact Reforms: How Much Progress? How Far to Go?", in *The Andean Community and the United States: Trade and Investment Relations in the 1990s*, editado por M. Rodríguez, P.Correa & B.Kotschwar eds., pp.9-44.
- Esguerra, P. & J.C. Elorza (1996), "El AEC Andino: protecciones efectivas, sus efectos sectoriales sobre el comercio intra-regional y la integración continental", Informe Final presentado a la Secretaría de la Comunidad Andina, junio 1680, mimeo.
- Fedemetal (1992), Editorial comment in *Carta Metalúrgica*, segundo trimestre, Bogotá, julio.
- Fraser Institute (2000), "Economic Freedom of the World: 2000 Annual Report", (mimeo), Fraser Institute.
- Guash, L. & S.Rajapatirana (1998), "Total Strangers of Soul Mates? Anti-dumping and Competition Policies in Latin America and the Caribbean", *World Bank Policy Research Working Paper*, no.1958, agosto.
- Hombres, R.; A. Montenegro & P. Roda (1994), *Una apertura hacia el futuro: balance económico 1990-94*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), septiembre.
- Krueger, A. O. (1997), "Trade Policy and Economic Development: How We Learn", *The American Economic Review*, vol.87, no.1, marzo
- Lleras de la Fuente, C. (1992), "La concertación económica entre los sectores público y privado en la Constitución Nacional", remarks presented to the National Congress of Exporters (Analex), Cartagena.
- Ministerio de Comercio Exterior (Mincomex) (1999), "Posibles temas de la nueva ronda de la OMC y los intereses comerciales y económicos de Colombia", Bogotá mimeo.
- _____ (1995), *Colombia ante la Organización Mundial del Comercio*, Fundación Friedrich Ebert, Bogotá.
- _____ (1994), *El nuevo camino hacia el progreso*, Editorial Retina, Ministerio de Comercio Exterior, Bogotá,
- _____ (1993), *La internacionalización de la economía colombiana*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.
- Naim, M. (1993), *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.

- Nogués, J. & R. Quintanilla (1992), "Latin American Integration and the Multilateral Trading System", in *New Dimensions in Regional Trade*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.278-318.
- Ocampo, J. A. & P.Esguerra (1992), "Concertación y política industrial: la experiencia colombiana a la luz de algunos casos internacionales de éxito", documento presentado al Congreso Nacional de Analdex, Cartagena.
- OMC (1997), *Trade Policy Review: Colombia*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio, febrero.
- _____ (1996), *Trade Policy Review: Venezuela*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio, enero.
- Panagariya, A. (2000), "Evaluating the Case for Export Subsidies".
- Primo Braga, C.A.; J. Nogués & S. Rajapatirana (1997), "Latin America and the Caribbean in the World Economy", in Burki et al., *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean-1995: The Challenges of Reform*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Rajapatirana, S. (1998a), "Colombia and the Andean Group: Choices and Challenges", mimeo.
- _____ (1998b), "Colombian Trade Policies and the 1996 WTO Trade Policy Review", mimeo.
- _____ (1999), "Venezuela: The Evolving Trade Regime and Integration Choices", mimeo.
- Rodríguez, M.; P.Correa & B. Kotschwar eds. (1998), *The Andean Community and the United States: Trade and Investment Relations in the 1990s*, Washington DC: OEA, primera edición, septiembre.
- Rodrik, D. (1994), "Developing Countries after the Uruguay Round", Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper: 1084, diciembre.
- _____ (1995), "Trade Policy and Industrial Policy Reform", en J.Behrman and T.N.Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol.3B, Amsterdam: North Holland.
- Secretaría de la Comunidad Andina (1999), "Bases para el perfeccionamiento del Arancel Externo Común", documento de trabajo, mimeo.
- Urrutia, M. (1983), *Gremios, política económica y democracia*. Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- USTR (diversos años), *Foreign Trade Barriers*, www.ustr.gov/reports/index.html.
- Williamson, J. (1993), "Democracy and the Washington Consensus", *World Development*, vol.21, No.8, pp.1329-1336.
- _____ (1997), "The Washington Consensus Revisited", Institute of International Economics, en Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, BID, Washington, D.C.