

## SESIÓN Nº 8 UNIONES ADUANERAS

### 1. Unión Aduanera.

Conocidas también como sistema de preferencias aduaneras. Es una forma de integración muy peculiar, basada en el hecho de que un conjunto de territorios aduaneros se concedan entre sí una serie de ventajas aduaneras, no extensibles a terceros, debido a la suspensión internacionalmente aceptada de la cláusula de nación más favorecida. Se eliminan los aranceles y las demás restricciones al comercio entre los países miembros además se aplican aranceles comunes en contra de las importaciones provenientes de terceros países. Además pueden unificarse o no los impuestos al consumo de los países de la unión.

En el capítulo 4 de su libro Viner<sup>1</sup> desarrolla su planteamiento económico sobre las uniones aduaneras. Aunque no es explícitamente mencionado, su marco de análisis es el de una economía competitiva con libre comercio.

Viner es, con toda justicia, considerado el fundador del análisis económico de las uniones aduaneras. Tal como ha sido reconocido explícita e implícitamente por todos los que han escrito posteriormente sobre el tema, los conceptos de “creación de comercio” y “desviación de comercio” han constituido los pilares del análisis para determinar sus ventajas y desventajas. La idea central detrás de estos conceptos es descubrir si a consecuencia de la unión, y de la consecuente eliminación de los aranceles para los países miembros y de la creación de un arancel común hacia el exterior, esos países compran los bienes que necesitan del proveedor más barato o de uno más caro que pertenece a la unión.

El que los países involucrados y el mundo en su conjunto ganen o pierdan como consecuencia de la unión aduanera dependerá de cuál de las tendencias, la creación de comercio o la desviación de comercio, predomine. En ese trabajo pionero, Viner explica la acción de estos efectos de manera general.

“It has been assumed hitherto that in so far as a customs union has effects on trade these must be either trade-creating or trade-diverting effects. This would be true if as output of any industry in a particular country increases over the long-run relative to the national economy as a whole, its money costs of production per unit relative to the general level of money costs also tended to rise”.

---

<sup>1</sup> The Customs Union Issue. New York. Cornegie Endowments for International Peace.

Entonces, considera que si los costos no son crecientes sino decrecientes podría ocurrir que la unión aduanera fuese beneficiosa:

“There is thus a possibility –though not, as is generally taken for granted in the literature, a certainty- that if the unit cost of production falls as the result of the enlarged protected market consequent upon customs union there will be a gain from customs union for one of the members, for both the members, and/or for the union as a whole, but there is also a possibility – and often a probability- that there will be a loss in each case”.

Él era escéptico con respecto a esta última posibilidad, pues consideraba que en caso de existir firmas con costos decrecientes, no eran numerosas. En su opinión, una ventaja de la unión aduanera con respecto a acuerdos preferenciales es que estos últimos son selectivos y por ello es muy probable que sean del tipo desviador de comercio. Mientras que la unión aduanera al consistir en la remoción total de aranceles para todos los bienes entre los países miembros, no es selectivo e incluirá tanto desviación como creación de comercio. Considerando que desde el punto de vista del comercio libre las uniones aduaneras no eran necesariamente ni buenas ni malas estableció algunos criterios que determinarían si la unión está en la dirección del comercio libre:

1. Cuanto mayor es el área económica que ocupa la unión aduanera mayor será su potencial para general mayor división del trabajo.
2. Cuanto menor sea el arancel sobre las importaciones del exterior de la unión, comparado con el que existía antes de ella.
3. Cuanto mayor sea el grado de sustituibilidad entre los bienes producidos por los países que van a formar la unión.
4. Cuanto mayor sea la diferencia de costos entre esas industrias.
5. Cuanto mayor sean los aranceles que tienen los países fuera de la unión para los bienes producidos en los países miembros.
6. Cuanto mayor sea el número de industrias dentro de los países miembros, para las que el incremento del tamaño del mercado les permitirá producir bienes con menores costos que lo que costaría importarlos.

Viner también consideró los efectos que una unión aduanera podía tener sobre los términos de intercambio y sobre la capacidad de negociación que puede tener un grupo de países dentro de una unión aduanera. Con respecto a lo primero, mediante aranceles la unión podría mejorar sus términos de intercambio, pero a costa de perjudicar al resto de países, quienes también podrían imponer

aranceles. Sin embargo, como los niveles de los aranceles pueden estar sujetos a negociación, el negociar como unión significa una ventaja. Es decir, la unión aumenta la capacidad de negociación.

La unión también podría reducir los costos administrativos de recaudación de aranceles, en particular si se asigna esta tarea a uno sólo de los miembros. Pero, si esto último no ocurre podrían haber aún mayores costos y fricciones de carácter político.

La unión podría enfrentar problemas relacionados con los ingresos por aranceles, tanto porque algunos países dejarían de percibirlos en mayor cantidad que otros y viceversa, como porque podría ser necesaria una asignación específica de los ingresos aduaneros entre los países miembros.

La crítica de James Meade a Viner tiene que ver con que el análisis de este último es compatible con la suposición de que la elasticidad de demanda es cero y que la de oferta es infinita. Esto sería así porque Viner no considera los cambios que podrían ocurrir en los efectos positivos y negativos de la unión, cuando cambios en los precios afecten las cantidades ofertadas y demandadas.

## **2. Definición de UA y sus implicaciones prácticas.**

De acuerdo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en ingles), una unión aduanera debe contar con los siguientes requisitos:

- ✓ La eliminación de sustancialmente todos los derechos de aduana, y de otros tipos de restricciones comerciales entre los países participantes.
  - ✓ El establecimiento de aranceles comunes, así como de otras reglamentaciones sobre el comercio exterior con otras economías no parte. Las distintas formas posibles de establecer un arancele aduanero común y los demás instrumentos de la UA se ven de alguna forma limitados por estos requisitos.

## **3. Característica de la UA.**

- ✓ Libre movilidad de bienes, sin excepciones independientemente del origen de los mismos, una vez internados en cualquier país miembro.
- ✓ Libre comercio de servicios, especialmente asociados al comercio de bienes.
- ✓ Arancel Externo Común - AEC -.
- ✓ Administración aduanera común.
- ✓ Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios.

- ✓ Política comercial externa común.
- ✓ Eliminación de puestos fronterizos.

#### 4. Principales ventajas.

- ✓ Mayor fluidez del comercio.
- ✓ Disminución de costo de transporte.
- ✓ Disminución de costo en la administración pública.
- ✓ Uso racional de infraestructura.
- ✓ Fortalecimiento de la posición negociadora frente a terceros.

#### 5. Principales Uniones Aduaneras.

##### 5.1. La Comunidad Andina de Naciones - CAN -.



La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una organización subregional con personalidad jurídica internacional. Está formada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Sus antecedentes se remontan a 1969 cuando se firmó el Acuerdo de Cartagena, también conocido como Pacto Andino. La CAN inició sus funciones en agosto de 1997.

El SAI es el conjunto de órganos e instituciones que trabajan vinculados entre sí y cuyas acciones se encaminan a lograr los mismos objetivos: profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración. La primera reunión de este foro se realizó el 15 de enero de 1998 en Quito (Ecuador). Los órganos e instituciones del SAI son:

- Consejo Presidencial Andino.

- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.
- Comisión (integrada por los Ministros de Comercio).
- Parlamento Andino. · Secretaría General (de carácter ejecutivo)
- Consejo Consultivo Empresarial. · Consejo Consultivo Laboral.
- Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Fondo Latinoamericano de Reservas.
- Convenios.
- Universidad Simón Bolívar.

La Zona de Libre Comercio (ZLC) es la primera etapa de todo proceso de integración y compromete a los países que la impulsan a eliminar aranceles entre sí y establecer un arancel común ante terceros.

La ZLC andina se comenzó a desarrollar en 1969 y se culminó en 1993. Para ello utilizaron como instrumento principal el Programa de Liberación, encaminado a eliminar todos los derechos aduaneros y otros recargos que incidieran sobre las importaciones.

La ZLC tiene una característica que la hace única en el América Latina: todos los productos de su universo arancelario están liberados.

- En septiembre de 1990 Bolivia, Colombia y Venezuela abrieron sus mercados.
- En enero de 1993 lo hizo Ecuador.
- Perú se está incorporando de forma gradual a la ZLC, tras suspender en agosto de 1992 sus compromisos con el Programa de Liberación. Finalmente, en julio de 1997, Perú y los demás miembros de la CAN llegaron a un acuerdo para la integración total de este país a la ZLC (mediante una progresiva desgravación arancelaria), cuya aplicación comenzó en agosto de 1997 y culminará en el 2005.

### **Áreas de Integración**

- La CAN ha llevado a cabo una Integración Comercial

caracterizada por: Zona de Libre Comercio, Arancel Externo Común, Normas de Origen, Competencia, Normas Técnicas, Normas Sanitarias, Instrumentos Aduaneros, Franjas de Precios, Sector Automotor y Liberalización del Comercio de Servicios.

- En el campo de las Relaciones Externas, la CAN mantiene: negociaciones con el MERCOSUR, con Panamá, con Centroamérica y con la CARICOM; Relaciones con la Unión Europea, Canadá y EEUU; Participa en el ALCA y en la OMC; y todos los países miembros tienen una Política Exterior Común.
- Asimismo, este organismo ha realizado grandes esfuerzos para conseguir una Integración Física y Fronteriza en materia de transporte, infraestructura, desarrollo fronterizo y telecomunicaciones, y también una Integración Cultural, Educativa y Social.
- Un Mercado Común, la CAN realiza tareas de: Coordinación de Políticas Macroeconómicas, Propiedad Intelectual, Inversiones, Compras del Sector Público y Política Agropecuaria Común.

Actualmente la Comunidad Andina agrupa a cinco países con una población superior a los 105 millones de habitantes, una superficie de 4,7 millones de kilómetros cuadrados y un Producto Interior Bruto del orden de los 285.000 millones de dólares. Es una subregión, dentro de Sudamérica, con un perfil propio y un destino común.

## **5.2. Unión Aduanera Centroamericana.**

En 1992, los Presidentes de El Salvador y Guatemala firman un acuerdo de Libre Comercio entre sus territorios y se comprometen a formalizar una Unión Aduanera. Este es el hecho principal que lleva a los países centroamericanos a suscribir, el 29 de octubre de 1993, el Protocolo de Guatemala al Tratado de Integración Económica Centroamericana, mediante el cual se adaptan y actualizan las normas de dicho Tratado General a la realidad económica y social de estos países, así como al nuevo marco institucional del SICA, y se crea el Subsistema de Integración Económica.

Este Subsistema está integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, y tiene como objetivo básico (Artículo 3) “el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países

miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y técnicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional”.

Asimismo, en él se establecen las diferentes etapas a seguir en el proceso de integración económica. En primer lugar, se fija un compromiso de mejora de la zona de libre comercio (Artículo 7), para llegar finalmente a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios (Artículo 15). Pero el objetivo que subyace en el Protocolo es el de la creación de una Unión Económica (Artículo 6), que pase necesariamente por una integración monetaria y financiera centroamericana (Artículo 19).

La organización institucional del Subsistema de Integración Económica viene determinada en los Artículos que van del 36 al 54, estableciéndose como instituciones más representativas el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Para su correcto funcionamiento, el subsistema de Integración Económica debe ajustarse a los siguientes principios y enunciados: legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad. A través de este instrumento institucional, los países integrantes<sup>6</sup> se comprometen a buscar consistentemente el equilibrio macroeconómico y la estabilidad interna y externa de sus economías, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas congruentes y convergentes.

Así como a alcanzar de manera gradual y progresiva los diferentes niveles de integración que se exponen en dicho Protocolo. Por otro lado, el Protocolo de Guatemala faculta a los Estados firmantes para que dos o más de ellos puedan avanzar con mayor celeridad en el proceso de integración económica centroamericana. En este sentido, Guatemala y El Salvador decidieron avanzar más rápidamente en el Proceso de Unión Aduanera, suscribiendo a esos efectos un Convenio Marco en el año 2000.

#### **5.2.1. El Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica (2004).**

Precisamente uno de los hechos más reseñables desde la firma del Protocolo de Guatemala hasta la fecha actual es

la intención de Guatemala y El Salvador de proseguir la integración económica, impulsando con ello también el proceso común centroamericano. Como hemos comentado anteriormente, estos dos países ya habían suscrito en 1992 un Acuerdo de Libre Comercio, al que se adhirieron los Gobiernos de Nicaragua y Honduras en agosto de 2000, y el de Costa Rica en junio de 2002.

Pero tres meses antes de la celebrada incorporación de Costa Rica al proceso de integración, los Presidentes de la región aprobaron un Plan de Acción para acelerar el proceso de Unión Aduanera, que culminó en la aprobación, el 29 de junio de 2004, del Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica (UAC).

Este Marco es el que está sirviendo actualmente de base para las negociaciones. Tiene como visión general “alcanzar de manera gradual y progresiva la Unión Aduanera, a efecto de concretar esta etapa del proceso de integración centroamericana mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, entre otras; considerando que la ampliación de los mercados nacionales, a través de este proceso de integración, constituye un requisito necesario para impulsar el desarrollo de la región”, con el objetivo de “alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional; es decir, este objetivo es el objetivo básico del Subsistema de Integración Económica, tal como lo dispone el Protocolo de Guatemala en el artículo 3, cuando se refiere a los objetivos y principios de la integración económica centroamericana”. Para ello será necesario regirse por los principios de: legalidad, gradualidad, flexibilidad, consenso, y transparencia, anteriormente citados.

A lo largo de los últimos meses se ha venido trabajando a buen ritmo, efectuándose la última Reunión del Consejo de Ministros de Integración Económica el pasado 23 de enero de 2006. En dicha reunión se definió el Plan de



Acción para el actual semestre, período en el cual corresponde a Costa Rica la Presidencia del Subsistema de Integración Económica.

### **5.2.2. La Unión Aduanera Centroamericana: Estado de la situación**

Dentro de los diferentes niveles de integración descritos en el Protocolo de Guatemala, la consecución de una Unión Aduanera sirve de antesala para la culminación del Mercado Común Centroamericano (MCCA). A este respecto, la teoría económica nos recuerda que una Unión aduanera es la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno sólo, entre los cuales se eliminan los derechos aduaneros para todos los productos independientemente del origen y cuyos miembros aplican idénticos aranceles y restricciones a terceros países.

Las características de una Unión Aduanera son las siguientes:

- ✓ Libre movilidad de bienes sin excepciones, independientemente del origen de los mismos, una vez internados en cualquier país miembro.
- ✓ Libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados al comercio de bienes.
- ✓ Existencia de un arancel externo común.
- ✓ Administración aduanera común.
- ✓ Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios.
- ✓ Política comercial externa común.
- ✓ Eliminación de puestos fronterizos (intracentroamericanos).

Sus principales ventajas son:

- ✓ Mayor fluidez del comercio.
- ✓ Disminución de costos de transporte.
- ✓ Disminución de costos de la Administración Pública.
- ✓ Uso racional de la infraestructura.
- ✓ Fortalecimiento de la posición negociadora frente a terceros.

Centrándonos en estas características, vamos a analizar a continuación en qué situación se encuentra actualmente la Unión Aduanera Centroamericana, así como los pasos que han dado los países del istmo para acercarse al objetivo final de hacer realidad el Mercado Común en la región.