

LA EMPRESA, LOS PROGRAMAS DE LIBERACION DEL INTERCAMBIO Y LA TARIFA EXTERNA COMUN.

Por OCTAVIO GUTIERREZ

I. *Introducción*

I.1. *Finalidad última del Acuerdo Subregional Andino.* Tal como está expresada en el artículo 1º del Acuerdo, ella consiste en acelerar el crecimiento de los países miembros mediante su integración económica (unión aduanera) para "procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión".

Lo precedente es la consecuencia necesaria de considerar que el mejoramiento general de las condiciones de vida y el aumento de la producción per cápita son inconseguibles, en proceso acelerado, dentro del marco nacional que aisladamente se procure cada uno de estos países en vías de desarrollo, particularmente si se tiene en cuenta el progresivo deterioro de los términos del intercambio como resultado de la concentración de sus exportaciones en productos primarios o de escaso valor agregado.

"Para un país subdesarrollado —indica Furtado "Teorías y Política del Desarrollo Económico", p. 228— su intercambio externo es, ante todo, el trueque de mercancías producidas a niveles tecnológicos que le son accesibles por otras producidas a niveles tecnológicos a los cuales no tiene acceso".

En resumen y en la filosofía del Pacto Andino, el mejoramiento del nivel de vida exige un incremento de la productividad mediante esquemas de producción a escala superiores a las dimensiones nacionales y que deben operar en el marco ampliado e integrado de una economía subregional.

1.2. Los medios para lograrla. El Acuerdo (artículo 2º), en exploración tentativa —*numerus apertus*: no exhaustiva— pluraliza los diversos mecanismos y medidas aplicables.

En lo que interesa al TEMA V, los fija en dos medios operativos: a) un programa de liberación del intercambio, y b) un arancel externo común.

Traducidos estos medios a un lenguaje más directo, significan que, por una parte, se pretende la eliminación de los aranceles aduaneros internos, como asimismo otros gravámenes y restricciones, con lo cual desaparecerán las actuales formas de discriminación entre las mercancías de los países participantes y se provocará la libre movilidad de los bienes y el sometimiento de la producción, en términos de oferta y demanda interna, a las regulaciones de una competencia abierta. Y, por otra, se pretende igualmente que la discriminación subsista frente a terceros países, pero a niveles de tarifa uniforme.

Al adoptarlos, las economías nacionales de la Subregión Andina se ajustan a los principios normativos de las uniones aduaneras: “se entenderá por unión aduanera, la sustitución “de dos o más territorios aduaneros por uno solo, de manera: i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, sean eliminados con respecto “a lo esencial de los intercambios, entre los territorios constitutivos de la unión; y ii) que se apliquen en general unos “mismos e idénticos aranceles y restricciones por los miembros de la unión a aquellos territorios que no pertenecen a “ella”. (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT, art. XXIV, secc. 8, letra a).

I.3. *Evaluación del proceso de integración.* Para saber si se marcha en el sentido de la dirección acertada, el Pacto Andino —también en su artículo 2º— obliga a su evaluación periódica e indica los factores de iniciación, entre los que se cuentan, a propósito de nuestro TEMA V, los efectos que la remoción gradual de las restricciones al comercio intra-zonal han de causar “sobre la expansión de las exportaciones globales y el comportamiento de su balanza comercial con la subregión”.

El tipo o patrón de comercio internacional de un país en desarrollo va a experimentar un cambio, supuesta su inserción en un sistema económico regional, que afectará a los términos de tal comercio, tanto desde el punto de vista de su producción cuanto de sus consumos, en razón de la eliminación de las tarifas intraregionales, de la remoción de las demás restricciones y gravámenes, de la imposición de un nivel arancelario de protección ante terceros países y, en fin, del carácter planificado e inducido del proceso de cambio.

Se parte aquí de la premisa de que, en cuanto al consumo, la implantación de una unión aduanera permite sustituir la importación de bienes extrazonales por producciones domésticas de los mismos —al menos en una medida significativa— aumentando los niveles de la balanza comercial con la Subregión. E igualmente, desde el punto de vista de la producción misma, permite una tecnificación y una expansión del proceso industrial que debe hallar expresión en el crecimiento de las exportaciones globales (tanto al área de la unión como fuera de ella).

Este es el fenómeno que debe ser evaluado de tiempo en tiempo, incluso para la aplicación de medida correctivas.

I.4. *La instrumentalización.* Para hacer operativos los medios (supra, I.2.) se requiere de los adecuados instrumentos técnicos, a saber:

a. *de una estructura institucional:* es presupuesto de la integración el constituirse como un proceso voluntario y de

derecho. Lo cual exige, obviamente, el consentimiento de los Estados asociados y la adopción de una estructura jurídica.

Este literal, como el que sigue, está considerado aquí para fines sistemáticos ya que no forma parte del TEMA V. Por ende, sólo agregaremos que su estructura está dada por el Acuerdo de Integración Subregional dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ("Las disposiciones de este Acuerdo no afectarán los derechos y obligaciones del Tratado de Montevideo y de las Resoluciones de la ALALC, que se aplicarán en forma suplementaria", artículo 114). El de Montevideo, pues, cabe ser considerado como Tratado marco.

Para la institucionalidad de las asociaciones supranacionales, vid, entre otros: Catalano, Nicola: "Manual de Derecho de las Comunidades Europeas"; Jean Bernard Blaise: "Le Statut Juridique des Ententes Economiques", etc.;

b. *de organismos*: b.1. *dentro del Pacto Andino*: *principales*: la Comisión (directivo y ejecutivo) y la Junta (técnico), y *auxiliares*: el Comité (consultivo) y el Comité Económico y Social (asesor);

b.2. *en ALALC*: los indicados en el Tratado de Montevideo.

b.3. *en la planificación y fomento de la sub-área*: coordinación con la Corporación Andina de Fomento (artículo 24);

b.4. *en el ámbito hemisférico*: vinculaciones con CEPAL, BID, organismos de estudios como INTAL, etc.; y,

b.5. *en el orden interno de los Estados asociados*: el Capítulo III del Acuerdo obliga a una armonización de las políticas económicas y a la coordinación de los planes de desarrollo; y,

c. *de destinatarios del proceso*: sustancial e inmediatamente lo serían los Estados miembros y las empresas, entendido esto último como las unidades económicas de producción —real o potencial— del ámbito integrado.

c.1. *los Estados*: debe decirse que juegan aquí un doble rol: como impulsores del proceso de unión —puesto que se requiere de decisiones políticas; y, eventualmente, como ente económico capaz de una gestión empresarial.

La capacidad de instrumentalizar supranacionalmente un orden jurídico vinculante y de someter a dicho orden una parte cualquiera del comercio externo, de fijar la relación de las tarifas, etc., sólo es obra de los Estados y expresión manifiesta de soberanía.

Estos, por consiguiente, ejecutando actos de autoridad que les son propios, crean los Tratados. Empero, las convenciones internacionales, referidas al plano económico, ni aumentan ni disminuyen por sí mismas el volumen representativo de la relación comercial precedente; todo lo más que hacen es poner las condiciones jurídicas e inducen hacia el proceso de cambio que se desea. Por ello y además del papel apuntado, junto a la empresa, el Estado debe tenerse por receptor o destinatario del acuerdo integracionista en la medida que, por su aptitud para la gestión privada (empresas estatales nacionales y, ahora, multinacionales), concorra como ente económico al proceso; y,

c.2. *las empresas*: el Acuerdo pone de resalto la importancia de este destinatario como quiera que al efecto —artículo 22— hace que los empresarios formen parte del órgano auxiliar denominado *Comité Asesor Económico Social*.

En la consideración del TEMA V no nos interesa el análisis del tipo “empresario” (Schumpeter, *The Theory of Economic Development*) ni del tipo “empresa” (TEMA I de este Seminario, y además Kaplan, “La empresa privada y la empresa pública en la integración fronteriza. Las empresas multinacionales”; VI Jornadas de Derecho Público, realizadas en Arica, 1967).

Aquí y más adelante (*infra*, Cap. III) solamente haremos las consideraciones necesarias para fijar la posición de la empresa en los programas de liberación del intercambio tal como han sido concebidos por los Estados asociados; “la creciente influencia del Estado en la vida económica ha modificado el significado y la posición del empresario” (Alfred Bonné, *Estudios sobre Desarrollo Económico*).

II. *El Programa de Liberación del Intercambio.*

II.1. *Objetivos del programa:* En tésis general, la teoría de las uniones aduaneras está basada, como se dijo más arriba, en dos elementos caracterizantes: la remoción o eliminación de trabas al comercio intrazonal y la discriminación tarifaria ante terceros países.

Trataremos ahora del primero en el encuadre del Acuerdo Subregional Andino.

El artículo 41 del Pacto señala que el objeto del Programa de Liberación consiste en "eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro"

Tres órdenes de cuestiones quedan así planteadas. Unas que dicen relación con la remoción de las trabas al comercio interno (gravámenes y restricciones) y otra, con el problema del origen de las mercancías que serán objeto del Programa de Liberación.

En teoría se suele aceptar que dichas trabas admiten sistemática división tricotómica: a) tarifas aduanales; b) gravámenes de efectos equivalentes a aquellas; y c) restricciones propiamente tales, cuantitativas o de cualquiera otra especie. El Acuerdo Andino, en su artículo 42, engloba a las dos primeras bajo la denominación genérica de "gravámenes".

II.2. *Primera cuestión: los gravámenes.* Una exigencia analítica nos obliga a subdistinguir:

a. *la tarifa aduanal:* este es el primero y más importante mecanismo para operar sobre el comercio internacional y su balanza. Y los Estados, aparte de la finalidad rentística, lo manejan para producir determinados efectos sobre dicho comercio: "se suele distinguir entre el efecto restrictivo y el protector de una tarifa, cuando el primero se refiere a una reducción en la importación y el segundo al aumento en la pro-

ducción doméstica de una mercancía en particular, como consecuencia de la imposición de una tarifa" (Balassa, Teoría de la Integración Económica).

A partir de ciertos hitos importantes (GATT, Consejo de Cooperación Aduanera, Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, ALALC y su NABALALC), podemos decir que existe una reacción muy favorable para tratar sistemática y científicamente la nomenclatura merciológica y la naturaleza, composición y niveles de los gravámenes arancelarios.

En la anarquía precedente proliferaban todas las singularidades: aranceles específicos, al valor o de imposición mixta; para los primeros, el juego de las más variables unidades arancelarias y los derechos expresados, como en el caso de Chile, en "peso oro legal", obligando al uso de un factor de conversión variable. Para los segundos, la base imponible presentaba iguales variables según fuese el valor considerado: cif, caf, fob y otras siglas del comercio internacional empleadas para determinarlo. En los mixtos, sin considerar los efectos producidos por la conjugación de ambos, se añadía el aumento de las columnas arancelarias. Y, para todos, se agregaban los múltiples recargos, contribuciones especiales, adicionales, impuestos al valor nacionalizado, etc., que la imaginación y las urgencias financieras aconsejaban.

La Subregión Andina se beneficiará de los trabajos de cooperación aduanera en lo teórico y de las ventajas prácticas que proporciona el hecho de operar hoy todos ellos, junto a los demás países de ALALC, con un catálogo uniforme: la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

En el caso concreto de Chile su nuevo Arancel —DFL N° 10, de 1967— es mixto, habiéndose consolidado en la columna de imposición al valor toda la gama de los tributos supernumerarios antes existentes, incluso el impuesto al "valor nacionalizado" cuya naturaleza aduanal era cuestionada. Igualmente cabe decir que se adoptó la definición del "valor en aduana" (Bruselas), con lo que desaparecieron las variables de la base impositiva de las siglas cif, fob u otras.

Por consiguiente, la *estructura* arancelaria presenta dos aspectos positivos: está simplificada y es uniforme para los países asociados. Esto permite *cuantificar* los niveles de las tarifas y, por tanto, partir de cifras concretas para aplicar el Programa de Liberación de los Intercambios;

b. *los gravámenes de efectos equivalentes*: si bien la tarifa de aduana es el más directo e importante, según ya dijimos, de los mecanismos reguladores del comercio internacional visible, hay otros cuya aplicación puede provocar consecuencias de mucha intensidad como, por ejemplo, aquellos gravámenes —distintos de la imposición arancelaria— cuyos efectos son del todo equivalentes a la misma.

El artículo 42 del Acuerdo Andino se limita a enumerarlos: fiscales, cambiarios y monetarios. Daremos alguna idea de ellos:

b.1. *fiscales*: entre estos se cuentan los derechos consulares sobre los conocimientos de embarque, facturas comerciales u otros instrumentos del comercio internacional; los impuestos al valor nacionalizado o bien a los insumos extranjeros (impuesto a la base en la producción); adicionales a los suentuarios; recargos e impuestos especiales: en Chile, los hoy derogados de caminos y desembarque y, en otros países sudamericanos: los de planes forestales, siderúrgicos, de electrificación, de defensa nacional, etc.;

b.2. *cambiarios*: mencionaremos aquí los recargos sobre los cambios, los cambios múltiples, los impuestos sobre transferencia de fondos o sobre remates de divisas, los impuestos especiales en las solicitudes o registros de importación, etc.; y,

b.3. *monetarios*: tales serían los depósitos previos de importación u otros similares.

b.4. *excepción: las tasas*: es oportuno decir que las tasas, esto es, las contribuciones que corresponden al beneficio que obtiene el particular o usuario por el servicio estatal prestado, como también los recargos análogos —siempre que correspondan aproximadamente el valor del servicio— no tienen la condición de gravámenes de efectos equivalentes a los aran-

celarios. Así lo dice expresamente la parte final del artículo 42 del Acuerdo, significando con ello que no quedan comprendidos por el programa de liberación.

Ejemplos de esta excepción son los derechos de muellaje, la contribución de faros y balizas o, en Chile y conforme con lo dispuesto en el art. 100 de la ley 16.464, la Tasa de Despacho que pagan —por el servicio de aforo y demás del desaduanamiento— las mercancías total o parcialmente liberadas de derechos.

II.3. *Segunda cuestión: las restricciones.* Estas no son impuestos (gravámenes patrimoniales) sino que *medidas* de cualquier carácter (administrativo, financiero, cambiario u otras) destinadas a impedir o dificultar la importación de mercancías.

A ellas se refiere el artículo 42, inc. 2º, del Acuerdo, y pueden ordenarse del modo que sigue:

a. *restricciones cuantitativas:* que son los obstáculos financieros, cambiarios y demás del comercio exterior, tales como: listas de mercancías de importación (permitida o prohibida), sistemas de contingentes, facultades limitativas para cursar registros de importación (en Chile, ley 16.101), los presupuestos de divisas por ítems, etc.;

b. *regulaciones administrativas:* estas pueden abarcar una extensa gama de normas que por su complejidad o abundancia producen el efecto de obstruir o, aún, de disuadir los intercambios.

Se pueden mencionar: las Ordenanzas o Códigos aduaneros si estos, por obsolescencia o reglamentación minuciosa, complican los trámites de las distintas destinaciones; las legislaciones sobre el origen, las exigencias de los países de destino tocante a embalajes, normalización, etc., de las mercancías; disposiciones sobre bebidas, drogas, sanidad, etc.

La importancia que en la práctica del comercio alcanzan estas regulaciones puede medirse por la frase de un autor ame-

ricano (citado por Balassa, Teoría . . . p. 73): "Déjenme redactar la Ley de Administración y no me preocuparé de quien fije las tasas impositivas arancelarias".

c. *excepción*: no quedan comprendidas en el concepto de "restricciones" al libre comercio las situaciones previstas en el artículo 53 del Tratado de Montevideo: disposiciones sobre moralidad pública, leyes y reglamentos de seguridad, armamentos, protección de la salud de personas, animales y vegetales, etc.

II.4. *Disposiciones comunes a los "gravámenes" y "restricciones"; niveles de la tributación interna.* Los países asociados pueden, unilateralmente, llegar a adoptar ciertas medidas que constituyan obstáculos al proceso de desgravación y liberación del comercio recíproco, siendo difícil su calificación entre actos exceptuados —según anotamos— o discriminatorios (gravámenes y restricciones).

Para solucionar el conflicto, el artículo 43 del Acuerdo concede a la Junta —obran de oficio o a petición de parte— la facultad de determinar la naturaleza de las medidas o, lo que es lo mismo, su conformidad o alejamiento de los términos y espíritu del Pacto.

Cabe también dentro de lo posible que los países de la subregión pretendan trasladar el gravamen externo hacia un nuevo tributo interno (impuestos al producto "nacionalizado"), en cuyo caso el Acuerdo hace aplicable la norma del artículo 21 del Tratado de Montevideo: "en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de una Parte Contratante gozarán en el territorio de otra Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales".

II.5. *Tercera cuestión: origen de las mercancías.* La desgravación y eliminación de obstáculos al intercambio tiene por límite el beneficio que —de esta forma de creación de comercio— obtengan los productos *originarios* de los países miembros de la unión.

La cuestión del origen es una de las más arduas que pueden plantearse en materia de liberación y exigiría un tratamiento en profundidad que escapa a la naturaleza de esta exposición.

Que esto es así se demuestra, sin más, con sólo considerar que el Capítulo X "Origen" (artículos 82 a 85) del Pacto Andino no da ninguna regla *concreta* para la calificación de las mercancías según su origen.

Es obvio que no todas las mercancías exportadas por un país resultan ser originarias del mismo. El caso más burdo para ejemplificar es el del producto final extranjero que está *nacionalizado* en un país y que se exporta a un tercero; pero la cuestión puede complicarse mayormente si el producto es fabricado en un país de la sub-zona con insumos foráneos, y así en una casuística interminable.

A fin de dar, siquiera en términos generales, una idea de los requisitos de origen y teniendo en cuenta como se indicó (vid. I.4.a) que las Resoluciones de ALALC tiene valor supletorio para la Subregión del Pacto Andino, sintetizaremos la numerada 11 del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, de 30 de marzo de 1962:

Se entienden originarios del país exportador:

- a. los productos naturales de los reinos animal, vegetal y mineral producidos en su territorio, aun los sometidos a procesos primarios;
- b. los obtenidos a partir de los anteriores mediante procesos de transformación o elaboración realizados integralmente en su territorio o de las otras Partes Contratantes utilizando insumos de origen zonal;
- c. los no comprendidos precedentemente será considerados originarios del país exportador si han sufrido en él una transformación que les confiera nueva individualidad, caracterizada por el hecho de tomar una distinta clasificación en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas; y,

- d. si la distinta caracterización sólo resulta ser consecuencia de mero montaje, fraccionamiento u otras operaciones equivalentes, se considerarán originarios cuando el valor CIF puerto marítimo de los insumos importados desde terceros países no exceda del 50% del valor FAS del producto exportado.

Reiteramos que la materia es de suyo compleja, que abunda en pormenores casuísticos (ejemplo: Resolución 229 del VIII Período Ordinario de Sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes —ALALC— diciembre de 1968: Faculta al Comité Ejecutivo Permanente para realizar calificaciones de requisitos específicos de origen a nivel de ítem, posiciones o capítulos de la NABALAC), y que habrá, todavía, un largo proceso exploratorio antes de alcanzar una normativa permanente.

De cualquier modo, el Acuerdo Subregional Andino fija las bases y mecanismos para efectuar estas calificaciones del requisito de origen.

II.6. Caracterización operativa del Programa. El Pacto Andino pretende avanzar más rápidamente que la Zona Latinoamericana de Libre Comercio —no solamente en profundidad: de una zona a una unión aduanera con dinamismo suficiente para llegar a un mercado común— en el proceso de liberación de los intercambios, al punto que su programa únicamente cederá ante los eventuales más rápidos adelantos de aquella: “Los compromisos que se adopten de conformidad con el Tratado de Montevideo en cumplimiento del Programa de Liberación de la ALALC, prevalecerán sobre lo dispuesto en el presente capítulo en la medida en que sean más avanzados que éste” (artículo 60 del Pacto Subregional).

Esta intención se traduce en medios técnicos cuya aplicación provocará —en comparación con los utilizados por ALALC— una máxima aceleración del proceso.

¿Cuál es su caracterización dentro del Programa?

En primer término, tiene una *división sectorial*: se han clasificado los productos, dentro del universo arancelario, en varias categorías, cada una de las cuales obedece a su propia dinámica de desgravación. La diferencia con ALALC está, en este particular, en que no es preciso negociar producto a producto.

Lo último dicho lleva a una segunda diferencia, a saber: la negociación por concesiones es reemplazada, sin necesidad de concertaciones periódicas —que, en ALALC, permiten incluso la renegociación y, aún, el retiro de la concesión— por un mecanismo de *desgravación automática* dentro de cada división sectorial.

El programa es, además, de naturaleza irreversible, de tal modo que los productos que se incorporan no pueden ya salir de la modalidad liberatoria a la que se adscribieron. No hay renegociaciones ni retiros.

Otra característica es su *universalidad*, considerada en un doble sentido: por una parte, porque comprende toda la nomenclatura merciológica (salvo cierta excepción de ítem arancelarios, según más adelante se dirá) y abarca —la desgravación— toda la gama de los gravámenes y de las restricciones al comercio.

Por último, la división sectorial de los productos obliga a establecer distintas *modalidades* en el cumplimiento del programa, cada una de las cuales lleva sus propios plazos y progresión. "Este Programa se aplicará —dice el artículo 45 del Acuerdo— en sus diferentes modalidades:

a) A los productos que sean objeto de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial;

b) A los productos incluidos o que se incluyan en la Lista Común señalada en el Artículo 4º del Tratado de Montevideo;

c) A los productos que no se producen en ningún país de la Subregión, incluidos en la nómina correspondiente; y

d) A los productos no comprendidos en los liberales anteriores”.

II.7. *Remoción de las “restricciones” y “gravámenes”.* De acuerdo con el Pacto Andino (artículo 46) las *restricciones* de todo orden al libre comercio subzonal (supra II.3.) serán eliminadas a más tardar el 31 de diciembre de 1970.

Se excepcionan dos situaciones: una, la de los Programas de Desarrollo Sectorial, pues éstos siguen su propio régimen; y, otra, aplicable a Bolivia y Ecuador como países de menor desarrollo relativo.

En cuanto a los gravámenes (supra II.2.), éste afecta las modalidades que en seguida se verán.

II.8. *Primera modalidad de desgravación: los Programas Sectoriales de Desarrollo Industria...* La Comisión, a propuesta de la Junta y antes del 31 de diciembre de 1970, determinará los productos que serán *reservados* para estos programas. Al 31 de diciembre de 1973 deberá *aprobar* los programas respecto de los productos reservados.

Cada Programa Sectorial tendrá su propia dinámica de desgravación y eliminación de restricciones, sin más límite que el de quedar liberados los productos que cada uno de ellos comprende en el plazo general de vigencia del Acuerdo: 11 años.

Los productos reservados pero que, en definitiva, no resultan programados se incorporarán a alguna de las demás modalidades de desgravación según fuere el caso en que se encuentren (artículo 53).

II.9. *Segunda modalidad de desgravación: los productos incluidos o que se incluyan en la Lista Común del Tratado de Montevideo.* Estos productos quedarán rápidamente liberados: 180 días contados desde la entrada en vigor del Acuerdo. En el mismo plazo quedan eliminadas también las restriccio-

nes que pesan sobre ellos. La disposición —artículo 49— se refiere a los incluidos en el primer tramo de la Lista Común (que es, por lo demás, el único hoy existente y que alcanza al 25% de lo esencial del comercio interno de la Zona); el Acuerdo agrega que antes del 31 de diciembre de 1971 la Comisión, a propuesta de la Junta, establecerá el programa de liberación para los productos que se incluyan en los tramos restantes de la Lista Común.

La Lista Común de ALALC contiene la nómina de productos que al finalizar el período de 18 años contemplado en el Tratado de Montevideo deberán estar totalmente liberados y gozar, por ende, de libre circulación en todo el ámbito de la Zona. A diferencia de las Listas Nacionales, la Común —en ALALC— sólo registra el compromiso colectivo de los Estados de liberar lo esencial del intercambio sin establecer, como aquellas, el tipo y monto de las concesiones otorgadas para tal efecto. El Pacto Andino transforma este compromiso en un acuerdo real, efectivo y de vigencia inmediata.

Hay, asimismo, normas especiales para los países de menor desarrollo subzonal.

II.10. Tercera modalidad de desgravación: productos actualmente no producidos en la Subregión. Antes del 31 de diciembre de 1970 la Comisión, a propuesta de la Junta, elaborará una nómina de estos productos de acuerdo con el siguiente régimen propio:

a. no incluirá en esta nómina a los reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial;

b. reservará una selección de ellos para ser objeto de producción en Bolivia y Ecuador, fijando las condiciones y el plazo de reserva; y,

c. podrá asignarse reserva para Colombia, Chile y Perú.

En general, la desgravación de estos productos deberá operar no más allá del 28 de febrero de 1971. En lo particular:

la liberación de los reservados a Bolivia y Ecuador solamente beneficiará a los mismos y, de ser asignados algunos a los demás países de la subregión, el programa de liberación será el de la *cuarta* modalidad.

El plazo de reserva es de 4 años, pidiendo medidas para eliminar el beneficio no usado.

II.11. Cuarta modalidad de desgravación: regla general: los demás productos. El resto de los productos —sin perjuicio de la excepción que más adelante se dirá, entran en la presente categoría.

Se distingue aquí entre los provenientes de Colombia, Chile y Perú de los de Bolivia y Ecuador, sometiéndose cada grupo a una modalidad diferente de desgravación.

En cuanto a los primeros: el programa de liberación toma como punto de partida el gravamen más bajo en cualquiera de las Listas Nacionales o de los aranceles de los tres países a la fecha de suscripción del Pacto Andino. En todo caso, ese nivel no podrá exceder del ciento por ciento al valor sobre el precio CIF de la mercancía (ejemplo: si para el producto *N* Colombia tiene un gravamen de 135% ad valorem, Chile de 150% y Perú de 115%, *en principio* debería tomarse el nivel más bajo, o sea el de Perú; pero, como todos ellos —incluso Perú— exceden del 100% CIF, la reducción y punto de partida se fija en este último porcentaje para todos y desde éste habrá de comenzar el programa de desgravación).

La reducción al nivel de 100% CIF deberá encontrarse hecha al 31 de diciembre de 1970.

En seguida el programa sigue un régimen lineal y automático de reducciones anuales equivalentes al 10% cada una, de tal suerte que al 31 de diciembre de 1980 tendría que haberse producido la liberación total.

En cuanto a Bolivia y Ecuador, que comienzan el Programa de Liberación a partir del sexto año del Acuerdo, lo harán también al ritmo de 10% de reducción anual.

II.12. *Productos temporalmente no considerados en el Programa.* Antes del 31 de diciembre de 1970 cada país deberá presentar a la Junta la lista de aquellos productos que ya son objeto de fabricación en su territorio y que, por razones de política económica, desea excluir momentáneamente del Programa de Liberación y, aun, de la Tarifa Externa Común.

En todo caso, no podrá formarse esta lista con productos ya incluidos en la Lista Común de ALALC (supra II.9.).

La no entrega de la lista dentro del término indicado, significa una renuncia tácita a la reserva.

También aquí se produce una división de los países teniendo en cuenta los desarrollos relativos, como sigue: Colombia y Chile sólo podrán reservar 250 ítems de la NABALALC; Perú no más de 450 —con reducciones parciales en 1974 (350) y 1979 (250)—; Bolivia 350 ítems y 50 sub-posiciones y, en fin, Ecuador 600 ítems.

Estas reservas son, como se dijo, de carácter temporal y deben expirar al cabo de 15 años, o de 20 en el caso de Bolivia y Ecuador. Hay, sin embargo, facultades especiales para prorrogar limitadamente, en ítems y tiempo, estas excepciones.

Hay, todavía, varias otras reglas de detalle.

III. *La Empresa.*

III.1. *Generalidades.* Como lo expresáramos antes (supra I.4.c.2.) escapa a la naturaleza de este trabajo toda la teoría económica de las empresas. Nos interesa, en cambio, situar a ésta dentro del Programa de Liberación de los Intercambios en la Sub-región Andina y, más concretamente, indicar las referencias que a ella hace el Pacto.

En otras palabras, dado los supuestos teóricos, fijar dentro de la normativa jurídica del acuerdo subzonal a este destinatario del mismo.

Diversas partes del articulado se refieren a las *empresas*.

III.2. *Las empresas en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.* Estos programas, conforme con lo dispuesto en el artículo 34, deberán contener cláusulas que, en general, dicen relación con los productos que será objeto de los mismos (esto es, con las producciones, actuales o proyectadas, de las empresas).

La disposición más concreta —para lo que nos interesa— es la de los acuerdos referentes a la “localización de plantas en los Países de la Sub-región”.

Es incuestionable que los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial deberán explorar primero y poner en funcionamiento después las producciones a escala de mayor magnitud, tales como petróleo y petroquímica, química pesada en general, metalurgia del hierro y demás sustancias metálicas básicas de la región, fuentes de energía eléctrica, etc., razón por la cual la localización de las empresas productoras juega un papel de considerable importancia para los países integrados como, asimismo, dentro de cada uno de ellos, para las economías externas a la empresa.

Estos grandes complejos industriales crean polos de desarrollo (vid. Perroux) y la cuestión de su localización, tanto desde un punto de vista teórico cuanto práctica, apareja la resolución de problemas muy complejos, especializados, cuyo análisis no puede hacerse aquí.

III.3. *Las empresas multinacionales.* Materia, sin duda, ligada a la anterior en muchos aspectos.

A éstas se refiere el artículo 38 del Pacto al conferir a la Comisión la tarea, previa propuesta de la Junta, de recomendar el establecimiento de ellas para la instalación, ampliación y complementación de industrias ya existentes o que, como economías externas —al instalarse— puedan aprovechar las magnitudes de producción que asumirán las multinacionales.

Como lo indica el Acuerdo, el objeto de las empresas multinacionales es el aprovechamiento: de oportunidades de inversión, mejor utilización de los recursos de la Subregión, la mayor capacidad de negociación del mercado ampliado frente al capital inverso extranjero y, por último, la transferencia de tecnología.

En materia de empresas multinacionales es conveniente también recordar que el Pacto (artículo 27) dispone que se estudie el tratamiento uniforme para los capitales foráneos y que (artículo 86) fija una acción conjunta para la organización de entidades o empresas multinacionales para proyectos de infraestructura y de libre movilidad de los factores.

En cuanto a la normativa general de las empresas multinacionales, el artículo 28 obliga a la Comisión, antes del 31 de diciembre de 1971, a proponer a los Países Miembros el régimen uniforme a que se someterán, incluyendo las directivas que sirvan de base para la armonización de las legislaciones nacionales sobre fomento industrial.

III.4. *Las empresas no incorporadas.* Aún cuando el Pacto (artículo 36) se refiere a aquellas no incorporadas a Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial debe entenderse que el alcance de esta distinción llega igualmente a las que quedan exceptuadas de incorporarse a las producciones de las empresas multinacionales.

Para ellas, la Comisión —a propuesta de la Junta— promoverá programas encaminados a racionalizar sus producciones dentro de los criterios señalados en el artículo 32 del Acuerdo. Este último artículo fija las bases para el proceso de desarrollo industrial en la Subregión: expansión, diversificación y especialización de las producciones, máximo aprovechamiento de los recursos y de las economías de escala, aumento de productividad y utilización eficaz de los factores, todo ello conducente también a la más equitativa distribución de los beneficios de la unión.

El artículo 37 encomienda a la Junta, para lograr los objetivos ya señalados, que tome en consideración los factores que allí consigna.

III.5. *Las empresas afectadas por el Programa.* Como la tendencia final del Pacto Andino es promover una fuerte corriente de creación de mercancías y de intercambios en la Subregión, cuya base —removidos los obstáculos provenientes de los gravámenes y restricciones actuales— será la libre competencia, es de evidencia concluir que algunas empresas no estarán a la altura de esa misión y que no lograrán sobrepasar la emergencia de estos nuevos factores no discriminantes (industrias artificiales o con fuerte protección arancelaria, no racionalizadas, etc.).

Para éstas el artículo 40, letra d), del Acuerdo establece que la Comisión —manteniendo una adecuada coordinación con la Corporación Andina de Fomento— gestionará la contribución técnica y financiera necesaria para ampliar, modernizar y convertir plantas industriales afectadas por el Programa de Liberación de los Intercambios.

III.6. *El Comité Asesor Económico Social.* Fundamentalmente ligado al problema de las empresas, a las condiciones y perspectivas de éstas y a su inserción adecuada y eficaz en el marco del desarrollo integrado de la Subzona está (como también se dijo oportunamente: supra, I.4.b.1. y I.4.c.2.) el *Comité Asesor Económico Social*, integrado —entre otros— por los empresarios de la región.

Toca, pues, a los empresarios no mantenerse ajenos a la integración, analizar sus empresas a la vista de esta nueva coyuntura, estar conscientes de su rol de destinatarios del proceso y, en substancia, considerar el carácter irreversible del mismo como un reto a sus capacidades productivas.

IV. *La Tarifa Externa Común.*

IV.1. *Objeto del Arancel Común ante terceros países.* El segundo de los elementos caracterizantes de una unión aduanera (supra I.2.) es su discriminación hacia terceros países, provocando un efecto de desviación del comercio (vid. Balassa).

La limitación de este objetivo está señalada en el Artículo XXIV del Tratado del Gatt y es que se apliquen en general unos mismos e idénticos aranceles y restricciones por los miembros de la unión a aquellos territorios que no pertenecen a ella.

Sustancialmente, como lo indica con referencia concreta al Arancel Externo Mínimo Común de la Sub-área el artículo 63, la tarifa externa persigue el establecimiento de una protección, en el nivel que se estima adecuado, para la producción interna y la creación —progresiva en este caso— de un margen de preferencia para la producción de la unión.

El proceso no es fácil. Magariños (Los Instrumentos de la Integración y la experiencia de la ALALC, p. 117) dice a este propósito: "Elaborar un arancel común para un grupo de países es tarea de gran complejidad técnica. Los programadores afrontan enorme responsabilidad, porque la alineación de las tarifas de cada país a los niveles prefijados (mientras paralelamente se liberan los mercados interiores por medio de la eliminación de gravámenes y la remoción de restricciones cuantitativas y otras trabas al comercio recíproco) exige un severo proceso de adaptación de las economías nacionales a las nuevas condiciones. Como es lógico, las dificultades varían en importancia y grado según el número de países, las diferencias de magnitud y poderío económico de los mismos y la influencia que ejercen los aranceles como elemento regulador del comercio exterior".

IV. *Caracterización operativa del Arancel Externo.* Los lineamientos bajo los cuales se llevará a cabo este programa en la Subregión están expresados en el artículo 62, inc. 2º, del Pacto: tendrá carácter: a) *anual*; b) *automático*; y c) *lineal*, partiendo desde un Arancel Externo *Mínimo Común*.

Otras dos características merecen ser apuntadas: d) su *irreversibilidad por vía unilateral*; y, e) las *modalidades*.

IV.3. *El Programa del Arancel Externo Común.* El plazo que las partes se han dado para ponerlo en ejecución es el 31 de diciembre de 1980 a más tardar.

Empero, antes del 31 de diciembre de 1973, la Junta deberá tener elaborado un proyecto del mismo para someterlo a la consideración y aprobación de la Comisión.

En seguida, a partir del 31 de diciembre de 1976 los países de la subregión comenzarán un proceso de aproximación a dicho Arancel, partiendo de sus aranceles nacionales y de los niveles tarifarios que en ellos se consultan para las importaciones de productos de fuera del área integrada (recuérdese que mientras tanto y paralelamente va jugando el proceso de desgravación del intercambio en el mercado interior de la unión). Esta aproximación se hará de año en año, en forma automática y siguiendo la línea de las diversas posiciones arancelarias, de tal suerte que al llegar el día 31 de diciembre de 1980 el proceso esté del todo completo y los países de la zona andina ofrezcan un régimen tarifario uniforme ante terceros países: su Arancel Externo Común.

Como el proceso reseñado abarca una cantidad muy considerable de años y solamente empezará a operar en 1977, se consulta en el Acuerdo Subregional un programa de laboración y aplicación intermedios, el Arancel Externo *Mínimo Común*, cuya finalización enlaza, sin solución de continuidad, con el programa final.

IV.4. *Modalidades especiales.* Se consultan dos:

a. *Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial:* así como éstos siguen un régimen de liberación interna propio, también se le ha acordado un régimen de tarifa externa particular, de tal modo que cada uno de ellos podrá fijarse normas especiales sobre Arancel Externo Común el programa trazado previamente para su ámbito sectorial; y,

b. *productos que, internamente, hayan quedado liberados de gravámenes y restricciones:* en cualquier momento que esto ocurra —o sea, en los casos de libre circulación de determinados productos dentro de la unión por haber concluído su programa de liberación interna— le serán aplicados plena, automática y simultáneamente los gravámenes establecidos para terceros países en la tarifa externa, Común o Mínima Común, según fuere el caso; quedando, por consiguiente, sin aplicación las tarifas para terceros países consultados en los respectivos aranceles.

IV.5. *Irreversibilidad unilateral.* El éxito del proceso, como en general de todos los pasos del Acuerdo, está basado en el germen —bastante visible— de disposiciones que pretenden fijar un orden supranacional. Es así como los niveles arancelarios comunes que se fijan no admiten alteración unilateral y, en cambio, la Comisión —a propuesta de la Junta— puede sí modificarlos si cree que esto es necesario para adecuarlos a las necesidades de la Subregión, para contemplar la situación particular de Bolivia y Ecuador y, por último, para ajustarlos a los que se fijan en el proyectado y eventual Arancel Externo Común de ALALC cuando ésta avance desde una zona de libre comercio a una unión aduanera.

Por último, cumple decir que los antes mencionados países tienen reglas especiales sobre esta materia y se aproximarán a la tarifa común con modalidades especiales, tanto sobre los productos cuanto sobre los plazos en que debe hacerse.

Este trabajo solamente tiene por finalidad servir, modestamente, a la discusión del TEMA V del presente Seminario, mediante una exposición objetiva y generalmente apegada al texto del Acuerdo —con más las ampliaciones que en cada caso se creyeron oportunas para la mejor comprensión de los extremos que se abordaban—, de manera que las conclusiones que se extraigan sean más las que se deriven del foro subsiguiente que de la exposición misma. Con lo cual debería alcanzarse el propósito general enunciado para el Seminario, esto es, apuntar hacia los aspectos prácticos del Acuerdo Subregional Andino.

* * *