

Evolución reciente de la Integración Andina

Alfredo Luis Fuentes Hernández*

Evolución reciente de la Integración Andina

*Alfredo Luis Fuentes Hernández **

A. Consideraciones generales

El esquema de integración planteado en el Acuerdo de Cartagena se encuentra en crisis, luego de siete años de funcionamiento¹. Dicha crisis, que se formalizó con el incumplimiento de plazos para tomar decisiones, especialmente aquellas relacionadas con compromisos arancelarios e industriales el 31 de diciembre de 1975, ha tenido su principal manifestación durante el presente año con el cese para Chile de los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo. El retiro de este país, originado ante todo por las discrepancias sobre el tratamiento común al capital extranjero y el Arancel Externo Común (AEC), no constituye sin embargo una solución definitiva a las discrepancias de fondo que se han venido presentando en cuanto a los objetivos y mecanismos del Pacto Andino y su

importancia para cada uno de los países miembros. Colombia, principalmente, ha sostenido criterios frente al proceso de integración similares a los de Chile, lo que hace presagiar algunas dificultades futuras en el proceso de negociación, en especial con relación a la adopción del AEC y a los programas sectoriales de desarrollo industrial P.S.D.I., estos últimos considerados de gran importancia por los países de menor desarrollo relativo como también por Perú y Venezuela². La solución acordada de establecer una franja arancelaria para el AEC y programación parcial de un subgrupo de países para los P.S.D.I., por medio de la Decisión 100, constituye sólo una salida bastante discutible en cuanto a los costos para la asignación de recursos subregionales en el mediano y largo plazos, que aparentemente concilia la diversidad de posiciones, pero que en el fondo ratifica las profundas diferencias en torno a la estrategia común que se pretende instrumentar.

* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Roberto Jugueto y Guillermo Perry.

¹ En relación con la crisis actual y futuro del Grupo Andino ver las consideraciones contenidas en el artículo por Luis J. Garay y Guillermo Perry "Algunos interrogantes sobre las perspectivas del Grupo Andino", COYUNTURA ECONOMICA, Vol. III, No. 3, octubre de 1976.

² En cuanto a la posición colombiana, esta puede consultarse en el discurso del Presidente de la República pronunciado en la Universidad Bolivariana de Medellín este año.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que el conflicto surgido con Chile se constituyó en factor para una relativa convergencia de diversas posiciones que dificultaban las negociaciones sobre mecanismos básicos del Acuerdo. En efecto, ante la negativa de Chile de suscribir el Protocolo modificatorio del Acuerdo, los demás países miembros, con el propósito de buscar un acercamiento con este país, comenzaron a ceder en sus posiciones iniciales sobre los niveles comunitarios de protección a la sustitución ampliada de importaciones, expresados a través del AEC. En este sentido, la posición colombiana de mantener aranceles relativamente bajos, salió favorecida. De otra parte, las conversaciones que precedieron al retiro de Chile, aceleraron algunas reformas necesarias a la Decisión 24 por razón de ciertos vacíos y problemas que venía presentando su aplicación, pero, por otro lado facilitaron modificaciones inconvenientes que desvirtúan la filosofía de un tratamiento común.

Otro aspecto que puede considerarse favorable para el desestancamiento del proceso de integración, es el impulso que puede significar la iniciación de labores de los nuevos funcionarios de la Junta del Acuerdo. Si bien las nuevas autoridades subregionales se encuentren ante la difícil tarea de compatibilizar posiciones técnicas bastante encontradas, el interés e importancia de mostrar realizaciones concretas en el corto plazo se constituye en un factor que puede dinamizar los compromisos inmediatos.

B. El retiro de Chile

Durante el décimosexto período de sesiones extraordinarias de la Comisión, realizado en Lima en forma interrumpida entre el 28 de febrero y el 9 de abril de 1976, se adoptó la Decisión 100 cuyo artículo único recomendaba a los países miembros la suscripción de un protocolo adicional al

Acuerdo de Cartagena. Dicho protocolo, daba un margen adicional al cumplimiento de compromisos; modificaba ciertos mecanismos del Acuerdo, y le introducía a éste algunas secciones previamente inexistentes. En primer lugar, se ampliaron por dos años los plazos para el término del período de reserva; las fechas para la liberación del comercio intrasubregional; la postura en aplicación del AEC; lo estipulado para las listas de excepciones al programa de liberación y al AEC; la eliminación de gravámenes a los productos que al término del nuevo período de reserva no se hubieran programado; y la adopción de los mecanismos contemplados en el artículo 112 del Pacto. El propósito, en resumen, era postergar la adopción de mecanismos arancelarios que buscan la meta de establecer una unión aduanera, y tener la posibilidad de programar algunos productos. En segundo lugar, el protocolo modificó el AEC y los PSDI, estableciendo que el primero debía contemplar niveles de protección máxima y mínima (franjas) y que los segundos podían ser aprobados con el voto favorable por lo menos dos tercios de los países miembros. Finalmente, se introdujeron dos nuevas facultades; una, a Bolivia, de presentar una lista de excepciones adicionales a las contempladas en el artículo 102 y otra, a la Junta, de incluir en los PSDI programas de liberación que vayan más allá de la fecha límite consagrada para el plazo general de liberación; y dos nuevas obligaciones a la Comisión, consistentes en reducir la lista de productos programables y adoptar medidas necesarias para asegurar la eficacia y el aprovechamiento de las asignaciones otorgadas a Bolivia y Ecuador.

Así entonces, la Decisión 100, en lo referente a plazos, buscaba dar vida jurídica a una situación de incumplimiento; en cuanto a reformas de instrumentos, planteaba una salida que no dejase estancar el Pacto definitiva-

mente³ y, con las adiciones al Acuerdo, se proponía restar importancia a la Programación y garantizarle a Bolivia y Ecuador el aprovechamiento de lo poco que se programara. Por otra parte, con las nuevas facultades se ponía a Bolivia en pie de igualdad con Ecuador en materia de excepciones y se daba cabida a la tesis de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela de que el programa de liberación y el sistema de programación industrial fuesen mecanismos que funcionaran en forma coordinada y armónica. Dado que el primero se cumple en forma automática y lineal, y que el segundo no podía avanzar dentro de las normas actualmente vigentes con el mismo grado de seguridad, se argumentó que era necesario buscar una correlación entre ambos⁴.

En el curso de las mencionadas sesiones de la Comisión también se adoptó la Decisión 98 que autorizaba a Chile la venta a inversionistas extranjeros de las empresas pertenecientes a la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. Las discrepancias con dicho país en aquel momento no eran sólo de carácter arancelario, sino que también se referían a la Decisión 24. En opinión de la representación de Chile tal decisión debía ser sometida a revisión con el fin de eliminar principalmente el límite de remisión de utilidades, los plazos y condiciones de la transformación de empresas extranjeras en mixtas, y la prohibición de admitir capital extranjero para

la adquisición de acciones de propiedad de inversionistas nacionales⁵. Dicha revisión, prácticamente equivalente a un desmonte de la Decisión 24, llevó a que los demás países se inclinaran más por darle a la situación un tratamiento de excepción dentro del marco del Acuerdo, abordando el asunto de CORFO en forma inmediata y postergando los demás aspectos para estudio durante las labores de reglamentación conjunta⁶.

El 4 de agosto de 1976, quince días antes de la iniciación del XX período de sesiones ordinarias de la Comisión, los plenipotenciarios de los países miembros, a excepción de Chile, suscribieron el protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena. Chile se abstuvo de firmar, argumentando que para ello era necesario resolver previamente los asuntos referentes a la Decisión 24 y al AEC. También arguyó que el Protocolo no era el original contenido en la Decisión 100 y que, por lo tanto, debió haber sido objeto de una nueva Decisión. En este caso, Chile se refería al artículo 14 del Instrumento suscrito, que fijaba las pautas legales para su entrada en vigencia y determinaba un plazo de 60 días para que los países que lo hubiesen firmado y ratificado acordaren su entrada en vigor y conviniere con aquellos que no lo hubiesen hecho un régimen especial. Pese a que los acontecimientos descritos, el Ministro De Castro expresó que no había ninguna posibilidad de que Chile se retirara del Pacto.

³ Es interesante anotar que fue el representante del Ecuador quien propuso la programación parcial aunque con algunas condiciones, a saber: 1) que el objetivo de tales programas parciales no fuera crear factores de disociación sino facilitar la programación; 2) que no pudieran celebrarse entre menos de cuatro países miembros; y 3) que hubiera algún tipo de garantía para los países que no participen en tales programas. Ver Acta correspondiente al XIV período de sesiones extraordinarias de la Comisión, p.7. Esta propuesta surgió en el momento en que la posición de algunos países estaba entorpeciendo cualquier posibilidad de programación.

⁴ Ver Actas de la Comisión. Ibid.

⁵ Ibid. Una clara descripción de la posición Chile se encuentra en el capítulo sobre este país en COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI, No. 3, octubre de 1976, pp. 124-127. Cabe anotar que el conflicto sobre la Decisión 24 ya se había formalizado con la adopción del Decreto 600 en 1974, por parte del gobierno chileno.

⁶ Ibid. p. 8. A la finalización de estas sesiones en Lima, se acordó también crear un grupo de trabajo a reunirse a partir del 26 de abril, que debería presentar un informe sobre posibles modificaciones a la Decisión 24, tratamiento al capital subregional, latinoamericano y de instituciones financieras internacionales, y modificaciones al arancel mínimo común.

Una semana después se reunieron en Sochagota los Ministros de Economía de los países firmantes con el propósito de buscar una aproximación de criterios con Chile. Allí se produjo la llamada Declaración de Sochagota cuyos puntos más importantes fueron: 1) Reafirmación de la voluntad política de continuar con el proceso de integración. 2) Ratificación de los principios básicos que inspiraron la Decisión 24, pero aceptando la conveniencia de adecuarla conforme a la experiencia adquirida y las nuevas realidades económicas. A este efecto, se aumentó el límite de remisión del 14% a un 20% y se permitió a los organismos nacionales competentes la fijación de porcentajes superiores; se elevó el límite de reinversión automática del 5% al 7%; se le otorgó el carácter de nacionales a los inversionistas subregionales; se consideró como "capital neutro" a las inversiones de las entidades financieras internacionales de derecho público, de las que forman parte los países miembros, lo mismo que a las provenientes de otras entidades financieras públicas especializadas en el fomento y desarrollo económico; se convino considerar un tratamiento especial al capital latinoamericano, en la oportunidad en que se concreten programas conjuntos de desarrollo y se acordó precisar un régimen para las inversiones de empresas mixtas⁷. 3) Se anunció el logro de un acuerdo sobre Arancel Externo Mínimo Común (AEMC), en cuanto a niveles de protección más eficientes. 4) Se formularon votos para que, dentro del plazo

señalado, todos los países firmasen y ratificasen el Protocolo.

Hubo, sin duda, un acercamiento a la posición chilena, pero ello contrastaba con las declaraciones que al mismo tiempo formulaban en Santiago las autoridades chilenas, quienes ratificaban la petición de modificar sustancialmente la Decisión 24, exigiendo la derogación de la disposición que obliga a las empresas extranjeras a nacionalizarse, y reiteraban el deseo de establecer una estructura arancelaria que fluctuara entre el 10% y el 35%. Como complemento a estas afirmaciones, se decía que Chile tenía interés integracionista pero que no podía realizar sacrificios que atentaran contra su desarrollo económico⁸.

Al inicio del XX período de sesiones ordinarias de la Comisión, el 15 de septiembre, las dificultades existentes obligaron a realizar negociaciones informales secretas, al término de las cuales se definió que era totalmente imposible compatibilizar la posición de Chile con la de los cinco países restantes. Sin embargo, la declaración escrita del Ministro de Economía de ese país, antes de retornar a Santiago, no hacía referencia a un posible retiro del Pacto⁹. En este contexto, surgió la Declaración de Cali, como resultado de la reunión allí celebrada los días 25 y 26 de septiembre de 1976, con el propósito de acordar fórmulas que le facilitaran a Chile aplicar su propio modelo de desarrollo y a los demás proseguir en sus esfuerzos de integración. Se acordó en relación con Chile

⁷ Con motivo de las negociaciones para reglamentar la Decisión 24, Colombia había puesto de presente los vacíos en el tratamiento a la empresa mixta y se había manifestado partidaria de la eliminación del tope de remisión. Por su parte, el gobierno de Venezuela propuso durante el XVI período de sesiones extraordinarias, que además de la solicitud de Chile, el grupo de trabajo de la comisión debía examinar el tratamiento al capital subregional, al capital latinoamericano, y a la capitalización de recursos de instituciones financieras internacionales que coadyuven los esfuerzos de integración de los países en desarrollo. A este respecto, ver *ibid.*, p. 10.

⁸ INTAL, "Información Latinoamericana: Grupo Andino". Integración Latinoamericana no. 6, septiembre de 1976, p. 49. El nivel promedio acordado en Sochagota era de 28% lo que implicaba un descenso promedio de 20% con relación al anterior vigente y constituía una aproximación significativa a la tesis chilena sobre aranceles.

⁹ En esta forma se presentaba una curiosa situación descrita como "no me gusta lo que ustedes hacen, pero tampoco me retiro de la sociedad". Javier Ayala, *El Tiempo*, septiembre 19 de 1976.

un régimen de carácter temporal para el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos que emanan de las normas andinas, y a la vez establecer condiciones y plazos para dejar abierta la posibilidad de su reintegro al Grupo¹⁰.

El 5 de octubre, al cumplirse el plazo de 60 días establecido en el Protocolo, los seis países firmaron otro Protocolo adicional, a través del cual crearon una comisión especial para que en 24 días acordara el régimen mencionado en la Declaración de Cali. Si al cumplimiento del plazo no se hubiere alcanzado un acuerdo entre las partes, Chile quedaría por fuera del Pacto, pero continuarían vigentes para ese país las Decisiones 40, 46, 56 y 94 de la Comisión¹¹. Esta fórmula de retiro concertado se cristalizó a la reiniciación del XX período de sesiones ordinarias por medio de la Decisión 102 que formalizó el cese para Chile de sus derechos y obligaciones en el Pacto Andino. El 30 de octubre, por declaración conjunta, se creó una Comisión Mixta Andina-Chilena encargada de velar por la aplicación de las cuatro Decisiones que permanecen vigentes y promover la concertación de programas de cooperación productiva, comercial financiera y tecnológica.

Visto el interés de Chile en continuar avanzando con la implantación de un modelo de desarrollo basado en

el libre juego de las fuerzas del mercado, llama la atención el porqué la comisión especial no logró acuerdos comerciales entre aquel país y los demás en el marco de la liberación arancelaria. Al parecer las tensas negociaciones que en este caso se presentaron dificultaron acuerdos más estrechos. Por otra parte, la continuación de una liberación relativamente generalizada podría no ser conveniente entre regiones que se protegen en forma muy desigual de la competencia internacional y que buscan además ciertos patrones de industrialización conjunta¹².

C. Reformas a la Decisión 24

La Decisión 103 de la Comisión adicional y reforma algunos puntos del tratamiento común al capital extranjero, principalmente como fruto de los acuerdos obtenidos en la reunión de Sochagota. Puede afirmarse que con las recientes reformas, de los cuatro objetivos fundamentales de la Decisión 24, a saber: control a la situación de balanza de pagos, protección al inversionista nacional, control por sectores, y control a la transferencia de tecnología, el primero de ellos se eliminó, el segundo se flexibilizó, al tercero se le incluyó una disposición acerca del sector turismo, y el cuarto no fue afectado. Como resultado, queda un estatuto común bastante más flexible que el anterior, con todos los problemas que implica, en el mediano y largo plazo, la posibilidad de que el inversionista no tenga ningún control efectivo sobre la remisión de utilidades.

La Decisión 24 requiere de una pronta reglamentación, con el fin de precisar el alcance de algunas de las reformas introducidas y establecer definitivamente un régimen explícito para la empresa mixta, para cuyo tratamiento no se adoptaron medidas co-

¹⁰ Los países ratificaron además su voluntad de continuar en el proceso aún si Chile no aceptaba los términos de la Declaración. "Declaración de Cali", artículo 3, Revista Comercio Exterior, Incomex, Vol. 8, No. 9, septiembre de 1976.

¹¹ Esta modalidad de retiro es completamente diferente al sistema de denuncia contemplado en el artículo 111 del Acuerdo. Al parecer, Chile no quiso hacer uso de tal sistema por el interés político de encontrar una fórmula de consenso antes que retirarse voluntariamente. De otra parte, no parece que dicho país guardaba interés en mantener por cinco años las ventajas recibidas y otorgadas conforme al programa de liberación, los compromisos de la Decisión 91 hasta 1991, ni las obligaciones por concepto de la Decisión 57, como hubiera sido del caso con el artículo 111.

¹² Sin embargo esta posibilidad de cooperación comercial podría explorarse en un futuro bajo lineamientos de comercio selectivo.

mo lo proclamaba la Declaración de Sochagota. Durante el XXI período de sesiones ordinarias de la Comisión (diciembre de 1976) se definió con la Decisión 110 que las inversiones que realice una empresa mixta se computarán como nacionales o extranjeras de acuerdo a la proporción de los respectivos aportes. En esta ocasión tampoco se estableció un régimen comprensivo para estas empresas. Para este efecto se ha convocado una reunión en febrero 14 de 1977.

1. Aspectos relativos a la balanza de pagos

La meta relativa a que la inversión extranjera tenga un impacto positivo sobre la situación neta de divisas fue prácticamente eliminada con la sustitución del artículo 37 de la Decisión 24, por medio del artículo 10 de la Decisión 103, el cual fija una remisión límite de 20%, pudiendo cada país autorizar porcentajes superiores. La disposición anterior daba derecho al inversionista a remitir utilidades hasta por un 14% anual del valor de la inversión y facultaba a la Comisión para que, a petición de cualquier país miembro, autorizara porcentajes superiores de remesas. Esta norma venía siendo debatida ampliamente por considerarse que el tope era insuficiente dadas las nuevas realidades internacionales en materia de rentabilidad de la inversión, y porque en conjunto con los topes a la reinversión de utilidades se fomentaba la formación de "capitales en el limbo" que no se podían reinvertir ni girar al exterior. Por otro lado, se argumentaba que la disposición carecía de sentido en países sin control de cambios. Tales argumentos, sin embargo, no justificaban abrir la posibilidad de una liberación absoluta de los giros¹³. La obligación que tienen los países donde opera un libre

mercado de divisas, es establecer aquellos mecanismos (controles institucionales, contables, policivos, etc.) para garantizar el cumplimiento de restricciones particulares que fueron consideradas como convenientes y necesarias por los países miembros y que, por lo tanto, se acordaron a través de un tratado internacional. Si ello es así, lo que debe eliminarse no es el control sino las restricciones específicas que impidan su efectividad. Esta posibilidad no fue debida y adecuadamente analizada por los países miembros.

El caso de los capitales en el limbo¹⁴ sí justificaba una ampliación de los niveles autorizados de remisión y reinversión, con el fin de evitar fondos inactivos, reinversión no controlada de capitales en empresas nacionales o el envío de recursos al exterior por medios ilícitos. Aparte de extender el tope, y para evitar en un futuro la acumulación incontrolada de estos capitales, parece conveniente la regulación incluida en la Decisión 103 que faculta a los organismos nacionales competentes autorizar la inversión de excedentes de utilidades distribuidas, considerándose esta última como inversión extranjera directa (IED). Con ello, se eliminan también los problemas mencionados y se permite a las entidades nacionales encauzar dichos fondos hacia actividades consideradas como prioritarias. Llama la atención que esta nueva modalidad de inversión significa un cambio en la concepción tradicional de IED estipulada en la Decisión 24, donde se consideraba como tal a las inversiones en moneda nacional siempre que provinieran de "recursos con derecho a ser remitidos al exterior". Para el caso presente, si un inversionista ha repatriado las utilidades autorizadas y le sobra dinero, podría invertirlo en calidad de IED con la debida autorización ya fuere en empresas

¹³ Aparte de eliminar el sentido de tratamiento común la liberación de giros puede prestarse a competencia de incentivos a la inversión.

¹⁴ Respecto a los capitales en el limbo ver algunas consideraciones contenidas en el artículo "El control a la Inversión Extranjera en Colombia: Antecedentes y perspectivas". COYUNTURA ECONOMICA, diciembre de 1975.

nuevas o ya existentes. En este caso estaría invirtiendo recursos en moneda nacional "sin derecho a ser remitidos al exterior". Por supuesto con la nueva inversión tendrá derecho a remitir¹⁵.

La segunda modificación al tratamiento al capital extranjero que repercute en la situación de balanza de pagos se relaciona con las modalidades introducidas a la definición de IED. A este respecto, se incluyeron los bienes tangibles señalados en el literal b), del punto II del Anexo 1 de la Decisión 24, representados por repuestos, partes y piezas, materias primas y productos intermedios. En primer lugar, es necesario enfatizar que la nueva definición equivale a una extensión de la inicial a pesar de hacerse referencia a un anexo existente desde la adopción del régimen común. Dicho anexo, como su nombre lo indica¹⁶, representa solo una pauta a seguir por los países miembros; de otra forma, las contribuciones tecnológicas intangibles deberían estar computándose como aporte de capital. En segundo lugar, se observa que la reforma conlleva un aumento difícilmente justificable de la base de capital registrado con derecho a giro y reexportación. Para el caso de las materias primas y productos intermedios, ya en 1970 el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), recomendaba la exclusión de las primeras de la definición de IED propuesta para la Decisión 24, por la dificultad de su valoración y posible sobrefacturación. En ambos casos, observaba el DNP, se aumentaba la base

de giro, se hacían artificialmente baratos los insumos importados disminuyendo así el contenido nacional, y se impactaba negativamente la balanza de pagos y el uso de recursos internos¹⁷.

Por otro lado, debe anotarse que el empresario extranjero obtiene al final del proceso productivo cierta rentabilidad esperada que le retribuye el costo de ciertas materias primas y productos intermedios que consideró del caso incorporar al proceso. No parece razonable, entonces, darle el beneficio adicional de ampliarle la base con derecho a giro y reexportación. Más aún, estos bienes de producción una vez empleados quedan como parte inseparable de otros productos que van al mercado, y, por lo tanto, no tienen una utilización productiva posterior. La reforma aducida otorga derechos indefinidos por aportes cuya contribución a la producción no es permanente. También, se desfavorece a la industria nacional en vista de que el inversionista preferirá incorporar insumos provenientes del exterior que le amplían su capital de inversión, antes que usar material nacional sin los beneficios del registro¹⁸.

El caso de los repuestos, partes y piezas presenta los mismos problemas de sobrefacturación y desestímulo a la industria nacional. Además, su inclusión como IED equivale a sobrevaluar el valor registrado de aquellas maquinarias o bienes de capital inicialmente aportados. La maquinaria ciertamente se deprecia, pero no sucede lo mismo con su valor registrado. Así, los gastos en que el inversionista tiene que incurrir para mantener la planta física en buen estado no incrementan su valor

¹⁵ Tal vez debido a este nuevo concepto de inversión se amplió su definición con el artículo 1 de la Decisión 103 al incluirse la frase "las reinversiones que se efectúen de conformidad con el presente Régimen". Sin embargo por estar el concepto de reinversión claramente delimitado a aquellas inversiones de utilidades dentro de la misma empresa, quedó un vacío en la definición del IED.

¹⁶ Anexo No. 1 de la Decisión 24: Pauta para la Autorización, Registro y Control de la Inversión Extranjera.

¹⁷ DNP, Análisis de la Propuesta sobre el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, Doc. UEIA-663, noviembre de 1970.

¹⁸ El control a la Inversión Extranjera en Colombia: Antecedentes y Perspectivas, op. cit., p. 94. Este incentivo a la demanda por insumos importados proviene del hecho de que la Decisión 24 y la 103 hablan de aportes "provenientes del exterior".

real inicial, sino que, en el mejor de los casos lo mantienen¹⁹. En general, puede decirse que si definitivamente se habían de incorporar a la definición de IED los aportes del anexo 1, tal como venía proponiéndose en las discusiones sobre reglamentación común durante 1975²⁰, por lo menos, ha debido hacerse extensivo el beneficio a aquellos insumos provenientes de la industria doméstica con el fin de no desincentivar el valor agregado nacional.

2. Aspectos relativos a la protección del inversionista nacional

Varias modificaciones se introdujeron al objetivo de que las ventajas creadas por el Acuerdo de Cartagena favorezcan principalmente a las empresas nacionales o mixtas. La de mayor trascendencia consiste en la posibilidad de que los inversionistas extranjeros puedan participar en esas empresas siempre que se trate de la ampliación del capital de las mismas, y que se mantenga al menos la calidad de mixta. Tal reforma a las condiciones de adquisición de empresas nacionales o mixtas cambia el sistema anterior, establecido en el artículo 4o. de la Decisión 24, mediante el cual la respectiva compra por parte de extranjeros no podía modificar el carácter nacional o mixto de la empresa²¹. Todo esto no obstaba para que antes existiera la posibilidad de que los inversionistas nacionales pasaran de una propiedad de 79.9% hasta otra de 51%, o de una de 100% a otra de 80% sin contrariar la

norma²². Con la Decisión 103, en el caso extremo, los extranjeros pueden pasar de 0% a 49%. Es preciso reglamentar esta ampliación, con el doble propósito de garantizar que los nacionales continúen controlando efectivamente las empresas que les pertenecían, y de especificar claramente las condiciones bajo las cuales sería conveniente autorizar la desnacionalización. En efecto, si han de enajenarse las compañías nacionales debe controlarse el que la proporción nacional se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa, lo cual hasta el momento no ha dejado de ser un simple enunciado de la Decisión 24 por no haberse especificado la forma de supervisión. Por otro lado, es deseable fijar pautas tecnológicas, de comercio exterior, de uso de recursos nacionales u otras que se considere prudente exigir, toda vez que el extranjero adquirente entrará, sin necesidad de nacionalización, a gozar de las ventajas del Acuerdo de Cartagena²³.

La segunda modificación incorporada por la Decisión 103 consiste en elevar de 5% al 7% el porcentaje de reinversión anual, sin autorización, por parte del inversionista foráneo. Tradicionalmente, se ha considerado este límite como una protección al inversionista nacional ya que mientras exista la posibilidad de sobrefacturar o se le estén pagando regalías y permitiendo remitir al socio extranjero, a éste le puede salir rentable continuar ensanchando la empresa mientras que al nacional no, de tal forma que poco a poco

¹⁹ Ibid.

²⁰ JUNAC, Bases para un Reglamento de la Decisión 24, artículo 1, septiembre 1975.

²¹ Esta fue otra concesión a la posición chilena que se oponía al hecho de que los inversionistas extranjeros no pudiesen adquirir las empresas nacionales. Paradójicamente, la delegación de Chile, en 1970, insistió en el régimen original de prohibición de venta de las empresas por parte de nacionales. Véase, documento UEIA-663, op. cit.

²² Sin embargo para el caso colombiano la DNP no autoriza IED que dé lugar a una disminución de la participación porcentual nacional en el capital de la empresa. Becerra, Luis I., "Prohibiciones, obligaciones y derechos de los Inversionistas Extranjeros a la luz del Decreto Ley 1900 de 1973 y demás disposiciones pertinentes". Universidad de los Andes, 1976.

²³ Se debería ser especialmente exigente en cuanto a requerimientos de exportación; impacto de la nueva tecnología teniendo en cuenta la utilizada anteriormente; y generación de valor agregado nacional.

va aumentando la participación extranjera en la empresa²⁴. En este caso, se ha elevado pero mantenido el límite revertible en una forma coherente a la elevación del 40% en el tope de remisión²⁵.

En materia de crédito interno, se mantiene la prohibición al de largo plazo por parte de las empresas extranjeras. En cuanto al de corto plazo, se elimina la exigencia de acceso únicamente en condiciones excepcionales y se deja a cada país la libertad de regular sus condiciones y términos²⁶. Lo propio se hace con el crédito a mediano plazo, recursos no regulados con anterioridad, para los cuales se fija un período que no exceda de tres años. Estas modificaciones de la Decisión 103 son, ante todo, el resultado de una proposición de Colombia. De acuerdo a ésta, se debía dejar en libertad a los países para establecer normas sobre un crédito proveniente del ahorro nacional que puede sufrir variaciones en cualquier momento según las circunstancias económicas de cada país²⁷.

Además de estos argumentos cabe destacar que la captación de recursos financieros por las empresas extranjeras puede generar en cada país, ciertas condiciones que sea deseable modificar con políticas muy particulares. En Colombia, por ejemplo, se ha observado dentro del sector manufacturero con capital extranjero, una desigual distribución de recursos financieros en favor de las empresas grandes e intensivas en capital, teniendo la pequeña y

mediana que recurrir al mercado extra-bancario a tasas muy superiores; mayor dificultad para la obtención de crédito para capital de trabajo que para la adquisición de activos fijos; una concentración del financiamiento en las empresas ubicadas en Bogotá, Cali y Medellín; y otras circunstancias que requerirían de reorientaciones crediticias a nivel nacional²⁸.

Las otras dos modificaciones que merecen ser destacadas se refieren a la ampliación del concepto subjetivo de inversionista y la clasificación definitiva sobre las fechas de transformación de empresas extranjeras. En el primer caso, las reformas consistieron en considerar como inversionistas nacionales a los capitales provenientes de cualquier país miembro distinto del receptor, lo cual tiene mucho sentido dada la necesidad inmediata de clarificar las inversiones en las empresas multinacionales andinas, y el financiamiento de los convenios de coproducción y complementación; considerar como capital neutro a las inversiones de las entidades gubernamentales financieras o de cooperación para el desarrollo económico que figuren en una nómina que aprobará la Comisión²⁹; y abrir la posibilidad de que la Comisión convenga con otros países latinoamericanos no miembros del Acuerdo de Cartagena un tratamiento especial a los capitales de sus nacionales. En el segundo caso, se determinó que los plazos de transformación en empresas mixtas se contarán a partir del 1.º de enero de 1974. Esta ampliación general se origina en una propuesta de Colombia, quien tenía problemas con relación al cumplimiento de los iniciales, debido a que la incorporación definitiva del estatuto de

²⁴ DNP, Análisis de la Propuesta. . . , op. cit., p. 12.

²⁵ Las variaciones a los topes de reinversión y remesa de utilidades corresponden, ambas, a una elevación del 40%.

²⁶ En el artículo 17 de la Decisión 24 se daba a la Junta facultad de regular condiciones y plazos para otorgar crédito a largo plazo a los empresarios extranjeros.

²⁷ Grupo de Trabajo del Gobierno Nacional, "Conclusiones del Grupo de Trabajo" sobre el documento Bases para un Reglamento de la Decisión 24. INCOMEX, octubre 28 de 1975.

²⁸ Banco de la República, Financiamiento de la Industria Manufacturera con Inversión Extranjera Directa, abril de 1974.

²⁹ A estas entidades se les exime de la obligación de transformación, pero si así lo resolvieren, sólo podrán vender sus derechos a los inversionistas nacionales o subregionales. En lo demás, tales inversiones se sujetan al régimen general de la Decisión 24.

capitales solo se definió el 15 de septiembre de 1973³⁰.

3. Aspectos relativos al control por sectores

El artículo 9 de la Decisión 103 exceptúa de las normas contenidas al capítulo II de la Decisión 24 a las empresas extranjeras o mixtas del sector turismo. El motivo de esta regla se origina en la exclusión, por parte de Colombia, del sector "comercialización interna de productos" del Artículo 43 de la Decisión 24, donde se ordenaba un "marchitamiento" de la inversión extranjera. Con la reglamentación de esta exclusión mediante el Decreto 169 de 1975, la definición de comercialización interna de productos quedó abarcando la casi totalidad de la actividad turística, que se exceptuaba entonces de la obligación de transformación, y daba lugar a discrepancias con el proyecto de Integración Turística preparado por la Junta. La Comisión ha decidido, entonces, no hacer obligatoria la transformación de estas empresas. En el XXI período de sesiones ordinarias de la Comisión (diciembre del presente año) se acaba de optar por permitirles a Bolivia y Ecuador la aceptación de inversión extranjera en el sector primario agropecuario.

D. Comentarios Finales

El XX Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión sirvió también para adoptar dos decisiones de importancia en relación con el arancel externo mínimo común y el procedimiento para la consideración de las propuestas de desarrollo industrial, y permitió un acuerdo sobre el llamado Protocolo de Lima que modifica los plazos inicialmente contemplados en la Decisión 100. Así, la Decisión 104 reemplaza

los gravámenes del AEMC indicados en las Decisiones 30, 64, 79 y 81 con base en el consenso de Sochagota. Los nuevos gravámenes constituyen un paso importantísimo para la aprobación del AEC; ellos reflejan en buena parte los niveles sugeridos por Colombia, que en este caso se encontrarían en la "franja inferior" del futuro AEC. Parece entonces un error continuar con la posición de proteger a la subregión en forma desigual habiéndose logrado un acercamiento de posiciones tan significativo, si se tienen en cuenta además las distorsiones de la llamada franja. Esta franja no sólo favorece comercialmente la producción de los menos protegidos, sino que puede desvirtuar el interés proteccionista de los países con niveles más altos, ya que éstos conceden un mayor margen de preferencia a las mercancías (producidas o importadas) provenientes de los situados en la franja inferior. Por un lado se protegen del mercado mundial, pero, por otro, opera una desviación del gasto, cuya magnitud dependerá de factores tales como gastos de transporte, tamaño de la franja, sustituibilidad de los productos protegidos y disposiciones sobre origen³¹.

En relación con los PSDI, la Decisión 105 estableció que antes del 30 de junio de 1977 la Comisión deberá pronunciarse sobre las propuestas presentadas por la Junta con anterioridad al 31 de diciembre de 1975. Además, se estipuló que antes de la misma fecha la Junta deberá someter a la consideración de la Comisión las propuestas de PSDI que incluyen los productos reservados y susceptibles de ser programados, y ésta deberá pronunciarse al respecto a más tardar cuatro meses después de presentadas, o sea con anterioridad al 31 de octubre de 1977. Finalmente, 2 meses antes de la presentación de nuevas propuestas y deci-

³⁰ "Conclusiones del grupo de trabajo". op. cit., p. 20.

³¹ A este respecto ver "El Arancel Externo Común Andino" COYUNTURA ECONOMICA, octubre de 1975, p. 65 y Garay, Luis J. y Perry Guillerme "Algunos interrogantes...". op. cit., p. 268.

sión sobre las presentadas, se entiende que existirá otra propuesta y un pronunciamiento sobre la misma, relativo a los productos que se excluirán de la nómina de reserva. En esa forma se mantiene la posición de reducir primero lo programable para luego sí programar³².

El llamado Protocolo de Lima³³ tiene el propósito de adaptar el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, a la existencia de sólo 5 países miembros y extender en un año los plazos que inicialmente se habían ampliado en dos, situación que lleva a adoptar definitivamente los mecanismos de unión aduanera en 1983 y 1988 por Bolivia y Ecuador. Los nuevos plazos se justifican, ya que de otra forma se habrían incumplido nuevamente algunos compromisos fijados para el 31 de octubre y diciembre respectivamente, en relación con los productos que serían excluidos de la programación. Además, parece razonable esperar hasta 1978 la decisión final sobre AEC. Un problema que parece presentarse con el Protocolo consiste en la aparente contradicción que se ha creado con el plazo de la Decisión 105 para decidir sobre los productos que saldrían de la nómina de reserva. Conforme al Protocolo el término será el 31 de octubre de 1977, cuatro meses después de haberse programado y el día en que se supone que la Comisión tiene pronunciamientos sobre las nuevas propuestas. Esta situación resulta de la extensión generalizada por un año del nuevo protocolo, y del traslado de términos entre las Decisiones 99 y 105 de sólo seis meses. La controversia es importante ya que de adoptarse la última interpretación la posición sería prime-

ro programar y luego decidir sobre lo no programable.

Teniendo en cuenta los planteamientos anteriormente esbozados, pueden enunciarse algunos puntos que se presentan como prioritarios para el afianzamiento del proceso de integración:

1. Es necesario reafirmar la voluntad política de integrarse, ante todo por parte de aquellos países que muestran las mayores discrepancias con los objetivos y mecanismos del Grupo Andino. Los recientes acontecimientos en el seno del Acuerdo facilitan considerablemente dicha reafirmación especialmente en lo relativo a la asignación de recursos a través del AEC.

2. Si bien es cierto que definitivamente se adoptarán primero los PSDI y luego el AEC, parece conveniente no dejar recaer exclusivamente sobre los aranceles de cada programa el éxito de la programación. A esto parecen contribuir la declaración reciente de los países miembros en Sochagota sobre el interés de buscar una mayor eficiencia que preserve los intereses de los consumidores subregionales, la cual se reflejó en la nueva decisión sobre AEMC; la posibilidad que se ha abierto de que el programa de liberación contribuya también al afianzamiento de los programas; los mecanismos especiales que se han previsto definir para Bolivia y Ecuador; y la perspectiva de que se vinculen efectivamente nuevos capitales extranjeros, subregionales y neutros que agilicen una instrumentación ágil de los programas. La conveniencia de lo anterior está en que todos los países podrían eventualmente programar evitando así los problemas de escala de la programación parcial, sobre todo bajo la circunstancia de que ahora no se contará con el mercado chileno.

3. Es de suprema importancia el que los países desarrollen planes de desarrollo industrial nacional con el

³² Las fechas respectivas anteriores eran el 31 de octubre de 1976 para reducción de lo programable, y 31 de diciembre de 1976 para presentación de propuestas (Decisión 99 de la Comisión y Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena).

³³ Hecho en la ciudad de Lima el 30 de octubre de 1976.

propósito de llevar posiciones muy concretas a las negociaciones sobre PSDI y no se empantanen de otra forma dichas negociaciones como sucedió, por ejemplo, con el caso automotriz. Este esfuerzo podría también contribuir que la programación sea total y no parcial.

4. Debe clarificarse el conflicto entre el artículo 3 del Protocolo de Lima y el número 3 de la Decisión 105. Si bien el acuerdo inicial da pie a la Decisión 105, podría ser conveniente que la decisión final sobre la nómina de reserva se adopte cuando los países hayan definido la programación, o sea, el 31 de octubre de 1977.

5. Conviene reformar el nuevo protocolo de Lima en cuanto al sistema de franjas para el AEC. Dado que las circunstancias favorecen tal reforma, por lo menos se podría tratar de unificar la casi totalidad del universo arancelario, dejando el criterio de franja como excepción para ciertas producciones. Finalmente, si se mantiene alguna protección bajo franja sería conveniente limitarla temporalmente y fijarla en márgenes bastante reducidos

6. Con la nueva ampliación de plazos del protocolo de Lima es preciso acelerar la toma de decisiones sobre armonización de aquellos otros mecanismos proteccionistas en el Grupo Andino. Así, al adoptarse el AEC a finales de 1978 deben tenerse posiciones definidas sobre algunos de estos instrumentos, especialmente los para-arancelarios³⁴. La armonización de

estos instrumentos dependerá sin embargo de la definición que se haga sobre la franja del AEC.

7. Es necesario clarificar y concretar el alcance de algunas reformas introducidas a la Decisión 24, en especial aquellas que afectan desfavorablemente la generación de valor agregado nacional; las que pueden deteriorar eventualmente la situación de balanza de pagos, y las podrían llevar a una desnacionalización no conveniente de las empresas domésticas. Por otra parte, debe propiciarse la reglamentación inmediata de la Decisión.

8. Deben entrar a estudiarse detenidamente las Decisiones que permanecen vigentes para Chile, especialmente la número 40 sobre Doble Tributación Internacional, requerida de varios cambios³⁵.

9. El reciente desacuerdo a nivel andino que culminó con el retiro de Chile, así como los continuados incumplimientos de compromisos requieren de un rápido acuerdo sobre la propuesta del Tribunal Andino de Justicia.

10. La integración subregional precisa buscar nuevos campos de cooperación. Al finalizar 1977 ya se habrá definido lo relativo a los PSDI, su principal instrumento y será necesario explorar nuevos compromisos de magnitud que afiancen y mantengan el interés en el proceso. Entre éstos podrían mencionarse la integración agropecuaria, políticas de cooperación energética, énfasis en los programas de racionalización industrial y acercamiento con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

³⁴ El "ideal" sería lograr armonizar todos aquellos instrumentos de política económica que podrían desvirtuar la protección del arancel. Al respecto ver "El Arancel Externo Común Andino", op. cit., p. 60.

³⁵ FEDESARROLLO adelanta una investigación sobre las posibles reformas a esta Decisión.