

Universidad Nacional de Ingeniería

Programa Académico de Economía



**« Bases para el Establecimiento del
Sistema Subregional del Origen de las
Mercancías en el Grupo Andino »**

**Tesis para optar el Título Profesional de
INGENIERO ECONOMISTA**

Presentada por:

Silvio Quinteros Chávez

LIMA - PERU

1982

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	
<u>PRIMERA PARTE</u>	
MARCO TEORICO	
CAPITULO I	
VISION GENERAL DEL SISTEMA DE ORIGEN DE LAS MERCANCIAS	06
A. En las Economías Nacionales	07
B. En los Procesos de Integración Económica	09
C. El Arancel de Aduanas y el Origen de las Mercancías	
CAPITULO II	
ESTUDIO TEORICO DEL SISTEMA DE ORIGEN DE LAS MERCANCIAS	21
A. Concepto y Formas de Integración Económi ca	
B. El Problema General del Origen de las - Mercancías	24
C. El Problema de Origen en la Unión Aduane ra y en la Zona de Libre Comercio	25
D. Necesidad, Importancia y Objetivos de los Sistemas de Origen	30
E. Las Diferencias Arancelarias	34
F. Criterios, Métodos y Procedimientos de los Sistemas de Origen de las Mercancías	39
G. Conclusiones	48

SEGUNDA PARTE

Pág.

EL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS EN EL GRUPO ANDINO

CAPITULO III	EL PROBLEMA DEL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS, EL CONJUNTO DE NORMAS - DE ORIGEN Y LAS PROPUESTAS DE SU REFORMA EN EL GRAN	51
A.	El Contexto del Problema de Origen	51
B.	El Problema de Origen del GRAN	60
C.	Conjunto de Normas de Origen Vigentes	63
D.	Eficacia del Conjunto de Normas de Origen Vigentes, Hipótesis	67
E.	Análisis de la Propuesta de la Junta sobre Normas Especiales para la Calificación del Origen de las Mercancías o Propuesta 39/Mod.2	76
F.	Conclusiones	81
	APENDICE I : El Arancel Externo Común del GRAN y la Reforma Arancelaria en el Perú.	83

TERCERA PARTE

PROPUESTA Y CONCLUSIONES

CAPITULO IV	PROPUESTA DE BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA SUBREGIONAL DEL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS EN EL GRUPO ANDINO	98
-------------	--	----

	Pág.
A. Definición y Objetivos del Sistema Sub-regional del Origen de las Mercancías	99
B. Alternativas para el Diseño del Sistema	102
C. Bases para el Establecimiento del Sistema Sub-regional del Origen de las Mercancías	104
D. Algunos Problemas Específicos	108
E. Limitaciones de la Propuesta	111
APENDICE I : El Criterio del Porcentaje de Valor Incorporado Subregional aplicado al caso Peruano	122
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	122
NOTAS	125
BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA	133

INTRODUCCION

A. MARCO SITUACIONAL EL PROBLEMA DE ORIGEN Y EL MECANISMO O SISTEMA DE ORIGEN.

El problema del origen de las mercancías en el Grupo Andino consiste en determinar cuál es el origen y la incidencia de los insumos materiales empleados en la producción de los productos materia de comercio intrasubregional al amparo de los márgenes arancelarios preferenciales ($AEC - t_r$ ó $T - t_r$), los cuales están determinados por la diferencia entre el Arancel Externo Común (AEC) o el Arancel Nacional de cada País Miembro (T) y el Arancel del Programa de Liberación (t_r) del comercio recíproco. Para solucionar este problema el Grupo Andino viene aplicando un conjunto de normas de origen que prohíben el comercio intrasubregional-al amparo de éstos márgenes- de productos finales importados de terceros países y restringen el comercio de aquellos productos-elaborados localmente- con alto componente importado. Estas normas establecen (fundamentalmente) controles administrativos - y/o tarifas implícitas que al encarecer estas producciones, restrinjan su comercio.

Respecto a este problema se postula que los controles administrativos , y/o tarifas implícitas resultan ineficaces para restringir tal comercio y por tanto apoyar a la producción subregional, pues en una situación - de diferencias arancelarias los productores y/o exportadores de la Subregión estarán interesados en aprovechar sus ventajas arancelarias, siendo estos controles y tarifas, altamente susceptibles de ser evadidos.

Por otra parte, dado el proceso de transición del Grupo Andino no ha cía ser una Unión Aduanera, la aplicación conjunta de las normas de origen vigentes y el Arancel Externo Común, resulta ser inapropiada , pues los efectos sobrepuestos y contrapuestos que se derivan, distorcio_ nan la asignación de recursos y la eficiencia productiva inducida por el arancel. En todo caso, se propone que un Sistema de Origen basado en el criterio del Arancel Externo Común resulta ser más eficaz y conveniente para la protección del mercado andino.

B. JUSTIFICACION

El presente trabajo se justifica en cuanto trata de dar una respuesta a la interrogante de cuál debe ser el Sistema de Origen más indicado pa_ ra el proceso de integración Subregional Andino, el cual se halla en - una etapa de transición de Zona de Libre Comercio a Unión Aduanera.

Por otra parte, la conveniencia de este esfuerzo está relacionado con dos situaciones particularmente importantes para el proceso de integra - ción : 1) La necesidad de hacer más restrictivo los beneficios del Pro - grama de Liberación Comercial, y 2) La proximidad de una nueva ron - da de negociaciones sobre el Arancel Externo Común y probablemente - sobre el Sistema Subregional del Origen de las Mercancías.

C. OBJETIVOS

El objetivo principal de este trabajo es proponer un conjunto de crite - rios generales para diseñar el Sistema Subregional del Origen de las - mercancías en el Grupo Andino. Para lo cual se hace un estudio his - tórico de los principales Sistemas de Origen existentes en los Acuerdos de Integración y una sistematización teórica de los motivos de la exis

tencia de éstos Sistemas y de los criterios empleados para su diseño.

La Propuesta de Sistema de Origen que se hace en cumplimiento de este objetivo está enmarcada dentro de los lineamientos generales establecidos en el Acuerdo de Cartagena, de manera que de diseñarse un Sistema de Origen sustentado en nuestra Propuesta, el nuevo Sistema se articule perfectamente el resto de los mecanismos de la integración con los cuales guarda estrecha relación, especialmente con el Programa de Liberación Comercial, el Arancel Externo Común y los Programas de Desarrollo Industrial, entre otros.

D. HIPOTESIS

Respecto a la eficacia del actual Conjunto de Normas de Origen, así como respecto a la adopción de un Sistema Subregional del Origen de las Mercancías en el Grupo Andino, se plantea las siguientes hipótesis de trabajo

- 1) Los criterios o normas de origen vigentes no son eficaces por cuanto las tarifas implícitas y/o los controles administrativos en que se basan son difíciles de administrar y susceptibles a ser distorsionados por los exportadores intrasubregionales;
- 2) Si se establece que el criterio calificador del origen de las Mercancías es el pago del Arancel Externo Común, aplicado al universo arancelario o a grupos de productos, el instrumento arancelario proporcionaría una solución eficaz al problema de origen;
- 3) El uso conjunto del Arancel Externo Común y las actuales normas de origen tendrían un efecto sobrepuesto y contrapuesto. La dis

torción causada se debe a que las normas de origen urgentes mo
difican la asignación de recursos inducida por el instrumento aran_
celario.

E. METODOLOGIA

La metodología seguida parte de la construcción de un marco teóri_
co e histórico general del problema del origen de las mercancías y
de las Normas o Sistemas de Calificación del Origen de las Mercan_
cías más empleados en las principales experiencias de integración eco
nómica existentes en el contexto mundial (Primera Parte).

Sobre la base de éstos antecedentes históricos de los Sistemas de Ori_
gen y empleando los conceptos teóricos deducidos y sintetizados de
tales experiencias, se estudio de manera concreta el Problema del O
rigen en el Grupo Andino. En esta Segunda Parte del trabajo, se
identifica y evalúa el estado de los principales mecanismos de la in
tegración Subregional Andina con los cuales el mecanismo Sistema de
Origen esta relacionado mas directamente.

Bajo este contexto se ubica y define el Problema del Origen de las
Mercancías en el Grupo Andino y se hace el estudio del Conjunto de
Normas de Origen que actualmente se emplean para solucionarlo. La
eficacia y conveniencia de tales Normas son enjuiciadas a través de
la discusión de tres hipótesis de trabajo, en las cuales se plantea la
ineficacia e inconveniencia de tales Normas y contrariamente, la efi
cacia y conveniencia del criterio del Arancel Externo Común.

Se culmina el trabajo (tercera parte) proponiendo un conjunto de cri
terios para el establecimiento del Sistema Subregional del Origen de
las Mercancías. Sobre la base de las conclusiones de la Primera Par
te y de la Segunda Parte y luego de estudiar la factibilidad de va
rias alternativas se establece que el criterio del Arancel Externo Co
mún es la mejor alternativa.

D. CONTENIDO DEL TRABAJO

El contenido del trabajo esta dividido en Partes y Capítulos del modo siguiente :

Primera Parte : En el Capítulo I se presenta un estudio general de los Sistemas de Origen aplicados en los principales procesos de integración y de la relación de estos Sistemas con el arancel de aduanas.

En el Capítulo II se presenta el estudio teórico de lo concemiente al problema y a los Sistemas de Origen empleados en las Zonas de Libre Comercio y en las Uniones Aduaneras.

Segunda Parte : En el Capítulo III el trabajo se centra en el problema de origen y en el Conjunto de Normas de Origen existentes en el Grupo Andino, demostrándose que las hipótesis de trabajo planteadas son válidas.

También se presenta un apéndice sobre el Arancel Externo Común del GRAN y algunas consideraciones generales acerca de la relación que debería existir entre la reforma arancelaria peruana y las tendencias del AEC.

Tercera Parte : En el Capítulo IV se presenta nuestra Propuesta de Bases para el establecimiento del Sistema Subregional del Origen de las Mercancías, discutiendo previamente la factibilidad de algunas otras alternativas.

También se presenta un apéndice que versa sobre la aplicación del criterio del valor incorporado subregional a las exportaciones peruanas a la Subregión, en el supuesto que al corto plazo sera éste el criterio que transitoriamente se aplique.

Finalmente se presentan las Conclusiones y Recomendaciones, así como las Notas y la Bibliografía Seleccionada.

E. CONCLUSIONES

Entre las principales tenemos

- 1) El grado y extensión de los Programas de Liberación Comercial en las Zonas de Libre Comercio y en las Uniones Aduaneras determinan la necesidad e importancia de los Sistemas de Origen de las Mercancías, con la finalidad de discriminar el otorgamiento de márgenes arancelarios preferenciales en favor de los países socios de tales formas de integración;
- 2) El actual conjunto de normas de origen del GRAN es ineficaz, por basarse en controles administrativos y/o tarifas implícitas. Un Sistema de Origen basado en el criterio del Arancel Externo Común será más eficaz por cuanto es de aplicación automática y establece una tarifa explícita, lo cual es congruente con la marcha del GRAN hacia ser una Unión Aduanera.

CAPITULO

VISION GENERAL DEL SISTEMA DE ORIGEN DE LAS MERCANCIAS

Las normas para la determinación del origen de las mercancías aparecen a fines del Siglo XIX en Europa, como un instrumento para-arancelario de control del comercio exterior practicado entre dos o más países que previamente habían celebrado un acuerdo bilateral, por el cual se otorgaban preferencias arancelarias a condición de que los productos materia de comercio sean originarios de las partes contratantes. En las décadas posteriores y hasta el momento, las normas de origen o Sistemas de Origen de las Mercancías vienen constituyendose en un importante instrumento de regulación y control del comercio exterior sujeto a preferencias arancelarias acordadas en el marco de las relaciones comerciales bilaterales y multilaterales de cooperación económica; en los diferentes grados de integración económica y en los sistemas generalizados de preferencias.

En sus inicios los acuerdos bilaterales perseguían la complementación comercial a través de la negociación de listas de mercancías especialmente elaboradas para tal fin y anexas a dichos acuerdos. Estas mercancías al ser exportadas por una parte contratante, deberían gozar de aranceles preferenciales respecto a terceros países en el país socio importador, a condición que sean originarios del exportador.

En sus inicios los Sistemas de Origen tenían como principal criterio para calificar el origen de una mercancía, la condición que ésta sea producida en el territorio de uno de los países socios, siendo el principal instrumento para su comprobación, la observancia del transporte directo de dicha mercancía del país exportador al país importador, sin tener que cruzar un tercer territorio a menos que las condiciones de transporte lo exigieran. Si la mercancía exportada incorporaba materiales importados de terceros países o si el nivel de su precio estaba distor-

cionado, no era cuestiones controversiales pues, por una parte el país exportador que avalaba la certificación del origen de dichas mercancías no empleaba al Sistema de Origen como instrumento para el fomento de su industria nacional, por otra parte, para el país importador tales prácticas no representaban un peligro serio a su economía, pues las listas negociadas eran limitadas, el comercio tenía fuertes controles cuantitativos y de cambios, además las distorsiones podían ser neutralizadas por el ingreso de las mismas mercancías provenientes de otros países con quienes también podía haber acuerdos bilaterales sobre las mismas mercancías.

Pero en la actualidad y tomando a los procesos de integración económica como las fórmulas más avanzadas de relación internacional, los Sistemas de Origen están muy ligados a los objetivos de crecimiento comercial y desarrollo industrial, de manera que los problemas suscitados por la presencia de productos finales importados de terceros países o de productos con alto componente importado, en el comercio intracomunitario, si son materia de preocupación, pues tal situación da base a distorsiones en la competencia y al desestímulo de la producción comunitaria (1).

Veamos ahora a grandes rasgos como han ido evolucionando los Sistemas de Origen.

A. EN LAS ECONOMIAS NACIONALES

a) En Europa

En las legislaciones europeas sobre origen de las mercancías, anteriores a la formación de la Comunidad Económica Europea (1957) y de la Asociación Europea de Libre Comercio (1960), han habido diferencias importantes, sin embargo a partir de éstas fechas se han uniformizado los aspectos más significativos relativos al comercio intraregional, y al comercio con terceros países bajo la modalidad de los sistemas generalizados de preferencias.

A modo de referencia digamos que en la legislación alemana se considera que un producto es originario de un país, cuando es un producto natural de ese territorio o cuando es una manufactura obtenida a partir de esos productos; para el caso de productos con componente importado, se exige que éste haya sido objeto de la "última elaboración económicamente justificada" en el país exportador que solicita preferencias en Alemania, entendiéndose tal exigencia como la necesaria modificación de la estructura física o alguna de las características principales de lo importado e incluido en el producto. (2)

En la legislación francesa el concepto de origen está ligado al concepto de procedencia, por el cual "El país de origen de un producto es aquel en donde ese producto ha sido cosechado, extraído del suelo o fabricado" (Art. 34 del Código de Aduanas). Pero en los casos de productos con componente importado de un país diferente a Francia y a los países con quienes tiene firmado acuerdos preferenciales, se dice que el producto será originario del país para el cual Francia tenga los mayores aranceles (pudiendo ser la parte contratante exportadora o el país abastecedor de éste), exceptuando el caso de que si el país exportador a Francia tiene tarifas más bajas a los bienes importados que el país abastecedor a éste, la mercancía tendrá el origen del país exportador siempre y cuando se haya llevado a cabo una "transformación completa" de lo importado o cuando la mano de obra empleada ha tenido por efecto hacer pasar a lo importado (presumiblemente con menor arancel que el producto final) a una posición arancelaria gravada con una tarifa más alta.

En esta parte se debe decir que las legislaciones europeas aplicables a terceros países - diferentes a sus socios comunitarios, países asociados y países bajo el sistema generalizado de preferencias de la CEE-coinciden en un solo criterio, cual es el de considerar a un producto como originario de un país, cuando ha sido obtenido de la explotación de sus recursos naturales, cuando han sido manufacturados íntegramente a partir de éstos, los elaborados a partir de los desechos de éstas producciones y los productos obtenidos

a partir de la combinación de los anteriores. En la calificación de productos con componente importado, si hay diferencias. (3)

b) En Latinoamérica

Respecto a los países latinoamericanos, muy poco se puede decir en materia de Sistema de Origen insertos en sus tratados bilaterales, esto hasta por lo menos la fundación del Mercado Común Centroamericano (1960) y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en el mismo año, pues anteriormente "los países latinoamericanos en general tuvieron un modelo de desarrollo el cual contenía dos procesos paralelos. Por un lado, abiertos al mercado internacional, especialmente a través de sus exportaciones de materias primas y por otro, cerrados hacia adentro en un esquema de sustitución nacional de importaciones, con altos niveles de protección" (4) y también por que "Las sucesivas reformas cambiarias, las tasas múltiples de los cambios monetarios, las cuotas y los convenios bilaterales, han restringido el comercio, principalmente entre países latinoamericanos" (5), de manera que los acuerdos bilaterales entre ellos, consignaban listas muy limitadas de productos agropecuarios en su estado natural, o algunas manufacturas de escaso valor agregado; y que en esencia eran productos complementarios que demandaban tan sólo el criterio de procedencia para juzgar el origen de los mismos. (6)

B. EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA

Bela Balassa (7) sostiene que el verdadero proceso de integración económica entre países soberanos se inicia luego de la Segunda Guerra Mundial, en Europa. Si bien ya existían experiencias anteriores impulsadas por actos de fuerza entre las partes (los Estados Unidos de Norteamérica, el Zollverein alemán, la Commonwealth británica y otros), a los cuales no los conceptúa como tal debido a que las relaciones de integración económica se consideran como resultado de la decisión soberana de los Estados. (8)

a) El Origen en la Comunidad Económica Europea (CEE)

La CEE inaugura una nueva fase de las relaciones económicas internacionales, al ampliar los mercados nacionales de los países que la integran, favoreciendo el mayor flujo comercial de producciones manufactureras originarias de dichos territorios.

El objetivo de la CEE al constituirse en un mercado común (libre circulación de los bienes y factores, posición común frente al comercio con terceros) conlleva una estrategia de largo plazo consistente en el establecimiento de una Unión Aduanera, la armonización de sus políticas agrícolas, el impulso de la libre circulación de los factores y la progresiva elaboración de políticas económicas comunes. En la primera fase de esta estrategia la CEE ha concluido la formación de la Unión Aduanera, pues en 1968 se terminó el establecimiento de la Tarifa Externa Común (TEC) aplicable al universo arancelario codificado en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) y se liberó el comercio intracomunitario de la totalidad de productos manufacturados y gran parte de los productos agrícolas, además que han armonizado sus políticas comerciales (conforme al Art. 15 del Tratado de Roma, que legisla sobre las condiciones de competencia equitativa). Todos estos hechos permiten afirmar que los problemas de distorsión de la competencia intracomunitaria y el desaliento a la producción originaria (causados por las diferencias arancelarias), han quedado eliminados casi en su totalidad, de manera que los problemas del origen de las mercancías también ha quedado bastante simplificado.

La TEC mas la armonización de las políticas comerciales, proporcionan costos importados uniformes para los países de la CEE, las distorsiones en la competencia y las tendencias negativas de reexportación o exportación de productos con alto componente importado no sujetos a procesos productivos significativos, en los cuales puedan crearse ventajas comparativas, no prosperan.

Tanto en el caso de la Comunidad Económica Europea como de la Asoc. Europea de Libre Comercio han habido situaciones pre-existentes a la integración, que han facilitado y facilitan actualmente el proceso de integración, estas son: a) una importante proporción de los bienes manufacturados incluídos dentro de la Zona (que se proyectaba conformarla con los países de la Comunidad y la Asociación, tal como lo proponía la Organización para la Cooperación Económica Europea - OEEC- hoy llamada OCDE y que además incluye al Japón, E.U. y Canadá), se producía con materias primas e inclusive semimanufacturas originarios de la Zona; b) las tarifas sobre materiales primas eran despreciables; y c) los países de tarifas elevadas ofrecían, a menudo, precios más bajos que los países de tarifas bajas. (9)

Sobre la base de éstas características mas el establecimiento de la TEC y la armonización de políticas comerciales, la CEE no ha desarrollado mucho en el aspecto de un Sistema de Origen para el comercio intracomunitario, pero si ha desarrollado Sistemas de Origen ad-hoc en sus relaciones bilaterales con países independientes (Tunez, Marruecos, España, Israel, Malta, etc.), con Asociaciones de Países (la Zona de Libre Comercio entre la CEE y la Asociación de Estados Africanos y Malgache) y a partir de 1971 en sus sistemas generalizados de preferencias a favor de los países en vías de desarrollo (10).

En la CEE el problema de origen ha quedado resumido en dos grandes criterios: i) un producto es originario de la CEE (origen zonal) cuando los materiales que lo componen son enteramente oriundos de cualquiera de los países socios; ii) son considerados productos "nacionalizados" y por tanto con derecho a circular libremente en la CEE como productos originarios, los productos importados de terceros países (bienes finales y materiales) que en virtud del Tratado de Roma hayan sido escogidos, a condición de que paguen los niveles correspondientes de la TEC, los impuestos de efectos equivalentes y no se hayan beneficiado total o parcialmente de la devolución de éstos gravámenes.

Respecto a los Sistemas de Origen que la CEE, ha negociado con otros países, en el marco de los sistemas generalizados de preferencias, éstos

se caracterizan fundamentalmente por: i) se consideran originarios de un país o Asociación beneficiaria de las concesiones de la CEE, los productos enteramente obtenidos en dicho país o Asociación; ii) son originarios también, las mercancías con componente importado de terceros países, siempre y cuando el producto haya experimentado una transformación sustancial en el sentido de haberse dado un cambio de posición arancelaria de insumo importado a producto final (Salto NAB) en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas o NAB. A excepción de los productos considerados en la Lista A - donde están los productos que experimentando el Salto NAB no son considerados originarios, y otros que pueden serlo si adicionalmente cumplen con ciertos requisitos específicos de incluir determinados materiales originarios o cierto porcentaje mínimo de materiales originarios sobre el valor del producto - y con inclusión de los considerados en la Lista B, donde están los productos que a pesar de no experimentar el Salto NAB, son considerados originarios, pues se tiene que el proceso de transformación implícito es significativo.

b) El Origen en la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)

A diferencia de la CEE, la AELC constituye una Zona de Libre Comercio por lo que no cuenta con un arancel externo común, en cambio si ha armonizado sus políticas comerciales. Los problemas de distorsión en la competencia comercial intrazonal a que está expuesta la AELC - por las diferencias arancelarias existentes - no parecen ser tan importantes como los que se podrían producir en la CEE (si fuera una zona de libre comercio) pues "el grado de competencia parece ser menor en los primeros (AELC) que en los últimos (CEE)". (11) Además los países de la AELC comparten las características ya señaladas líneas arriba.

Sin embargo, con la finalidad de evitar posibles distorsiones en la competencia -sin restringir en exceso el comercio intra-zonal -la AELC ha establecido un Sistema de Origen, (Art. 4 del Tratado de Estocolmo) que se caracteriza por : i) se consideran productos originarios, los que han sido

enteramente producidos en el área de la Asociación, a partir de materiales Zonales; ii) son productos originarios, los contenidos en la Lista de Mercancías incluídas en el Anexo B, Apéndices I y II de dicho Tratado, 1) Apéndice I, son originarios si cumplen con los procesos calificados como significativos o alternativamente cuando la inclusión del componente importado no significa la obtención de un porcentaje de valor agregado zonal, por debajo de un nivel mínimo prefijado, 2) Apéndice II, son originarios si cumplen los productos con componente importado con un proceso productivo específicamente señalado; iii) son productos originarios, aquellos que contienen materiales importados de terceros países, siempre y cuando no sobrepase del 50% del precio de exportación de dicho bien. Esta regla no se aplica para el caso 2) del inciso ii); y iv) en el Apéndice III del Anexo B hay una Lista de Materiales Básicos conformado por los productos que usualmente se importan de terceros países (combustibles, materias primas minerales, principalmente) a los cuales se les consideran como originarios para fines de la producción de mercancías según los incisos i) y ii).

Queda decir que los criterios de la AELC sobre el problema de origen de las mercancías, son bastante liberales, pues se tiene el objetivo que la mayor parte del comercio intrazonal sea en base a productos originarios en razón de su naturaleza y procedencia (elaborados a partir de materiales Zonales) o en razón de considerar como originarios (origen por "convención") a grandes grupos de materiales importados de terceros países.

c) El Origen en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

Los procesos de integración latinoamericanos son casi contemporáneos a los de Europa en su institucionalización, sin embargo hay una marcada diferencia en cuanto a antecedentes importantes que la hayan precedido, especialmente en relación a la aspiración común y efectiva de integración, la cuantía del comercio intraregional y las condiciones socioeconómicas de los países (12).

Con la institución del Mercado Común Centroamericano y la ALALC, se buscaba continuar y profundizar las políticas de sustitución de importaciones en un espacio económico ampliado, donde la liberación del comercio intracomunitario al romper las barreras al libre comercio, conduciría a la especialización de las economías nacionales y la configuración de economías complementarias. Las economías de escala así generadas permitirían realizar producciones manufactureras que de otro modo serían imposibles de efectuar y además permitiría el uso más eficiente de los escasos recursos Zonales.

Al requerir la nueva estrategia de desarrollo económico implementando en América Latina, de grandes recursos financieros y materiales acorde con el proceso de sustitución de importaciones "dificiles" (sustitución de bienes de consumo duradero, de insumos industriales y en menor grado de bienes de capital), y contrastar este hecho con lo escaso de los recursos internos, los procesos de integración acordaron en sus respectivos Tratados el establecimiento de Acuerdos de Complementación Económica, por los cuales los países miembros negociaban la distribución de nuevas industrias de integración; por otra parte, al liberar el comercio se planteaba el mayor flujo comercial de producciones originarias y la distribución equitativa de los beneficios y costos de la integración. Sin embargo en ambos procesos el papel del comercio exterior como motor del desarrollo interno, potenció los flujos comerciales mas que la industrialización nacional o la industrialización integrada, jugando un papel importante, el desarrollo no paralelo de los programas de industrialización y el de la liberación comercial. Dicha situación ha venido ha fortalecer la importancia del componente importado en las producciones manufactureras de consumo doméstico y de comercio comunitario.

Precisamente para evitar o restringir el comercio intrazonal de productos con alto componente importado de terceros países, al amparo del programa del liberación comercial de la ALALC, ésta ha establecido un conjunto de normas de origen (en virtud del Art. 3 del Tratado de Montevideo, que restringe la liberación comercial sólo a los productos originarios de la zona),

que se caracterizan por lo siguiente:

- i) Son originarias las mercancías que utilicen exclusivamente materiales zonales (Art. 1 de la Resolución 82 (III)).
- ii) Son originarias, por el solo hecho de ser producidas en la zona, las mercancías que se indican en el Anexo 1 de la Resolución 82 (III), constituido fundamentalmente por productos primarios, Art. 2 de la Resolución 82 (III).
- iii) Las mercancías elaboradas con materiales extrazonales, son originarias cuando experimenten un proceso de transformación que les confiera una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificadas en la NABALALC (que es una adaptación de la NAB, para los fines de la ALALC) en posición distinta a la de los materiales extrazonales utilizados, Art. 3 de la Resolución 82 (III).
- iv) Son originarias los productos que además de cumplir con las normas restantes, según sea el caso, cumplen con los requisitos específicos establecidos por el Comité Ejecutivo Permanente (órgano técnico) de la ALALC, Arts. 4, 5 y 9 de la Resolución 82 (III).
- v) Las mercancías obtenidas a partir de operaciones de montaje o ensamblaje son originarias cuando el valor CIF de los materiales extrazonales no exceda del 50% del valor FAS de dichos productos, Resolución 82 (III).

La finalidad de éstas normas en la ALALC, se refieren a cautelar los beneficios del mercado ampliado para las producciones originarias, en las que si bien todos los países pierden ingresos fiscales por el levantamiento de las barreras arancelarias y para-arancelarias a las importaciones intrazonales, se espera que la mayor demanda de materiales y factores originarios incrementen la producción y el empleo en la zona. Por otra parte, la ALALC ha asignado otros objetivos a sus normas de origen, destinados a contribuir a eliminar las distorsiones en

la competencia (causada por las diferencias arancelarias y otras de efectos equivalentes) y promover el mayor uso de los materiales zonales.

Las normas provisionales de origen en la ALALC han estado en continua revisión y crítica a lo largo de los 20 años de existencia de este proceso, no habiéndose llegado hasta 1980 a conformar un Sistema de Origen que controle las distorciones en la competencia, el desestímulo a la producción originaría y el aprovechamiento indebido de los márgenes arancelarios preferenciales por parte de las producciones foráneas. (13) Las diferencias arancelarias y de políticas comerciales frente a terceros países, han significado fuertes impedimentos al funcionamiento de dichas normas. (14)

d) El Origen en el Mercado Común Centroamericano (MCCA)

En el caso del MCCA el problema de origen ha sido solucionado en gran medida, pues al haberse instituido desde sus comienzos un arancel externo común (equiparación de gravámenes frente al exterior, de 1961 a 1966) para el universo arancelario de sus mercancías contenidas en la Nomenclatura Arancelaria Centroamericana (NAUCA) y haberse armonizado sus políticas fiscales y comerciales; el costo de las importaciones de terceros países son más o menos homogéneos entre los países miembros, de manera que el comercio de productos con alto componente importado sólo será posible cuando dicho componente haya pasado por un proceso de producción en el cual se creen ventajas comparativas diferenciales en razón de las diferentes productividades nacionales de las industrias en competencia (ver Arts. 1 y 2 del Tratado de Managua).

Sin embargo se puede deducir de los Arts. 5 y 7 del Proyecto de Reglamento de Origen Centroamericano de 1970 (15) que hay la intención de asignar al instrumento origen, el objetivo de ser un instrumento asignador de recurso, por cuanto se propone que las mercancías serán originarias si tienen un porcentaje de Valor Regional mayor o igual al 40% o sea que el peso de los materiales importados de terceros países más el pago a los factores de

la misma procedencia, todo sobre el precio ex-fábrica de cada producto de exportación intracomunitaria, no debe exceder del 60%.

e) El Origen en el GRAN

Las normas para la determinación del origen en el Grupo Andino están dadas por las normas tomadas de la ALALC, los Requisitos Específicos y las disposiciones particulares contenidas en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Los Requisitos Específicos establecen generalmente que un producto podrá ser considerado originario si cumple determinados procesos productivos y/o incorpora determinados materiales de origen subregional y/o los materiales importados de terceros países no sobrepasan el límite máximo prefijado o sea el porcentaje máximo de incidencia del costo importado sobre el precio FOB del producto final, en todo caso los Requisitos Específicos del GRAN no están sujetos a las normas generales adoptadas en forma supletoria de la ALALC. En cambio en los Programas Sectoriales la óptica es diferente, pues para el caso de productos con componente importado se establece generalmente, que si dichos materiales importados han cancelado los respectivos niveles del Arancel Externo Común o Arancel Externo Mínimo Común, entonces el producto final será considerado originario de la Subregión.

Respecto a éstas normas (especialmente respecto a las normas tomadas de la ALALC), los Países Miembros del GRAN así como la Junta del Acuerdo de Cartagena (órgano técnico) han manifestado en diversas oportunidades su preocupación por sus limitaciones frente a los problemas implicados por las diferencias arancelarias y de políticas comerciales. La Junta ha realizado desde el año 1973, hasta tres propuestas de solución a la necesidad de contar con un Sistema Subregional de Origen de las Mercancías, pero los problemas de orden técnico en el diseño de tal sistema (discrepancias entre los países respecto a los criterios y métodos a emplear) y la inquietud de los Países Miembros porque tales innovaciones no signifiquen restricciones importantes a las condiciones de producción dependientes de los materiales importados de terceros países, han obstaculizado cualquier solución. El

problema de origen en el GRAN sigue latente. (16)

C. EL ARANCEL DE ADUANA Y EL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS

En sus comienzos el arancel de aduana fue un instrumento exclusivo para la recaudación fiscal, aplicable a las mercancías importadas como un derecho de pasaje. La finalidad de la recaudación era solventar los presupuestos nacionales. (17)

Posteriormente y con el desarrollo de la industria manufacturera, el arancel se convirtió en un instrumento de protección económica frente a la competencia extranjera. (18) En los tiempos modernos el empleo del arancel está proyectado a múltiples fines; como instrumento asignador de recursos, como instrumento que contribuya a lograr el equilibrio en la balanza de pagos, como instrumento de fomento de actividades intensivas en mano de obra, para la recaudación fiscal, como incentivo para la descentralización y otros objetivos. (19)

A fines del Siglo XIX comienza en Europa el debilitamiento del libre comercio como forma predominante de competencia comercial, los países europeos diferentes de Inglaterra establecen barreras a las importaciones, como una medida de incentivo a sus respectivas industrias incipientes. La organización del comercio mundial luego de la Primera Guerra Mundial provocó la aparición de derechos diferenciales para un mismo producto importado por un país, según la procedencia u origen del producto. Tales prácticas habrían de expandirse desde los primeros acuerdos bilaterales, hasta los modernos procesos de integración económica, pasando por las zonas de preferencias arancelarias y los acuerdos multilaterales.

Luego de la gran Depresión Económica de los años 30, los países desarrollados establecieron fuertes controles a las importaciones y solamente se flexibilizan para aquellos países con los cuales se tenía algún tipo de acuerdo comercial recíproco. La instauración de dos o más columnas de

derechos para un mismo producto, marcó la existencia de las tarifas mínimas y máximas. Las tarifas mínimas eran aplicables a los países con quienes se tenían algún acuerdo preferencial para ciertos productos originarios de él; las tarifas máximas eran de aplicación general. Con la fundación del GATT en 1947 se formalizó la práctica ya extendida de la cláusula de la nación más favorecida (Art. 1 del GATT), hecho que obligó en muchos casos a que la tarifa mínima-preferencial-se elimine en favor de la tarifa máxima, evitando de esta manera que el tratamiento preferencial a un país se haga automáticamente extensible a todos los países miembros del GATT, por la aplicación de dicha cláusula. (20)

La eliminación de las tarifas mínimas no implica que los países estén imposibilitados de tener diferentes tarifas sobre un mismo producto según su origen o procedencia nacional. Lo que ha sucedido es que la existencia de tarifas mínimas se han regulado en el seno de las diferentes formas de organización del comercio internacional, así, las tarifas mínimas son el símil de los derechos convencionales o derechos preferenciales acordados en las relaciones bilaterales, multilaterales y de integración económica, las cuales se aplican a productos originarios de sus territorios aduaneros. (21) . En cambio las tarifas máximas podrían ser el símil de los derechos autónomos o derechos no consolidados aplicables a terceros países.

D. CONCLUSIONES

1. En el contexto internacional, la preocupación por determinar el origen de las mercancías nace con la organización del comercio mediante los acuerdos bilaterales, multilaterales, de integración económica o una combinación de éstos; los cuales al otorgarse recíprocamente un trato preferencial en material arancelaria y de otros barreras al comercio, se exigen que los productos intercambiados sean originarios del país exportador a fin que el país importador le de el trato preferencial correspondiente.

2. El concepto de mercancía originaria de un país o área de integración económica, es variable. En general se puede decir que los criterios más empleados para conceptuar a una mercancía como originaria son los criterios del proceso productivo, de la transformación productiva o Salto NAB, del valor o incidencia máxima del costo importado de los materiales sobre el precio del bien final y de los requisitos específicos que además de exigir uno o más de los criterios anteriores, señala la obligatoriedad del empleo de determinados materiales originarios de un país o áreas de integración.

La mayor controversia respecto al concepto de mercancía originaria se da cuando se trata de determinar el origen de mercancías que han incorporado materiales e incluso factores productivos pertenecientes a terceros países. Es precisamente en este caso cuando se emplean todos los criterios ya señalados.

3. Las diferentes normas de origen coinciden en señalar que los productos obtenidos de la explotación de las riquezas naturales, que las manufacturas obtenidas íntegramente a partir de éstos, y los residuos y desechos de estas producciones son originarios del país o áreas donde se producen.

CAPITULO II

ESTUDIO TEORICO DEL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS

En el Capítulo I, se hizo una presentación general e histórica de la aparición y aplicación de los Sistemas de Origen en el comercio internacional y de cómo se han ido arraigando en los procesos de integración económica. En el presente Capítulo se ubicará y estudiará el problema del origen de las mercancías en el terreno específico de la integración económica. Las fuentes principales de información y estudio han tenido que ser las diferentes legislaciones de los acuerdos de integración económica pues respecto a éste tema hay escasa bibliografía de carácter económico que los aborde. También debo aclarar que en la Sección F, el ordenamiento de los diferentes criterios de origen ahí señalados, constituye un esfuerzo del autor por sistematizar la variedad de criterios dispersos hoy existentes, discerniendo además acerca de las diferencias existentes entre criterios y métodos o instrumentos de origen aplicados.

A. CONCEPTO Y FORMAS DE INTEGRACION ECONOMICA

La integración económica es una de las formas más modernas de relación económica internacional entre dos o más países que soberanamente deciden a través de un proceso - unir sus mercados nacionales previa y parcialmente separados (el supuesto de economías cerradas previo a la integración económica, sería poco real, en los tiempos actuales). Para integrar o unir las economías nacionales, según Tomanes, "Es preciso realizar una serie de actuaciones de acoplamiento de las estructuras nacionales, a fin de alcanzar con el mínimo costo social un máximo de racionalidad económica, política y social en el ámbito (regional) que se pretende integrar. Las referidas actuaciones, al menos a partir de cierto estadio, exigen la transferencia de una parte de las soberanías nacionales a unas instituciones comunes que adquieren con ello un carácter supranacional; es decir, para lograr la integración económica

verdadera es necesaria una base de política supranacional, a su vez, el progreso de la integración económica impone una coordinación política cada vez más estrecha que a la postre ha de desembocar en una verdadera unión" (22)

Desde el punto de vista exclusivamente económico se puede definir a la integración económica como un proceso y como una situación de las actividades económicas. A decir de Balassa "Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales". (23) Evidenciándose que el proceso de integración conlleva necesariamente la decisión política de las naciones de abolir las barreras al comercio exterior entre ellas.

De los diferentes grados de integración, nuestra preocupación se centrará en las Uniones Aduaneras y las Zonas de Libre Comercio (24) por cuanto el GRAN constituye una Zona de Libre Comercio en transición hacia una Unión Aduanera, que si bien posee peculiaridades destacables que no hacen tan fácil definirlo puntualmente, esta caracterización tiene una finalidad simplificadora y metodológica que oportunamente explicaremos.

Siguiendo la estructura teórica planteada por Jacob Viner (25) y las experiencias concretas del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), las formas de integración conocidas como Zona de Libre Comercio y Unión Aduanera se las define en función del rol que juegan los aranceles y otras restricciones en el comercio exterior de los países integradas. Desde una perspectiva procesal de la integración, estas formas constituyen los grados elementales de la integración entre economías de mercado.

Según el GATT, por Unión Aduanera" debe entenderse como la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo, para que i) los aranceles y otras restricciones al comercio sean eliminados en cuanto a lo substancial del comercio, entre los territorios que constituyen la unión (...), ii) se apliquen

en lo general, los mismos aranceles y otras regulaciones al comercio, (...) de aquellos territorios que no pertencen a la misma".(26) Este concepto es coincidente con el Art. 9 del Tratado de Roma de la CEE, en el cual se explicita que la Unión Aduanera está referida únicamente a la liberación del comercio de mercancías entre países miembros de dicha Unión y la adopción de una protección arancelaria común frente a los países no miembros. En cambio debe entenderse por Zona o Area de Libre Comercio a "un grupo de dos o más territorios aduaneros en los cuales los aranceles y otras medidas restrictivas al comercio se han eliminado en la porción sustancial del comercio efectuado, entre los territorios constitutivos, en productos originarios de tales territorios".(27)

De la comparación de los dos conceptos se extraen dos conclusiones importantes: 1) las Uniones Aduaneras establecen un arancel externo común y armonizar sus políticas comerciales frente a terceros países. Las Zonas de Libre Comercio no establecen estos mecanismos, en cambio si comparten una característica, cual es el liberar el comercio intrazonal o intracomunitario; 2) ambas formas de integración exigen como condición indispensable, que las mercancías beneficiarias de la liberación comercial, sean originarias de los países que conforman dichas formas de integración, esta restricción se halla expandida en todos los procesos de integración existentes. (28)

Lo importante de destacar de estas dos conclusiones y para nuestros fines es que tanto en la Unión Aduanera como en la Zona de Libre Comercio la exigencia de la condición de "mercancía originaria de la Unión o de la Zona" y su cumplimiento, es requisito indispensable para que dicha mercancía pueda beneficiarse del margen arancelario preferencial (margen arancelario absoluto, diferencia entre el arancel externo que un país miembro cobra a terceros países y el arancel interno entre países de la Zona o de la Unión) que establezcan dichas formas de integración. Sobre esta base conviene preguntarnos ahora: ¿En que consiste el problema de "mercancía originaria" en los procesos de integración?, ¿Cuáles son los problemas particulares en una Unión Aduanera y en una Zona de Libre Comercio?, ¿Cuáles son las causas atribuibles? Otro grupo de preguntas sería, ¿Cuál es la necesidad, importancia y objetivos de

solucionar estos problemas?, ¿Cuál es la estrategia seguida?, ¿Qué criterios, métodos o instrumentos se emplean?, ¿Cuál es la efectividad de los SOM así conformados, para garantizar que las mercancías beneficiarias de los márgenes arancelarios preferenciales son originarias, según el concepto y objetivos que se establezcan?.

Estas interrogantes serán despejadas a continuación.

B. EL PROBLEMA GENERAL DEL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS

El problema general del origen de las mercancías o vale decir, el problema de calificar a una mercancía como originaria de una Zona de Integración (Unión Aduanera o Zona de Libre Comercio), consiste en saber si las mercancías, a comerciar en la Zona de Integración, han sido producidas con un 100 por ciento de materiales originarios de dicha Zona. Si así fuera, la mercancía será considerada como originaria de la Zona por haber sido "íntegramente producida" a partir de dichos materiales; en cambio si las mercancías han incorporado materiales importados de fuera de la Zona (que pueden ser la totalidad o una parte de los materiales necesarios para dicho producto), esta mercancía solo será originaria si los materiales importados cumplen con determinadas condiciones de "nacionalización".

El aspecto más problemático del origen consiste, en determinar el origen de las mercancías con componente importado así, si los materiales importados cumplen con determinadas condiciones de nacionalización (que pueden ser únicas, alternativas, total o parcialmente obligatorias), tales como que: 1) que los materiales importados pasen por determinados procesos productivos en la Zona de Integración; 2) que al ser importados paguen el arancel externo común de la Zona, y 3) que la incidencia del costo (peso) de los materiales importados respecto al costo (peso) total de los materiales empleados y/o respecto al precio (peso) del bien final, no exceda de determinado límite considerado como la frontera de nacionalización; u otras, entonces la mercancía será originaria de la Zona. Aquí la estrategia seguida para cali-

ficar el origen de una mercancía, de un país miembro exportador, es saber si los materiales importados de terceros países han recibido un tratamiento que no distorciona las condiciones comunes fijadas para todos los países de la Zona, esto es, que cualquier material importado tenga el mismo costo en todos los países de la Zona (racionalmente los países demandarán del productor mundial más eficiente, y si hay un arancel externo común, el costo será uniforme) y/o que dichos materiales sufran los procesos productivos fijados comunitariamente (lo cual supone funciones de producción iguales) y/o que la incidencia del componente importado respecto al costo total o al precio del bien final sea uniforme (se exige que el costo total de material y/o el precio del bien final que los contiene, sea entre diversas combinaciones por pares de países de la Zona, proporcionales a sus respectivos costos importados). De manera que la mercancía con componente importado será originaria en función de estar sujeta a las condiciones comunes de "nacionalización" y no precisamente porque tengan el mismo costo de materiales originarios o que la incidencia de los mismos sea homogénea entre los países de la Zona. (29)

EL PROBLEMA DE ORIGEN EN LA UNIÓN ADUANERA Y EN LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

a) En la Unión Aduanera

Las Uniones Aduaneras poseen una estructura arancelaria común frente a las importaciones de terceros países, implicando costos uniformes de lo importado, para todos los países miembros de la Unión (suponiendo costos de transporte nulos o iguales, tipos de cambio sobre o subvaluados por igual y la armonización de todos los instrumentos del comercio exterior diferentes al arancel. Teóricamente en una Unión Aduanera no hay problema de origen. Si las mercancías circulantes en el mercado ampliado no son originarias por ser "integralmente producidas", serán originarias por "nacionalización", pues como todas las importaciones están sujetas al arancel externo común (el cual es aplicado a todos los importadores-productores), una unidad de material importado tendrá el mismo costo para todos los productores de la Unión. En la

Unión Aduanera la condición de "nacionalización" es el pago del arancel externo común, por lo que los productos con componente importado son automáticamente considerados originarios.

En consecuencia, la mercancía de un país miembro productor-exportador a la Unión, será considerada originaria sea por ser "íntegramente producida" o si tiene componente importado, porque los materiales importados han pagado el respectivo arancel externo común.

Sin embargo puede existir diferencias en el costo de un material importado (entre los países de la Unión) en base a:

- i) Costos de transporte diferenciales; las diferencias de costos de transporte, entre los países de la Unión respecto a la fuente internacional de menor costo de materiales, constituyen diferentes niveles de "tarifas implícita" a las importaciones de terceros países. Sobre la base de un arancel externo común, las tarifas implícitas diferenciales, crean costos importados diferenciales.
- ii) Incumplimiento o Suspensión de la aplicación armonizada de los instrumentos del comercio exterior; la aplicación diferenciada de los instrumentos para-arancelarios (regulación de las importaciones vía costos adicionales al arancel, controles cuantitativos y administrativos, principalmente), de los incentivos a las exportaciones (franquicias, abonos, reintegros, etc), y de los regímenes arancelarios de excepción (importaciones con exención exoneraciones rebajas o devoluciones.
- iii) Tipos de Cambio Diferentes el tipo de cambio introduce alteraciones en la estructura de protección prevista por el arancel—suponiendo que este es el instrumento principal de protección — siempre que la tasa de cambio adoptada sea diferente a la de equilibrio de mercado. Si los países miembros de una Unión Aduanera siguen políticas monetarias y económicas distintas, es probable que sus monedas respectivas, en relación una con la otra, sean valoradas en exceso o por el contrario, subvaloradas. En

esta situación, el tipo de cambio distorciona la competencia y la distribución económica de los recursos, constituyéndose en un obstáculo para la liberación del comercio interno. En todo caso, dada una estructura arancelaria en común en la Unión, los tipos de cambio sobre ó subvalorados diferencialmente, alteran hacia abajo o hacia arriba-respectivamente a estos aranceles comunes, produciéndose diferencias arancelarias; estas diferencias, aparte de determinar diferentes costos importados de terceros países, alteran los márgenes arancelarios preferenciales al distorcionar tanto los aranceles comunes como los aranceles internos residuales a la liberación del comercio intracomunitario.

Además se debe considerar un cuarto elemento, esto es, las políticas crediticias y tributarias diferentes que afectan el costo de las importaciones (y también de las exportaciones), pues las condiciones "duras" ó "blandas" del crédito para las importaciones (exportaciones) o los mayores menores tasas impositivas a las importaciones (exportaciones) incidirán diferencialmente en el costo de las importaciones (exportaciones).

Las diferencias en el costo de transporte no son materia de corrección - generalmente-pués se entiende que estas tarifas implícitas a las importaciones no son artificiales. En cambio el uso no armonizado de los instrumentos del comercio exterior diferentes al arancel (se supone que total o parcialmente estos instrumentos se hallan armonizados en la Unión), si son materia de corrección pues al afectar los niveles arancelarios comunes, propenden a crear el problema de origen, entre otros efectos; las reglas de solución más comunes consisten en prohibir el beneficio de los márgenes arancelarios preferenciales a los productos elaborados en y exportados a la Unión que hayan transgredido lo armonizado, o en todo caso obligar al productor-exportador a restaurar el nivel arancelario común, mediante un impuesto compensatorio

En consecuencia el problema de origen en una Unión Aduanera se suscita cuando el arancel externo común es distorcionado (por uno o más países, y respecto a uno o más productos) por el uso no armonizado de los instrumentos del comercio exterior. Consistiendo el problema de origen, en saber,

cuáles son los materiales importados de terceros países al amparo de estas transgresiones y cuál es el nivel de la distorsión del arancel externo común; ambas consideraciones servirán para determinar si un producto de exportación a la Unión, por parte de un país miembro, es o no originario de él para efectos de su circulación intracomunitaria al amparo de aranceles preferenciales.

Respecto a los tipos de cambio y a las políticas crediticia y tributaria, la armonización de éstos trasciende generalmente los límites de una Unión Aduanera. Sin embargo en algunas Uniones Aduaneras ya formadas (CEE y el MCCA) y en otras en formación (GRAN), existe el acuerdo que cada país miembro emplee una única tasa de cambio y que se aplique una misma tasa impositiva a los mismos productos, sean nacionales o importados.

b) En la Zona de Libre Comercio

Las diferencias arancelarias externas entre países de una Zona de Libre Comercio propician diferentes costos de las importaciones provenientes de terceros países. Las diferencias en el costo de un mismo material importado o del componente importado de un mismo producto elaborado por los diferentes países de la Zona, son hechos que se deben a la naturaleza de la forma de integración adoptada, de manera que las ventajas derivadas de una menor tarifa no deberían ser materia de corrección o limitación. Sin embargo, éstos acuerdos de integración determinan cuáles son las condiciones comunes que deben cumplir los productos materia de libre comercio o beneficiarios de aranceles preferenciales en la Zona, con el objetivo de eliminar o disminuir el comercio de productos importados de terceros países y de productos elaborados en la Zona con alto componente importado de la misma procedencia, en los cuales las ventajas arancelarias determinen al productor-exportador Zonal más competitivo.

Las condiciones comunes consisten en prohibir el comercio de productos importados que no hayan experimentado alguna transformación productiva en cualquier país miembro de la Zona; y en el caso que hayan sido transforma

dos, limitan la incidencia del componente importado respecto al costo total de materiales y/o respecto al precio del bien final (generalmente que no sobrepase del 50%) , y/o que los materiales importados cumplan determinados procesos productivos en el territorio Zonal.

En consecuencia, el problema de origen en la Zona de Libre Comercio se suscita por las diferencias arancelarias externas, dado el libre comercio o la existencia de tarifas reducidas en el comercio intrazonal. Entonces el problema de origen consiste en determinar cuál es el origen e incidencia del componente importado respecto al costo total de materiales y/o del precio del bien final, y/o de los procesos productivos, a fin de exigir a los diferentes productores-exportadores a la Zona, incidencias no divergentes (por exceso o defecto según el caso) de las condiciones comunes de origen.

Precisamente para establecer y exigir estas condiciones comunes, se hace uso de una serie de criterios de origen que al eliminar o restringir el comercio de productos con componente importado o de productos importados comercializados como bienes finales, tratan de favorecer el empleo de los materiales originarios de los diversos países miembros de la Zona.

Entre los principales criterios de origen estan, el de la "transformación productiva" o Salto NAB, del "Porcentaje de Valor Incorporado Zonal", "íntegramente producido" y otros que veremos en la Sección F.

De las Subsecciones a y b se puede extraer tres conclusiones importantes, respecto al problema general y principal del origen:

- i) El problema de origen está directamente relacionado con el nivel o magnitud del costo de los materiales importados de terceros países, determinado por los precios internacionales, la incidencia del arancel y los otros instrumentos del comercio exterior.
- ii) En una Zona de Libre Comercio, el problema de origen es causado por las diferencias arancelarias externas y por el efecto diferencial y equivalente al arancelario del uso no armonizado de los otros instrumentos

del comercio exterior. El problema general del origen consiste en determinar cuál es el origen e incidencia de los materiales respecto al costo total de materiales y/o del precio de exportación, y/o de la realización de determinados procesos productivos en la Zona (condiciones comunes). El problema principal consiste en determinar cuál es la incidencia de los materiales importados de terceros países, respecto a las condiciones comunes de origen.

- iii) En la Unión Aduanera los productos con componente importado son originarios por "nacionalización" de los materiales importados, mediante el pago del arancel externo común. El problema de origen se suscita cuando los otros instrumentos del comercio exterior distorsionan el nivel del arancel común. El problema general y principal consiste en determinar cuál es el origen de los materiales empleados en el producto de exportación y cuál es el grado de distorsión del arancel.
- iv) En las Zonas de Libre Comercio, los productos con componente importado son originarios por "nacionalización" de los materiales importados, si éstos se han sujetado a las condiciones comunes de incidencia respecto al costo total de los materiales y/o del precio de exportación, y/o de los procesos productivos.

D. NECESIDAD, IMPORTANCIA Y OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE ORIGEN

a) Necesidad

Los Sistemas de Origen responde a la necesidad de eliminar o restringir la circulación de productos finales importados de terceros países y de productos con componente importado que no se sujeten a las condiciones comunes de origen. En este sentido los sistemas de origen tratan de proteger e incentivar el uso de los materiales originarios y de los factores productivos existentes en la Zona de Integración. Esta necesidad es común en la Unión Aduanera y en la Zona de Libre Comercio, en las cuales la condición pa

ra que una mercancía circule en el comercio intracomunitario al amparo de los márgenes arancelarios preferenciales, es que sea originaria de la Zona.

En las Zonas de Libre Comercio las diferencias arancelarias determinan que la incidencia del componente importado de un producto producido por dos o más países miembros de la Zona, sean diferentes; situación que favorece al país de menores tarifas, en la exportación de dichos productos a la Zona. Respecto a estos problemas, los Sistemas de Origen tratan de eliminar las distorsiones en la competencia producido por las diferencias arancelarias (31)

Las distorsiones en la competencia son propiciadas por las diferencias arancelarias, pero se efectivizarán en función de estas diferencias y el libre comercio o el programa de liberación comercial existente entre los países miembros de la Zona. Estas distorsiones ocurrirán tanto por:

- i) Comercio de bienes finales importados de terceros países; las diferencias arancelarias impulsan la tendencia al traslado de bienes importados de terceros países, desde un país miembro de bajas tarifas hacia otro país miembro de altas tarifas para esos bienes. (Efecto directo de las diferencias arancelarias)

Esta tendencia se efectivizará si

$$T_{iY} > (t_{jR} + d_j)$$

- ii) Comercio de productos con componente importado de terceros países; las diferencias arancelarias impulsan la tendencia al traslado de productos elaborados en la Zona con materiales importados, desde un país miembros de bajas tarifas hacia otro país miembro de altas tarifas para esos materiales. (Efecto indirecto de las diferencias arancelarias)

Esta tendencia se efectivizará si

$$\sum a_{ij} \cdot (T_{iX} - T_{iY}) > P_{iY} (t_{jr} + d_j)$$

Donde:

- X País de bajas tarifas respecto a bienes importados extrazonales.
- Y País de alta tarifas respecto al bienes importados extrazonales.
- J Bien final
insumo material

T_{iX}, T_{iY} tarifa ad-valorem al bien final

T_{iX}, T_{iY} tarifa ad-valorem al insumo material

t_{jr} tarifa residual o arancel del programa de liberación de "j"

d_j costo de transporte entre X y Y o entre Y y otros países de la Zona, en cuyos mercados compite con X.

a_{ij} costo de los materiales 'i' empleados en una unidad de 'j' a precios de libre comercio.

P_{iY} precio de exportación de 'i', del país Y hacia la Zona

Por otra parte, los Sistemas de Origen también son empleados para satisfacer las necesidades de promocionar ciertas actividades consideradas prioritarias y que están ligadas a las exportaciones introzonales.

b) Importancia

Se puede decir que los sistemas de origen son importantes en la Zona de Integración porque establecen condiciones comunes para la competencia comercial y para fomentar las actividades industriales ligadas a las exportaciones introzonales.

En una Unión Aduanera la importancia del Sistema de Origen es secundaria, pues al existir una estructura arancelaria común, las necesidades de proteger los materiales y bienes originarios de la Unión, de eliminar las distorciones en la competencia o de fomentar ciertas actividades productivas, está dado principalmente por el arancel. En cambio en una Zona de Libre Comercio, las diferencias arancelarias al crear una serie de problemas, necesita de un instrumento regulador del comercio intrazonal que limite las ventajas del país de menores tarifas. (32)

c) Objetivos

Comunmente se asigna a los Sistemas de Origen tres objetivos:

- i) Preservar el aprovechamiento de los márgenes arancelarios preferenciales exclusivamente para los productos originarios de la Zona de Integración;
- ii) Promover el mayor uso de los materiales de origen Zonal; y
- iii) Eliminar las distorciones en la competencia comunitaria;

Aclarando que el primer objetivo es compartido tanto por la Unión Aduanera como por la Zona de Libre Comercio, sin embargo los otros objetivos son casi exclusivos de las Zonas de Libre Comercio pues las Uniones Aduaneras hacen uso del arancel para conseguir dichos objetivos. El problema de discutir si tales objetivos son los más adecuados para los Sistemas de Origen se pospone para el Capítulo III, pues ahí corresponde hacer ciertas apreciaciones críticas referidas a un caso concreto como es el Grupo Andino.

De aquí en adelante se hablará del problema de origen, exclusivamente referido a las Zonas de Libre Comercio, suponiendo para el caso de las Uniones Aduaneras que cuando el arancel externo común sea distorcionado en su nivel, por el uso no armonizado de los instrumentos del comercio exterior (por parte de uno o más países), la Unión se estará comportando para

determinado grupo de productos como una Zona de Libre Comercio.

Esta precisión es necesaria por cuanto el problema de origen se asienta en las diferencias arancelarias netas resultantes de las diferencias en las tarifas ad-valorem, más el efecto equivalente de los instrumentos del comercio exterior (positivo o negativo), entre los países miembros de la Zona. (33)

E. LAS DIFERENCIAS ARANCELARIAS

Se hace necesario en esta parte hacer una sistematización de los efectos económicos de las diferencias arancelarias sobre los países de altas y bajas tarifas respecto a uno o más productos.

Dado las diferencias arancelarias netas de los países de la Zona respecto a los terceros países y el libre comercio o un programa de liberación comercial (de reducciones tarifarias y eliminación de otras restricciones) que tiende a establecer el libre comercio, los países de la Zona tendrán diferentes costos importados respecto a los mismos materiales, diferentes precios de los materiales domésticos (en razón del efecto de las tarifas o los controles cuantitativos y las elasticidades de oferta y demanda doméstica), y diferentes márgenes arancelarios para sus exportaciones intrazonales. (34) El flujo comercial desarrollado según estas condiciones tiene efectos económicos y políticos negativos para la integración, pues es la base que permite una distribución de los beneficios de la integración en función de las ventajas arancelarias y no en función de las ventajas comparativas de cada país; en el aspecto político esto puede significar una resistencia de los países de altas tarifas a impulsar la integración.

a) Efectos

Las diferencias arancelarias externas y los diferentes márgenes arancelarios preferenciales implican dos efectos económicos:

i) Desviaciones Intrazonales en el Comercio, la Producción y la Inversión;

las tarifas frente a terceros países desvían el comercio, de las fuentes internacionales de bajo costo hacia las fuentes nacionales de mayor costo relativo, el país de altas tarifas busca (en comparación con sus socios) dar a sus producciones una mayor protección y/o lograr una mayor restricción del consumo importado con fines de equilibrar su balanza de pagos (se supone que la tarifa es empleada como instrumento protector y/o equilibrador de la balanza de pagos más que para la recaudación fiscal y otros fines). Sin embargo dichos efectos "buscados" se verán obstaculizados por el desplazamiento de la demanda doméstica, de las fuentes oferentes nacionales hacia las fuentes oferentes ubicadas en el resto de la Zona de Integración. La desviación de comercio intrazonal ocurrirá cuando los demandantes del país de altas tarifas prescindan de su producción nacional (afectados por las altas tarifas) por la de los otros países (afectados de bajas tarifas), precisando que si los productos materia de desviación han sido elaborados totalmente con materiales de la Zona se dice que es una desviación intrazonal, pero si el producto importado es un bien final de terceros países o si el producto tiene componente importado de la misma procedencia se dice que ocurre una deflexión del comercio del país de altas tarifas.

Consiguientemente la inversión y la producción ubicada en el (los) país (es) de altas tarifas tenderá a desplazarse o desviarse hacia los países de bajas tarifas.

- ii) Estructura no económica de la producción; el flujo comercial intrazonal al amparo de las diferencias arancelarias inducirá a los inversionistas Zonales así como a los de terceros países, a dirigirse hacia las actividades productivas con ventajas arancelarias más que hacia las otras actividades con ventajas comparativas. Consiguientemente el uso de los recursos así como su distribución hará descender la eficiencia mundial y Zonal. La manufactura de productos que contienen un elevado componente importado de terceros países y la de productos

semielaborados de la misma procedencia, se desplazaría de terceros países hacia el país de menores tarifas, si las diferencias arancelarias compensan las diferencias en los costos de producción. En cambio ocurrirán desviaciones intrazonales y/o deflexiones, si las diferencias arancelarias sobre los bienes finales importados y/o sobre el costo importado de terceros países, superan el costo de transporte más la eventual tarifa residual al bien final. En resumen, la distribución de los recursos Zonales seguirá la línea de las ventajas arancelarias en lugar de las ventajas comparativas resultantes de los materiales y factores productivos nacionales y Zonales.

Teóricamente el país de altas tarifas, para hacer frente a los efectos señalados, reduciría sus tarifas hasta equipar al nivel más bajo de la Zona, en el mediano y largo plazo. Pero esta posibilidad es muy limitada por que ello significaría una mayor apertura al mercado mundial que contrasta con su "deseo" de proteger su producción y equilibrar su balanza. Lo más probable es que entrase el libre comercio o la liberación comercial en la Zona, para evitar estos efectos negativos.

Desde el punto de vista del bienestar mundial la equiparación de las tarifas al nivel más bajo de la Zona, es positivo, pues las reducciones disminuyen el volumen y los efectos del comercio desviado de terceros países hacia los distintos países de la Zona. Sin embargo tal proceso va en contra del principio establecido en las Zonas de Libre Comercio: libertad de los países para tener sus propias tarifas.

Los procesos de integración en las economías de mercado no se sujetan enteramente a los vaivenes de las fuerzas de la demanda y la oferta Zonal, sino que interfieren en determinado grado (especialmente en las áreas en desarrollo a través de medidas administrativas, programaciones e incluso de la planificación sectorial y/o global). Esta intervención se dirige a cautelar los beneficios de la integración para los países socios.

Es por esto que en las Zonas de Libre Comercio el instrumento de origen juega un papel importante (o debe jugar), pues al no equiparse las tarifas, la limitación de los efectos negativos está sujeto en gran medida a los Sistemas de Origen. La equiparación de las tarifas, vía mercado o vía presiones institucionales, va en contra de los países miembros de establecer sus propias tarifas.

Recalcando lo dicho en páginas anteriores y para cumplir con la sistematización ofrecida, las diferencias arancelarias netas, a través de los efectos señalados, propician la producción y el comercio de productos con costos importados cuya incidencia difiere entre países en razón de sus diferencias arancelarias. De manera que la base del problema general y principal del origen se halla sujeto a la intensidad de los efectos de desviación y/o deflexión intrazonal del comercio, la producción y la inversión, de los países de altas tarifas-para uno o mas productos-hacia los países de bajas tarifas en la Zona.

Cuando los efectos de desviación y/o deflexión del comercio se efectivizan, se distorciona la competencia intrazonal (las ventajas arancelarias priman sobre las comparativas), se desalienta la producción de origen Zonal, y para el caso de deflexión de comercio, el país de altas tarifas también perderá ingresos aduaneros al conceder a productos de terceros países o con alto componente importado, las preferencias arancelarias reservadas para los productos originarios de la Zona. Reiterando por segunda vez, precisamente para eliminar o disminuir estos efectos negativos se emplean los Sistemas de Origen.

b) Intensidad de los Efectos de Desviación y/o Deflexión del Comercio

La intensidad de estos efectos así como sus repercusiones depende de:

- i) Sistema de Origen : Respecto a los objetivos ya señalados, la eficacia del Sistema de Origen que se adopte permitirá reducir o anular el

flujo de bienes y materiales de terceros países al amparo de las diferencias arancelarias. Si las tarifas implícitas y/o los controles administrativos resultan ser de fácil control y administración, se podría regular tal comercio. (35) En todo caso los siguientes elementos podrían complementar las insuficiencias e ineficacia del sistema de origen, si las mismas no fueran demasiado pronunciadas.

- ii) **Sustituibilidad:** Formada la Zona de Libre Comercio, la desviación del comercio (desviación intrazonal y/o deflexión de comercio) estará también limitada por los grados de sustitución entre las producciones de los países de bajas tarifas y los de altas tarifas, y por el grado de sustitución de las producciones de terceros países por las de bajas tarifas. La sustitución estará limitada por el carácter complementario o competitivo de las economías, y por los márgenes arancelarios preferenciales.
- iii) **Costo de Transporte:** Constituye una tarifa implícita a las mutuas importaciones, por lo tanto reduce las posibilidades de desviación.
- iv) **Tarifa Residual :** Es aquella que resta para que se de el pleno libre comercio intrazonal, y constituye una barrera a las desviaciones.

Para concluir, situándonos en un momento anterior a la integración, las diferencias arancelarias habrán determinado diferencias en los precios relativos por pares de países (influenciados también por las elasticidades-precio de la demanda doméstica por bienes importados, y de las condiciones de oferta interna), respecto a los productos originarios (o "integralmente producidos") y a los productos importados o con componente importado de terceros países, de manera que el problema de origen es preexistente a la integración económica. Situándonos ahora en una Zona de Libre Comercio, la incidencia de las diferencias arancelarias a través de los efectos de desviación y deflexión del comercio en base a productos originarios diferencialmente protegidos o con grados de origen Zonal (reperc

ción diferencial del componente importado) heterogéneos, lleva a distorsiones en la competencia y al desaliento de las producciones originarias.

F. CRITERIOS, METODOS Y PROCEDIMIENTOS DE LOS SISTEMAS DE ORIGEN DE LAS MERCANCIAS .

La estrategia trazada para los Sistemas de Origen, consiste en crear una tarifa implícita al comercio recíproco en la Zona de Integración, para esto se ha elaborado diferentes criterios, métodos y procedimientos administrativos que varían según las características y formas de integración.

Los criterios de origen constituyen la base conceptual para calificar el origen de las mercancías y tratan de expresar los objetivos generales de un proceso de integración y los objetivos particulares que se asignan a los Sistemas de Origen. Estos criterios se proyectan a observar y calificar la incidencia de los materiales empleados (según su origen) en el producto de exportación intrazonal y/o si el precio que representa corresponde al nivel y estructura resultantes de ciertas condiciones comunes de competencia (en una Zona de Libre Comercio pueden ser las armonizaciones parciales de ciertos instrumentos del comercio exterior, de impuestos fiscales o de las tasas de cambio; en una unión aduanera, el arancel externo común y otras armonizaciones más avanzadas que en el anterior caso), dadas las condiciones de mercado. En cambio los métodos o instrumentos de origen miden dichas incidencias, tienen un papel pasivo. De manera que la ineficiencia de los métodos no puede negar lo correcto de los criterios y de los objetivos buscados.

La parte administrativa de los Sistemas de Origen es muy similar entre los procesos de integración, y su eficacia dependerá de los criterios y métodos específicos en que se basen.

Los Sistemas de Origen se organizan, comunmente, en base a los siguientes elementos (37):

- a) Criterios y métodos de Origen, aspecto económico; y
- b) Criterios de administración y control.

Aspecto Económico

a) Criterios y Métodos de Origen

Los criterios y métodos son empleados en el país miembro exportador para calificar el origen de sus mercancías, y también son empleados en el país miembro importador, para cerciorarse de tal hecho. Entre los criterios más comunes tenemos:

GRUPO I : Criterios de Calificación en el País Exportador

Sus productos serán originarios de la Zona de Integración, si cumplen con uno o más de los siguientes criterios:

- i) Criterios de Origen por Naturaleza : Se considera que un producto es originario de la Zona de Integración, por haber sido "íntegramente producido" en base a productos criados y cosechados en la Zona, los extraídos del suelo Zonal y de sus aguas territoriales; las manufacturas obtenidas enteramente de las producciones anteriores y los productos elaborados exclusivamente a partir de estos últimos así como los desechos y desperdicios resultantes. (38)
- ii) Criterios de Origen por Nacionalización del Componente Importado de Terceros Países : Se aplica para los productos con componente importado de terceros países y/o con componente de materiales de origen indeterminado. Y son:
 - 1. Criterio de la Transformación Productiva: se exige que el producto de exportación este clasificado

en una posición arancelaria diferente a la del material importado o de origen indeterminado (la nomenclatura más empleada es la NAB), a este cambio se le llama el Salto-NAB. Se supone que el Salto-NAB conlleva un proceso productivo "significativo" que incrementa el valor agregado Zonal y demanda materiales originarios, supuestamente la imposibilidad de realizar dichos procesos o el sobrecosto que implican los materiales originarios empleados, limitaría el comercio de estos productos. Las excepciones principales se dan cuando; un producto conlleva el Salto-NAB pero no el proceso "significativo", el producto no es originario; y cuando se da el proceso inverso, el producto es originario. (39). El método de su aplicación está en el Cuadro N° 1.

2. Criterio de Proceso: se exige que el producto final haya pasado por una serie de procesos productivos específicamente determinados, llevados a cabo en la Zona, a partir de materiales originarios y/o Zonales. (40)
3. Criterio del Porcentaje de Valor Incorporado Zonal o de Participación Zonal: Según el cual el componente importado (precio CIF, y en algunos casos, mas los aranceles correspondientes) no debe exeder de un cierto porcentaje del precio del bien final (ex-fábrica, FOB, FAS o valor estimado). Limitar a un máximo el componente importado equivale a establecer el porcentaje mínimo del Valor Zonal Incorporado. (41)

A este criterio se le llama erróneamente el criterio del Porcentaje de Valor Agregado Zonal, pues si excluimos el componente importado del precio

CUADRO N° 1

METODO DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA O SALTO-NAB 1/

Materiales	Posición Arancelaria NAB	Importado	Producto Exportac.	Posición Arancelaria NAB
<u>CASO I</u>				
1. Hilados de algodón cardado o peinado, crudos	5505	SI	Hilado de algodón cardado o peinado, teñido.	<u>5505;</u>
2. Negro de humo en dispersión acuosa, para textiles. Pigmento.	3209	NO	<u>2/</u>	
<u>CASO II</u>				
1. Amoniaco licuado	<u>2816</u>	NO	Cloruro de amonio	2830
2. Acido clorhídrico	<u>2806</u>	SI	<u>3/</u>	
<u>CASO III</u>				
1. Aceites esenciales, limón eucalipto, etc.	3301	SI	Aguas destiladas aromáticas y soluciones acuosas de aceites esenciales,	
2. Agua	2201	NO	incluso medicinales. <u>4/</u>	
<u>CASO IV</u>				
Plata bruta	7105	SI	Plata y aleaciones de plata (incluida la plata dorada y platina) semielaboradas. <u>5/</u>	7105

1/ Igual resultado obtendríamos con la NABALALC y NABANDINA

2 / No es originario, pues no hay cambio de posición arancelaria

3/ Si es originario pues hay cambio de posición arancelaria

4/ Existe el Salto-NAB, pero el proceso de destilación no es significativo. No es originario.

5/ No existe Salto-NAB, pero el proceso que media (laminado, estirado, trefilado batido y triturado) es considerado significativo. Es originario.

nos queda, el valor agregado mas el costo de los materiales originarios, cuya suma entre el precio, relaciona no sólo al valor agregado sino también a los materiales originarios respecto al precio (si se supone que no hay materiales originarios en el producto, la crítica no tendría fundamento).

Los diferentes métodos de aplicación estan en el Cuadro N° 2.

4. Criterio del Arancel Externo Común : El producto cuyo componente importado haya cancelado sus respectivos aranceles externos comunes, será considerados originario de la Zona. Este es el criterio implícito de "nacionalización" mas empleado en la CEE y el MCCA. En el caso del GRAN funciona para un grupo reducido de productos contenidos en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. (42)
- iii) Criterio de Requisitos Específicos: Consiste en exigir al productor-exportador Zonal, el uso de determinados materiales Zonales y/o condicionar la incidencia mínima de éstos respecto al precio del bien final y/o del costo total de materiales o específicamente señalar un mínimo de incidencia respecto al costo de una o más partes o piezas del producto final. Estos requisitos pueden ser a nivel de partida, posición o subpasición arancelaria en una nomenclatura dada. (43)
 - iv) Criterios de Excepción:

Criterios de escasez y sensibilidad: Se declara por "convención" de los países miembros de la Zona que, determinados materiales y bienes de capital son de origen Zonal, no importando su verdadero origen. Generalmente se considera que la máquinas, herramientas, e-

CUADRO N° 2

METODO DEL PORCENTAJE DE VALOR INCORPORADO ZONAL (% VIZ)

ZONA DE INTEGRACION	% VIZ	REFERENCIAS
ALALC-GRAN	$\% \text{ VIZ} = \left(1 - \frac{\sum P_i^{a_{ij}} \text{ CIF}}{P_i \text{ FAS}} \right) \times 100 \geq 50 \%$	Para productos ensamblados. Resolución 83 (III) de la ALALC, válido para el GRAN como norma general.
AELC	$\% \text{ VIZ} = \left(1 - \frac{\sum P_i^{a_{ij}} \cdot \text{CIF}}{P_i \text{ FOB}} \right) \times 100 \geq 50 \%$	Para la Lista I, del Art.4, del Tratado de Estocolmo.
Exigencia de la CEE a los países beneficiarios de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)	$\% \text{ VIZ} = \left(1 - \frac{\sum P_i^{a_{ij}} \text{ valor en aduana}}{P_i \text{ jEF}} \right) \times 100 \geq 50 \%$	Regla usada para algunos productos de las Lista A y B del Reglamento CEE/SGP.

NOTAS : 1) En realidad el método puede ser exigido bajo la forma aquí expuesto o de manera equivalente por el limitación del componente importado a un porcentaje máximo de incidencia, esto es:

$$\frac{\sum P_i^{a_{ij}}}{P_i} \times 100 < 50 \%$$

De manera que exigir un mínimo de %VIZ equivale a limitar a un máximo la participación del componente importado.

2) P_{jEF} Precio en fábrica, pagado al fabricante en cuya empresa se efectúa el último proceso productivo.

P_i Precio del bien final 'i'

a_{ij} costo de materiales importados 'i' por unidad de 'i'

quijos, plantas industriales; y la energía, los combustibles y algunas materias primas, son originarias por "convención". La razón de este criterio se fundamenta en la escasez, oferta insuficiente de la producción Zonal o en el alto impacto que podrían producir dichos bienes, si se exigiera que sean específicamente originarios.

Criterios de Indiferencia : se considera que los accesorios y herramientas, así como los envases o embalajes de un producto (que sirven para almacenarlos y/o transportarlos) no necesitan ser originarios de la Zona y no se tomará en cuenta para la calificación del origen siempre y cuando correspondan a la forma usual de venta y dichos bienes no sigan un régimen aduanero separado del producto. (44)

- v) Criterio de Origen Acumulado : Se considera que un producto elaborado en cualquier país de la Zona, en base a uno o más materiales de origen Zonal procedente de los otros países miembros, es un producto de origen Zonal. También, si un producto está sujeto a uno o más criterios de origen, deberá cumplir acumulativamente con ellos. (45)

Todos estos criterios se dirigen a determinar el origen e incidencia de los materiales respecto al producto final, sea en el aspecto de los costos y precios y/o de los procesos productivos implicados.

Se puede notar de todo lo anterior, que los criterios de origen se centran en los materiales (forma física del capital circulante) dejando de lado el origen de los otros factores productivos como el capital fijo, y la mano de obra empleada. En este sentido el Capítulo II de la Decisión 24 del GRAN constituye toda una nove-

dad en el problema de origen, pues se considera que aquellas empresas instaladas en la Subregión (tanto productoras como comercializadoras, aunque el problema de interpretación sobre si la Decisión 24 se debe hacer extensivo a éstas últimas, no está debidamente esclarecido y normado) que no sean nacionales o mixtas en los términos establecidos ahí, no podrán usufructuar del mercado ampliado; al respecto la JUNAC interpretando correctamente el sentido de esta Decisión ha propuesto que se norme explícitamente, que aquellos productos adecuados totalmente a los criterios de origen ya mencionados no serán originarios si las empresas que lo producen (o que los comercializan, en el caso de Colombia) son extranjeras, de igual manera, si los materiales empleados han sido producidas por empresas extranjeras radicadas en la Subregión, estos no serán considerados originarios. (46)

Desde el punto de vista administrativo, si las mercancías cumplen con uno o más de los criterios anteriores, el país de donde se realiza la exportación a la Zona, otorgará un Certificado de Origen a dichas mercancías, con el cual el exportador solicitará los márgenes arancelarios preferenciales en el país socio importador.

GRUPO II : Criterios para la Aceptación del Origen en el País Importador .

El origen de un producto constituyen—para el país importador — sólo una presunción hasta que no compruebe (o acepte) el cumplimiento de los anteriores criterios en el país exportador, y el cumplimiento de los siguientes criterios adicionales:

- vi) No uso de Regímenes Especiales para la Importación y Exportación : Los acuerdos de integración facultan a los países miembros importadores a no aceptar como originarios a los productos con componente importado de terceros países si estos componentes se han beneficiado con exenciones, franquicias, rebajas o devoluciones de aranceles que afecten el nivel de los aranceles nacionales o de los aranceles comunes; y también si el producto exportado ha recibido por parte del país exportador, transferencia, abonos o reintegros superiores a los que se hayan podido negociar .
(47)
- vii) Proceso Productivo Llevado a cabo en Territorio Zonal: Esta condición exige que los procesos productivos que determinen el origen de los productos, tiene que realizarse en cualquier territorio aduanero de la Zona.

Administración y Control

b) Certificación de Origen y Pruebas Documentales

La información básica la proporciona el productor a la Oficina de Calificación de Origen (llamemosla así) especialmente habilitada por cada país miembro de la Zona. Luego, si el producto se acoge al criterio i), la Oficina sólo certificará lo declarado por el productor; en cambio si el producto se acoge a uno o más del resto de criterios, la Oficina calificará y certificará el origen de los productos. Una vez emitido el Certificado de Origen, el productor acompañará a este los otros documentos de exportación y solicitará el trato preferencial.

c) Condición de Expedición Directa del Exportador al Importador

Esta es otra condición que el importador exige al exportador de productos

originarios, como prueba de haber sido producido y remitido desde su territorio. (48) En algunos casos esta condición sirve como un criterio de origen y se toma que la procedencia de una mercancía—al margen de los criterios vistos—determina el origen de la misma.

d) Verificación y Control

Los Sistemas de Origen establecen que las Oficinas de Certificación pueden establecer controles antes y después de la emisión de los Certificados. Generalmente se celebran acuerdos de cooperación aduanera. En los casos de controversia del origen de los productos, los países pueden acudir a los órganos técnicos supranacionales de los acuerdos de integración.

Generalmente los Sistemas de Origen están proyectados para calificar únicamente a productos de exportación intrazonal, de manera que los productos de exportación a terceros países o los que se destinan al consumo doméstico de cada país, no están sujetos a estas consideraciones. En la CEE, los Certificados de Origen también son válidos para las exportaciones hacia los países asociados a esta comunidad.

Hasta aquí se ha hecho una presentación general del problema de origen de los objetivos y estrategias seguidas para solucionarlo y de los criterios y métodos empleados por los Sistemas de Origen con más frecuencia, en los principales procesos de integración económica. Una evaluación de la magnitud e implicancias del problema de origen, así como de la eficacia de los Sistemas de Origen para solucionarlo, no se puede realizar en términos generales, pues como ya se ha dicho, estos aspectos, guardan estrecha relación con los objetivos particulares de cada proceso de integración. Una evaluación de este tipo se hará necesariamente para el caso del GRAN (en el Capítulo III).

G. CONCLUSIONES

- a) En una Zona de Integración económica (de Libre Comercio o Unión Aduanera) existe el problema de origen en función de las diferencias

arancelarias netas entre los países miembros respecto a las importaciones de uno o más productos de terceros países y del libre comercio o liberación comercial intrazonal. Las diferencias arancelarias externas son inherentes a una Zona de Libre Comercio, en cambio, en una Unión Aduanera sólo se dará si uno o más países distorsionan el nivel del arancel externo común a través del uso no armonizado de los instrumentos del comercio exterior.

- b) Las diferencias arancelarias netas pueden variar adicionalmente por el impacto de las diferentes políticas fiscales y crediticias; y de los tipos de cambio entre los países de la Zona. Estas no serán tenidas en cuenta para el problema de origen, si es que los países no han decidido nada para armonizarlas. Teóricamente se las debería tener en cuenta, pues influyen en el costo de las importaciones y el precio de las exportaciones; en la práctica las variables más importantes para el problema de origen, son los aranceles, algunos de los instrumentos del comercio exterior, y con menor frecuencia el tipo de cambio.
- c) Las diferencias arancelarias propician el comercio de bienes importados y la producción de mercancías con componente importado de terceros países, que aprovechan los distintos márgenes arancelarios preferenciales. En esta situación el problema de origen consiste en saber cuál es el origen de los materiales y cuál la incidencia respecto al costo total de materiales, del precio del bien final, y/o de los procesos productivos incurridos. El concepto de material originario se da en base al criterio de "íntegramente producido" en la Zona, y/o en base a los criterios de origen por "convención" y/o del pago del arancel externo común.

El grado de incidencia que se exigen varía de acuerdo a los porcentajes que se negocien (generalmente 50% ó 40%) y de los procesos productivos que se señalen explícitamente, o de manera implícita

según el grado de agregación de las posiciones arancelarias de una nomenclatura dada (NAB, NABALALC, NABANDINA, NAUCA, etc).

- d) Las diferencias arancelarias dan lugar a los efectos de deflexión y desviación del comercio intrazonal en perjuicio de los países de altas tarifas. El flujo comercial de productos con ventajas arancelarias mas que comparativas, distorciona la competencia, desalienta la producción originaria y permite el beneficio de los márgenes arancelarios a las exportaciones de terceros países. La intensidad de este flujo depende (en la Zona de Integración) del Sistema de Origen que se adopte, del grado de sustitución, del costo de transporte entre los países miembros de altas y bajas tarifas y de la eventual existencia de una tarifa residual al comercio intrazonal de productos originarios.
- e) La estrategia de los Sistemas de Origen consiste en establecer tarifas comunes implícitas al comercio recíproco, a fin de eliminar o restringir el flujo comercial de bienes importados o con componente importado de terceros países. Esta tarifa implícita sería más o menos equivalente a la máxima diferencia arancelaria en la Zona.
- f) Los Sistemas de Origen se basan en métodos administrativos, son de aplicación limitada al comercio de productos originarios y pueden constituir una salvaguardia para el país miembro importador.
- g) Los Sistemas de Origen se dirigen a calificar casi exclusivamente al producto final y a los materiales empleados, pero no a los otros factores productivos.

CAPITULO III

EL PROBLEMA DEL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS, EL CONJUNTO DE NORMAS DE ORIGEN VIGENTES Y LAS PROPUESTAS DE SU REFORMA EN EL GRAN.

En este Capítulo se identifica y estudia el problema particular (y actual) del origen de las mercancías en el GRAN, de cómo es tratado de solucionar mediante el Conjunto de Normas de Origen Vigentes y cuáles son las propuestas de modificación de éstas, por parte de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Las conclusiones a que se llegue constituyen el soporte de nuestra Propuesta sobre las Bases Generales del Sistema Subregional del Origen de las Mercancías, asunto que veremos en el Capítulo IV.

A. EL CONTEXTO DEL PROBLEMA DE ORIGEN

Se dijo en el Capítulo II que el problema general del origen de las mercancías consiste en determinar el origen e incidencia de los materiales que las componen. También se dijo que las diferencias arancelarias en una Zona de Integración determinan que las producciones nacionales incorporen materiales de distinto origen (nacional o zonal, y de terceros países) e incidencia respecto al precio del bien final (el cual también está condicionado por los aranceles respectivos) y que el comercio de tales bienes, fundado en las ventajas arancelarias, implicaba los efectos de desviación y/o deflexión del comercio del País Miembro de altas tarifas (para tales bienes) hacia y por el país de bajas tarifas, distorcionando se la competencia intrazonal (no sigue la línea de las ventajas comparativas), y/o desalentando la producción de origen zonal (los bienes finales

y los materiales de origen Zonal son sustituidos por los de terceros países); permitiendo (las diferencias arancelarias) que las producciones extrazonales se beneficien de los márgenes arancelarios preferenciales establecidos para el comercio recíproco.

El problema de origen en el GRAN tiene peculiaridades que le vienen dadas por las características especiales de este proceso de integración. Anteriormente se dijo que el GRAN constituía una Zona de Libre Comercio especial, ahora conviene aclarar esta afirmación; el proceso Subregional es impulsado por la Programación Industrial, el Programa de Liberación Comercial, el Arancel Externo Común, el Régimen de Tratamiento al Capital Extranjero y por el Régimen Uniforme de la Empresa Multinacional y Tratamiento aplicable al Capital Subregional, como mecanismos principales, los cuales son los que precisamente le dan ese carácter especial, pues no sólo se persigue el libre comercio intrasubregional, sino también se persigue la industrialización. (49)

Las diferencias arancelarias en el GRAN (que crean el problema de origen) están en cierto modo limitadas por la aplicación del Arancel Externo Común en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (Metal mecánico, Petroquímico y Automotor) y del Arancel Externo Mínimo Común; por otra parte el avance del Programa de Liberación Comercial está disminuyendo las diferencias arancelarias internas respecto al comercio recíproco, sin embargo las diferencias en las políticas comerciales internas y externas siguen intactas y por el momento no se avisa la armonización de las mismas; en términos generales se puede decir que en el GRAN existen diferencias arancelarias externas e internas que lo configuran como una Zona de Libre Comercio con un Programa de Liberación diferenciado en el tiempo (por productos y países). Pero esta situación es sólo transitoria en la medida que el Programa de Liberación todavía no culmina, y que todavía no se adopta el Arancel Externo Común y la Armonización de los Instrumentos del Comercio Exterior. De manera que el problema de origen sólo existiría, según lo dicho en

el Capítulo II, para los productos no incluidos en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (pues ahí al existir el Arancel Externo Común, no hay diferencias arancelarias), sin embargo el problema existe por cuanto al no haberse armonizado todavía los instrumentos del comercio exterior, éstos pueden distorcionar los niveles arancelarios comunes y en consecuencia hay diferencias arancelarias netas; por otra parte, en dichos Programas se suele asignar al instrumento de origen el objetivo de asignar recursos de manera complementaria a la asignación del arancel.

El problema de origen se relaciona con el Tratamiento al Capital Extranjero, en cuanto se puede interpretar que dicho Tratamiento (ver Decisión 24, Cap. II) constituye una norma de origen al factor capital, pues se dice que las empresas extranjeras no tienen derecho a beneficiarse del mercado andino; de esta manera el problema de origen no sólo se restringe a los insumos materiales sino también a un insumo primario como es el Capital. (50)

Veamos ahora de manera mas desagregada la relación del problema de origen con la situación de los principales mecanismos de la integración andina.

a) Programa de Liberación Comercial

El Art. 41 del Acuerdo establece que el Programa de Liberación Comercial es exclusivo para los "productos originarios del territorio de cualquier País Miembro" del GRAN, luego en el Art. 82 se dice que las normas de origen que se adopten "deberán constituir un instrumento dinámico para el desarrollo de la Subregión y ser adecuados para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo". De esta manera se establece claramente que el beneficio de los márgenes arancelarios preferenciales que implica el Programa de Liberación, es de exclusividad para los productos de origen Subregional.

El Programa de Liberación es uno de los mecanismos básicos de la integración andina que tiene por finalidad la apertura total de los mercados nacionales al comercio recíproco entre Países Miembros del GRAN, siempre que los productos materia de comercio sean originarios. Este Programa tiene diferentes modalidades de aplicación, así los gravámenes y restricciones al comercio intrasubregional se reducirán o anularán en forma diferenciada en el tiempo, respecto a uno o más Países Miembros, y/o respecto a grupos de productos contenidos en diferentes Nóminas de liberación comercial.

En el Cuadro N° 3 se presenta las diferencias Nóminas y los plazos de su liberación, se observa que a una fecha determinada (1988-1993) el universo arancelario estará liberado de gravámenes y restricciones en beneficio de todos los países del GRAN.

Por otra parte es de destacar que las Nóminas tienen sus respectivos criterios o normas de origen, como condición para que los productos accedan al mercado andino en condiciones preferenciales. Observamos que el 2.5% de los productos está sujeto al criterio de "totalmente producido en la Subregión", el 72.2% a las Normas Generales de Origen tomadas de la ALALC (principalmente); y el 18.3% a los criterios especiales establecidos por el GRAN en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (destacando los criterios arancelario y de los Requisitos Específicos).

Finalmente, el carácter diferenciado del Programa de Liberación plantea la existencia de diferencias arancelarias en el comercio intrasubregional. Estas diferencias son más significativas si se toman en cuenta los efectos de los instrumentos del comercio exterior y de los tipos de cambio.

b) El Arancel Externo Mínimo Común

Actualmente rige para Colombia, Perú y Venezuela el Arancel Externo

CUADRO N° 3

NOMINAS DEL PROGRAMA DE LIBERACION Y CRITERIOS DE ORIGEN

NOMINAS (ART. 45 DEL ACUERDO)					CRITERIOS DE ORIGEN
NOMBRE	CARACTERISTICAS	PLAZOS	ITEMS NABANDINA	%	
Lista Común	Productos del primer tramo de la Lista Común de la ex-ALALC	Libre de aranceles y restricciones , para todos los Países del GRAN	131	2.5	Criterio de "totalmente producido en la Subregión" Estos productos al ser importados del resto de la ex-ALALC (hoy ALADI), se consideran como originarios del GRAN
Productos no Producidos en la Subregión	Comprende a los productos no -- producidos en toda la Subregión (875 items) y a los no produci -- dos reservados para la produc -- ción exclusiva de Bolivia (43) y Ecuador (69)	Es diferenciado por países la desgr -- vación debe con -- cluir hacia 1988.	987	18.8	Normas Generales de la ex-ALALC y para algunos productos, los Requisitos Específicos del GRAN.
Desgravación Automática.	Comprende productos produci -- dos en la Subregión y que tienen poca importancia par la Program -- ción Industrial.	La desgravación debe terminar hacia 1993	3,163	60.4	Normas Generales de la ex-ALALC y Requisitos Específicos del GRAN. Las listas de excepciones no gozan del Programa de Liberación.
Productos Reservados para los PSDI.	Comprende productas escogidos para el establecimiento de plan -- tas industriales que abastezcan al GRAN e incluso a ter -- ceros países.	Para Bolivia y Ecua -- dor debe concluir en 1990 y para el -- resto en 1983.	955	18.3	Criterio del Arancel Externo Común y los Requisitos Específicos de Origen principalmente.
TOTAL			5,236	100.0	

FUENTE: JUNAC, "Relaciones Económicas entre Colombia y Venezuela en el marco de la Integración Andina, Jun/di 600, Lima Feb. 1982 p.4. Elaboración propia.

Mínimo Común (Decisión 145), por debajo de cuyos niveles los Países Miembros no pueden tener sus aranceles nacionales frente a terceros países. El ámbito de este arancel es de 3,330 ítems NABANDINA (a Febrero de 1982) y comprende aproximadamente el 69% del universo arancelario. Sin embargo este arancel no ha sido plenamente respetado por los Países, y de manera aproximada podemos ver en el Cuadro N°4, cómo difieren los aranceles nacionales frente a terceros países y cómo difieren (aproximadamente) del Arancel Externo Mínimo Común.

Por otra parte, el GRAN todavía no aprueba el Arancel Externo Común tipo franja, según lo acordado por el Protocolo de Arequipa(1978). Se había previsto que Colombia, Perú y Venezuela iniciarían la aproximación de sus aranceles nacionales hacia los mínimos y máximos de este arancel, el 31-12-1980 y que lo culminarían el 31-12-1983; mientras que Bolivia y el Ecuador lo iniciarían el 31-12-1981 y lo culminarían el 31-12-1990, pero las divergencias de los Países en cuanto a niveles, cobertura y plazos de adopción de dicho Arancel Común, han impedido que prospere la Propuesta 96/Mod. 1 de la Junta del Acuerdo, sobre "Arancel Externo Común y Armonización de los Instrumentos del Comercio Exterior".

c) Los Instrumentos del Comercio Exterior

La adopción futura del Arancel Externo Común, así como la necesidad de cautelar los márgenes arancelarios preferenciales que se generen por la aplicación simultánea de este mecanismo con el Programa de Liberación, ha llevado a la Junta del Acuerdo (últimamente a través de la Propuesta 96/Mod. 1) a proponer la armonización de los regímenes arancelarios de excepción (franquicias a las importaciones y suspensión del pago de gravámenes), de los instrumentos para-arancelarios (fundamentalmente controles cuantitativos y vía costo de importaciones), y de los incentivos a las exportaciones que comprenden la exoneración o suspensión de derechos de aduana y el otorgamiento de subsidios directos e indirectos (tributarios, cambiarios, financieros, etc).

CUADRO N° 4

GRUPO ANDINO : COMPARACION DE LOS ARANCELES NACIONALES CON EL ARANCEL EXTERNO MINIMO COMUN 1/

Sección NABANDINA	PAIS	Arancel Ex- terno Míni- mo Común (AEMC)	(ARANCEL NACIONAL - AEMC) 3/				
			Bolivia	Ecuador	Colombia	Perú	Venezuela
I	Reino Animal	19.6	7.5	26.9	6.1	10.9	16.5
II	Reino Vegetal	18.1	1.2	27.6	5.2	9.3	11.5
III	Grasas y Aceites	18.5	-9.7	17.9	6.2	7.0	46.2
IV	Alim., Bebid. y Tabaco	37.2	-3.6	66.4	7.4	15.0	28.6
V	Minerales	12.2	6.8	- 1.6	4.9	3.3	0.8
VI	Industrias Químicas	21.3	-7.9	- 9.3	2.9	0.1	- 3.7
VII	Plásticos y Caucho	36.0	-14.3	- 3.7	0.8	- 2.3	12.0
VIII	Pieles	31.7	17.2	26.0	6.8	18.7	28.8
IX	Madera	32.6	13.2	18.6	7.7	3.7	21.1
X	Papel	28.0	-7.8	9.1	4.9	8.7	22.0
XI	Textiles	42.4	-21.1	19.8	21.0	9.1	32.4
XII	Calzado y Sombrería	41.9	8.5	39.7	14.9	17.8	14.0
XIII	Cerámica, Vidrios	29.8	- 0.4	10.7	5.4	8.1	19.4
XIV	Perlas, Monedas	31.1	7.2	- 9.8	9.4	10.7	10.0
XV	Metales	30.1	- 9.3	- 2.1	4.7	2.6	- 1.6
XVI	Maquinarias	30.6	-14.7	-9.8	0.3	1.0	-14.5
XVII	Transporte	31.2	-19.5	-6.9	3.0	2.4	- 8.2
XVIII	Instrum.de Precisión	35.4	- 7.1	- 4.3	-6.3	- 1.7	- 25.9
XIX	Armas	28.0	6.4	38.5	28.4	11.8	7.8
XX	Diversos	35.8	2.5	31.9	8.1	14.6	11.9
XXI	Objetos de Arte	0.0	3.0	0.0	6.5	10.0	1.0
PROMEDIO GENERAL		28.5	-8.1	4.1	3.6'	3.5	2.6

Notas : 1/ Los aranceles nacionales (promedios) advaloren, son los vigentes a Abril de 1981, a excepción del Perú que es a Julio de 1981.

2/ El Arancel Externo Mínimo Común es el correspondiente a la Decisión 145 de la Comisión del Acuerdo. Rige sólo para Colombia, Perú y Venezuela.

3/ Las comparaciones de los aranceles nacionales de Bolivia y Ecuador con el AEMC tienen un fin ilustrativo.

Fuentes: MITI, Direc.de Estud.Económicos, "La Política Arancelaria Nacional y el Grupo Andino" Lima, Enero de 1982, pp. 105 y 121. JUNAC, "Relaciones Económicas entre Colombia y Venezuela, en el marco de la Integración Andina", JUN/di 600, Lima, Feb.1982,p.13.

Elaboración : Prania

Sin embargo hasta la fecha no ha sido posible armonizarlos, constituyendo un problema sin solución, a corto plazo, cuya incidencia afecta y modifica las condiciones de la preferencia Subregional y las condiciones de competencia comercial.

En el Cuadro N° 5 se muestran los diferentes instrumentos empleados en el GRAN. En la actualidad la situación no es muy diferente en el resto de los Países Miembros, con excepción del Perú, donde se puede decir que "En resumen, actualmente se ha reducido el número de los trámites y restricciones a la importación, eliminándose todas las restricciones para arancelarias y manteniendo sólo la Licencia Previa para un conjunto de productos que se encuentran en la Lista de Importaciones Restringidas, el Registro Nacional de Importadores para todas las empresas importadoras a excepción de los importadores de menor cuantía (menos de US\$ 2,000), y el Registro de la Decisión 24 cuando el producto proviene del GRAN, ..." (51)

El uso extendido de éstos instrumentos no implica necesariamente que el efecto equivalente de tales protecciones implícitas sean homogéneas en la Subregión. Al respecto la JUNAC sostiene que "la aplicación unilateral de estos y otros mecanismos de la política económica (más ligados al sector externo), modifican entonces las condiciones de preferencia en el mercado ampliado así como sus condiciones de competencia, alterando su formación y, en consecuencia la magnitud y distribución de los beneficios esperados. "(53), agregando que además de estas implicancias económicas, el uso heterogéneo de los instrumentos señalados generan desconfianza entre los Países Miembros en cuanto al Programa de Liberación y al establecimiento del Arancel Externo Común .

d) Otros Aspectos

Los Países Miembros del GRAN pertenecen a la ALADI y como tal han concedido ventajas arancelarias a los productos originarios de los otros países de dicho proceso de integración regional. Las concesiones otorga

CUADRO N° 5

INSTRUMENTOS PARA-ARANCELARIOS VIGENTES EN LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO

INSTRUMENTOS	BO	CO	EC	PE	VE	Número de países en los que se usa cada instrumento.	
1. Depósitos previos no selectivos	no	si	no	no	no	1	20 %
2. Registros de importación	no	si	si	si	no	3	60 %
3. Sobretasas fiscales no selectivas	no	no	no	si	si	2	40 %
4. Derechos consulares	si	si	si	si	no	4	80 %
5. Zonas francas	no	si	si	no	si	3	60 %
6. Depósitos previos selectivos	no	no	no	no	no	0	0 %
7. Gravámenes específicos	si	si	si	si	si	5	100 %
8. Exenciones y rebajas particulares.	si	si	si	si	si	5	100 %
9. Tasas de cambio múltiple	no	no	no	no	no	0	0 %
10. Lista de importación prohibida	si	no	si	si	si	4	80 %
11. Licencia previa	si <u>1/</u>	si	no	si	si	4	80 %
12. Zonas geográficas	si	si	si	si	no	4	80 %
13. Cuotas o contingentes	no	no	no	no	si	1	20 %
14. Monopolios estatales	no <u>2/</u>	si	no	si	si	3	60 %
15. Regímenes estatales de importación	si	si	si	si	si	5	100 %
16. Controles sobre retornos y remesas de divisas	si	si	si	si	no	4	80 %
17. Controles sanitarios	si	si	si	si	si	5	100 %
18. Presupuesto de divisas	si	si	si	si	no	4	80 %

NOTAS : 1/ Existen como sistema de internación temporal exenta de derechos

2/ Existen los que son potestad del Estado, referidos a la seguridad y orden público.

FUENTE: Garay, Luís J. "Grupo Andino y Proteccionismo"

das son, principalmente, las que existían en la ex-ALALC y a las cuales se las denomina "Patrimonio Histórico"; este Patrimonio está compuesto de los productos en Listas Nacionales, Listas de Ventajas no Extensivas y Acuerdos de Complementación. El aspecto problemático de las concesiones del GRAN al resto de los países de la ALADI consiste en que los diferentes niveles arancelarios aplicados a los mismos o a diferentes productos negociados determina que los productos del resto de la ALADI se beneficien directa o indirectamente del mercado andino aprovechando dichas diferencias arancelarias; por otra parte si los criterios o normas de origen que adopte la ALADI fueran menos estrictas que las que rigen en el GRAN, los productos extraregionales también podrían ingresar al amparo de las concesiones existentes. Las diferentes concesiones de los países del GRAN al resto de la ALADI no sólo distorsionan la competencia intrasubregional, sino también desalientan la producción originaria. (53)

En el Cuadro N°6 se nota que el total de concesiones del GRAN al resto de la ALADI (1,634 items) representa aproximadamente el 31% del universo arancelario en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas adaptada al GRAN o NABANDINA, de los cuales el 72.3% de items están concentrados en la Nómina de Desgravación Automática y el 14.2% en la Nómina de No Productos del Programa de Liberación. Por otra parte en el Cuadro N°7 se aprecia que el 46.8% de los items negociados (765) tienen aranceles por debajo del Arancel Externo Mínimo Común o del AEC, este hecho contrasta con el objetivo de que el Arancel Externo Mínimo proteja por lo menos mínimamente la producción Subregional, también contrasta con la efectividad del Arancel Externo en cuanto a proteger adecuadamente a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

B. EL PROBLEMA DE ORIGEN EN EL GRAN

El problema de origen en el GRAN consiste en determinar el origen e in

CUADRO N° 6

CONCESIONES OTORGADAS POR LOS PAISES ANDINOS SEGUN NOMINAS DEL
PROGRAMA DE LIBERACION COMERCIAL 1/

(Medidos en Items NABANDINA)

NOMINAS	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú		Venezuela		Total	
	N°	%	N°	%								
1. Programas de Desarrollo Industrial (PSDI)	24	8.4	15	4.4	2	0.6	8	3.0	28	6.7	77	4.8
2. Aperturas inmediatas a favor de Bolivia y Ecuador	-	-	8	2.4	-	-	4	1.7	3	0.7	15	0.9
3. No producidos reservados a favor de Bolivia y Ecuador	1	0.3	4	1.2	-	-	2	0.8	5	1.1	12	0.7
4. Desgravación Automática (incluye Decisión 83)	255	78.4	230	67.6	295	91.4	154	65.0	277	61.8	1,181	72.0
5. Lista Común	15	5.6	30	8.8	13	4.0	23	9.7	35	7.8	117	7.0
6. No producidos	21	7.3	53	15.6	13	4.0	47	19.8	98	21.9	232	14.0
T O T A L	287	100.0	340	100.0	323	100.0	238	100.0	446	100.0	1,634	100.0

NOTA : 1/ Para efectos de este trabajo los productos de la Reserva han sido clasificados según constan en la Propuesta 122.

FUENTE: JUNAC, "Informe sobre las Concesiones Otorgadas por los Países Miembros del Grupo Andino en la Renegociación del Patrimonio Histórico", JUN/RCA/ALADI/dt 5, Lima Sept. 1981, p.8, Cuadro 4.

CUADRO N° 7

CONCESIONES OTORGADAS POR LOS PAISES ANDINOS A LOS DEMAS DE
LA ALADI, EN LOS ACUERDOS PARCIALES, CON NIVELES INFERIORES AL
AEMC O AL AEC 1/

Items NABANDINA)

PAIS ANDINO OTORGANTE	NUMERO	EN LISTA DE EXCEPCIONES	A EXAMINAR
BOLIVIA	153	21	132
ECUADOR	158	13	145
COLOMBIA	215	59	156
PERU	86	3	83
VENEZUELA	153	13	140
T O T A L	765	109	656

NOTA : 1/ La información comprende las concesiones para productos de Desgrava-
 ción Automática y Lista Común, excepto aquellos casos compren-
 didos en la Decisión 83 y sus modificaciones. El AEMC y el
 AEC son los que constan en los niveles de la 3ra. columna de la
 Propuesta 96/Mod. 1 y de la Propuesta 122.

FUENTE: JUNAC, "Informe sobre las Concesiones Otorgadas por los Países Miem-
 bros del Grupo Andino en la Renegociación del Patrimonio Histórico",
 JUN/RCA/dt 5, Lima Sept. 1981, p. 10, Cuadro 6.

cidencia de los materiales empleados en los productos de exportación Subregional, al amparo del Programa de Liberación.

La dificultad de determinar el origen o problema de origen, surge por las diferencias arancelarias externas de los Países Miembros del GRAN frente a terceros países y también por el diferente uso de los instrumentos del comercio exterior; y de otra parte, por las diferencias arancelarias internas y el diferentes uso de los instrumentos de comercio en el mercado Subregional.

La aplicación diferenciada del Programa de Liberación Comercial (diferencias arancelarias internas) y la no adopción del Arancel Externo Común y la Armonización de los Instrumentos del Comercio Exterior, determinan que los productores Subregionales demanden materiales de diferente origen, los cuales tienen diferente incidencia en la estructura de costos de los bienes finales que los incorporan. Pero también, estas diferencias, impulsan la tendencia al comercio de bienes finales importados de terceros países.

Para eliminar o disminuir el comercio de productos de terceros países (de bienes finales o de materiales contenidos en los productos elaborados en la Subregión), el GRAN viene aplicando un Conjunto de Normas de Origen formado por los criterios o normas de origen adoptados de la ex-ALALC y por las normas elaboradas según el Acuerdo de Cartagena.

C. CONJUNTO DE NORMAS DE ORIGEN VIGENTES

En virtud del Art. 41, del Capítulo X sobre Origen (Arts. 82 al 85) y del Art. 114 del Acuerdo de Cartagena, se viene aplicando actualmente el siguiente conjunto de normas de origen:

a) Normas Generales de Origen de la ALALC

Las siguientes Resoluciones fueron aprobadas por los países de la ALALC

en 1964 y siguen siendo válidas para aquellos productos no sujetos a las normas elaboradas específicamente en el GRAN.

Resolución 82 (III)

Se establecen las siguientes normas o criterios para la calificación del origen de las mercancías:

- i) Son originarias de la Zona (de las Subregión para el caso del GRAN) las mercancías elaboradas íntegramente en el territorio de cualquier Parte Contratante (País Miembro, en el GRAN) cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales Zonales (Subregionales).
- ii) Son originarias de la Zona, por el solo hecho de ser producidas en el territorio de cualquier Parte Contratante, las mercancías comprendidas en los Capítulos o posiciones de la NABALAC que constan en el Anexo 1 de dicha Resolución. Estos productos constituyen la Nómina de la Lista Común en el GRAN.
- iii) Son originarias de la Zona las mercancías en cuya elaboración se utilicen materiales extrazonales (extrasubregionales), cuando resulten de un proceso de transformación realizado en el territorio de alguna Parte Contratante, que les confiera una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificadas en la NABALAC en posición arancelaria diferente a la de dichos materiales. A esta norma se la denomina la norma del Salto NAB.

Resolución 83 (III)

Esta Resolución es específica para los casos de producciones de montaje. Se establece que las mercancías obtenidas a partir de operaciones de montaje o ensamble son originarias, cuando el valor CIF de los materiales extrazonales no exceda del 50% del valor FAS de exportación del producto que los incluya.

Resolución 84 (III)

Aquí se establecen las normas referentes a la declaración, certificación y comprobación del origen de las mercancías:

- i) Cuando se trate de productos contenidos en el Anexo 1 de la Resolución 82 (III), bastará la declaración del exportador de que su producto cumple con el criterio de "Íntegramente producido".
- ii) Con relación a los demás productos, la declaración será expedida por el productor final de la mercancía y certificada por una repartición oficial o entidad habilitada en el país miembro exportador.

b) Requisitos Específicos de Origen (REO)

De conformidad con el Art. 83 del Acuerdo de Cartagena, la Junta del Acuerdo ha venido estableciendo una serie de REO por producto o grupos de productos. Los REO obligan a los productores-exportadores a la Subregión, al uso de determinados materiales de origen Subregional y la realización de determinados procesos productivos a partir de estos materiales. El cumplimiento de ambas condiciones califica al producto resultante como originario de la Subregión.

Entre las principales consideraciones para el establecimiento de los REO, se puede citar:

- i) Cautelar los beneficios del Programa de Liberación, para los productos originarios;
- ii) que no deben constituir un obstáculo para que Bolivia y Ecuador aprovechen las ventajas de la integración;
- iii) que los REO constituyen un instrumento para la integración de la producción industrial en la Subregión;
- vi) que, los REO deben tener en cuenta la necesidad de crear y fortalecer en cada uno de los Países Miembros la infraestructura industrial del sector beneficiado o sea del sector al cual pertenecen los materia

les de uso obligado;

Estas consideraciones corresponden a lo extraído de las Resoluciones de la Junta (Resoluciones N°1, 2, 18, 56, 62, 73, 88 y 93 entre otras).

- c) Normas de Origen Especiales contenidas en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del GRAN.
- i) Decisión 91 sobre el PSDI Petroquímico; En su Art. 25 se señala que mientras no se aprueben las normas especiales de origen para todo los productos, los productos que se acojan al Programa de Liberación de esta Decisión serán aquellos elaborados en cualquier País Miembro en base a materiales producidos en la Subregión, y si el producto tuviera materiales de terceros países, será originario si dichos materiales han cancelado sus respectivos aranceles, ya sea el Externo Mínimo Común o el Externo Común.
- ii) Decisión 146 sobre el PSDI Metalmecánico ; En su Art. 29 se establece que son originarios de la Subregión aquellos productos que cumplan con las normas generales de la ALALC, mientras la Comisión del Acuerdo no apruebe las normas especiales. Respecto a los materiales importados de terceros países se establece que serán originarios de la Subregión si cancelan los respectivos niveles del Arancel Externo Común señalados en esta Decisión.
- iii) Decisión 120 sobre el PSDI Automotor; Se establecen dos conceptos principales para definir el origen de los vehículos o de sus componentes, partes y piezas. El concepto de Condición de Fabricación Nacional establece que los productos de esta Decisión son originarios si han incorporado en su producción los materiales producidos en los Países Miembros a los cuales se les ha asignado previamente la producción de los mismos.

Respecto a otro concepto que es el Grado de Integración, se establece que los vehículos serán originarios si el valor o peso total de los com-

ponentes, partes y piezas importados de terceros países no exceden el 50 % del peso o valor del chasis o de la carrocería respectiva; y en relación al Grado de Integración de los Componentes se señala que los componentes serán originarios si el valor de las piezas importados de terceros países no excede al 30% del valor de referencia del componente al cual se incorporan.

Por otra parte se puede considerar que lo establecido en el Art. 27 de la Decisión 24, constituye una norma de origen al capital de las empresas exportadoras a la Subregión (sean empresas productoras - exportadoras o comercializadoras), por cuanto se establece que las ventajas del Programa de Liberación Comercial son exclusivamente para los productos de las empresas nacionales o mixtas, no así para las empresas extranjeras establecidas en la Subregión, las cuales deben transformarse en nacionales o mixtas a fin de beneficiarse del mercado andino.

Además de todo lo citado, existe la Decisión 119 sobre un Programa Especial de Apoyo a Bolivia, que en su Art. 13 establece que para el caso de Bolivia, las normas de origen deberán ser preferenciales en razón de su menor grado de desarrollo relativo. Hasta el momento todavía no ha sido aplicado.

La parte administrativa de estas normas no difiere mucho de lo ya expresado en las páginas 61 y 62 (supra).

D. EFICACIA DEL CONJUNTO DE NORMAS DE ORIGEN VIGENTES

De la Sección anterior podemos extraer los criterios principales de calificación de origen y ordenarlos convenientemente según los objetivos a los cuales son dirigidos. En el Cuadro N^o 8 se muestran los criterios y los objetivos perseguidos según prioridades.

Sobre la base de lo ya definido en la Sección F del Capítulo II y de lo dichicho en la anterior Sección corresponde ahora establecer las hipótesis de

trabajo que nos permita demostrar la ineficacia de las normas de origen vigentes.

Para probar la eficacia de uno ó más de los criterios de origen, en conseguir uno o más de los objetivos señalados en el Cuadro N° 8 se plantean los siguientes hipótesis:

- 1) Los criterios o normas de origen vigentes no son eficaces por cuanto las tarifas implícitas y/o los controles administrativos en que se basan son difíciles de administrar y susceptibles a ser distorciónados por los exportadores;
- 2) Si se estableciera que el criterio calificador del origen de las mercancías fuera el pago del Arancel Externo Común, aplicado al universo arancelario o a grupos de productos, el instrumento arancelario proporcionaría una solución eficaz al problema de origen;
- 3) El uso conjunto del Arancel Externo Común y las actuales normas de origen tienen un efecto sobrepuesto y contrapuesto, distorcionándose la asignación de recursos efectuado por el instrumento arancelario.

CUADRO N° 8

OBJETIVOS Y CREDITOS DE LOS SISTEMAS DE ORIGEN

Objetivos Criterios	eliminar el origen del producto	Eliminar las distorciones en la competencia	Fomentar ciertas producciones	Fomentar la producción en General
SALTO-NAB (S-NAB)	1°	2°	x	3°
Porcentaje de Valor incorporado Zonal. (% VIZ)	1°	1°	x	2°
Requisitos Específicos de Origen (REO)	1°	2°	1°	x
Arancel Externo Común (AEC)	1°	1°	1°	1°
Integramente Producido.	1°	x	x	x

Estas hipótesis se estudia y discute en dos partes, en la primera parte se discute la hipótesis 1), considerando al GRAN como una Zona de Libre Comercio especial; en la segunda parte se discuten las hipótesis restantes, situandonos en una hipotética unión aduanera formada por los Países Miembros del GRAN y suponiendo que los objetivos ya señalados siguen siendo válidos.

Primera Parte

a) Definir el Origen del Producto de Exportación

Todos los criterios de origen del Cuadro N° 8 califican el origen de los productos en función de las informaciones proporcionadas por los exportadores. Sobre esta base las Oficinas Calificadoras de Origen realizan comprobaciones y finalmente emiten los Certificados de Origen que facultan a los exportadores solicitan las tarifas preferenciales en el Paíse Miembro importador.

Suponiendo-momentaneamente - que los exportadores Subregionales proporcionan los datos de manera exacta y veraz, entonces los productos comercializados al amparo del Programa de Liberación, serán originarios en las condiciones exigidas por sus respectivos criterios.

Sin embargo, en una situación de diferencias arancelarias, los productores y/o exportadores estan interesados en aprovechar las diferencias de costo importado en los productos producidos en la Subregión y las diferencias de costo de los bienes finales importados de terceros países, producidos o no producidos en la Subregión. En tal situación la distorción de las informaciones estará alentado por las diferencias arancelarias.

La aplicación de los criterios de origen vigentes (a excepción del criterio arancelario) se basan en procesos administrativos; en una situación de diferencias arancelarias tales criterios y procesos resultan ineficaces por cuanto son muy sensibles a las distorciones que puedan efectuar los productores exportadores.

b) Eliminar las Distorciones en la Competencia

Examinemos cada uno de los criterios:

- i) Criterio del Salto NAB; Este criterio no elimina las distorsiones en la competencia por cuanto es un método dirigido hacia el proceso productivo y no hacia la regulación de la competencia. En una situación de diferencias arancelarias, el cambio de posición arancelaria no elimina las ventajas de carácter arancelario en los productos con componente importado de terceros países, de modo que los efectos de desviación y deflexión del comercio del País Miembro de altas tarifas se podrá efectivizar.

Este criterio resulta por tanto inadecuado para eliminar las distorsiones en la competencia.

- ii) Criterio de Porcentaje de Valor Incorporado Zonal (% VIZ) ; Este criterio al limitar el porcentaje de incidencia de los materiales importados de terceros países respecto al precio de exportación del producto que los contiene, no implica que los costos importados se homogenicen, pues las diferencias arancelarias determinan disparidades en los niveles de costos y precios. De manera que en el supuesto de que los ratios del % VIZ sean iguales para varios o todos los Países Miembros del GRAN, las diferencias arancelarias estarán determinando diferentes niveles absolutos entre los precios y por tanto precios relativos heterogéneos. El comercio que se desarrolle seguirá entonces las señales de las diferencias arancelarias sobre los costos importados, si las diferencias de costos entre Países supera el costo de transporte mas la tarifa del Programa de Liberación que imponga el País importador.

- iii) Requisitos Específicos de Origen ; La obligación de los productores de usar determinados productos de origen Subregional, se puede entender como la prohibición de usar los sustitutos importados de terceros países. Este criterio eliminaría las distorsiones en la competencia, si efectivamente los productos prescindieren de importador aquellos materiales en los cuales las diferencias arancelarias son significativas. Pero en la me

didada que la observancia de este criterio se base en métodos administrativos, su evasión posible y estará alentada por el deseo de aprovechar las ventajas arancelarias.

- iv) Arancel Externo Común; Este criterio si cumple plenamente con el objetivo de eliminar las distorsiones en la competencia, pues uniformiza los costos importados de terceros países y los flujos comerciales siguen las señales de las ventajas comparativas entre los Países Integrantes del GRAN. Sin embargo, el efecto positivo de este criterio, todavía no es apreciable en la medida que solo existe para un pequeño porcentaje de los productos del universo arancelario contenido en la NABANDINA (18.3% aproximadamente).

c) Favorecer la Producción en Ciertas Actividades Productivas;

Para este objetivo, el criterio de los Requisitos Específicos señala que determinados grupos de materiales deben ser obligatoriamente usados por los productores que deseen exportar su producción a la Subregión. Esta obligación parte del supuesto que los materiales originarios exigidos, gozan de precios, calidad y abastecimiento homogéneos entre los Países Miembros, de manera que el empleo de dichos materiales no distorciona la competencia y por el contrario permite regularla y proteger a las actividades industriales a las cuales pertenecen.

En una situación de diferencias arancelarias es difícil asegurar que los precios y el abastecimiento de los materiales exigidos sean homogéneos. La obligatoriedad de usar ciertos materiales de origen Subregional implica que estos gozan de una tarifa implícita de protección, equivalente al menor sobreprecio que se pueda encontrar en la Subregión respecto al precio internacional de dichos materiales, esta protección al ser implícita es de difícil determinación y peor evaluación en cuanto a sus efectos sobre el consumo y la producción.

En este sentido el criterio de los Requisitos Específicos, no se muestra como el

más eficaz para conseguir este objetivo, por cuanto se basa en controles administrativos que son posibles de ser distorcionados y en tarifas implícitas de difícil determinación.

En cambio el criterio del Arancel Externo Común, resulta ser eficaz para dar una protección especial a ciertas actividades, pues ello dependería del diseño de la estructura y nivel arancelario que los Países Miembros consideren como necesario para fomentar ciertas actividades productivas. Por otra parte, este criterio al establecer una tarifa explícita, es de mejor evaluación en cuanto a sus efectos sobre el consumo y la producción, además es de aplicación automática y no está sujeto a las distorsiones de los productores. Para un conocimiento de las características del Arancel Externo Común el propuesto por la Junta, para ser aplicado en el GRAN, ver el Apéndice I.

d) Favorecer la Producción en General

El criterio del Salto NAB y el criterio del Porcentaje de Valor Incorporado Zonal al limitar o poner restricciones al comercio de productos elaborados en la Subregión que tengan un alto componente importado de terceros países, favorece el empleo de materiales de origen Subregional. Tales limitaciones o restricciones implican una tarifa implícita de protección para tales materiales, el sobre costo de emplearlos prescindiendo de los materiales importados de terceros países, es asumido exclusivamente por los productores-exportadores a la Subregión, pues los productores que abastecen a sus mercados domésticos no están sujetos a las normas de origen.

Pero en tanto que dichos criterios se basan en métodos administrativos e indirectamente en tarifas implícitas, la eficacia en el logro de este objetivo no está garantizado.

En el supuesto que los productores cumplan con los criterios señalados, la evaluación de los efectos de una tarifa implícita hacen difícil decir si efectivamente se protege a la producción originaria.

Como conclusión de esta primera parte se puede decir que los criterios actualmente aplicados (a excepción del criterio del Arancel Externo Común) no resultan ser eficaces para conseguir los objetivos asignados. La ineficacia de los mismos resulta de los métodos administrativos y/o las tarifas implícitas que pretenden frenar el comercio de productos en los cuales los Países Miembros exhiben ventajas arancelarias.

Segunda Parte

En la Sección A se dijo que el GRAN postula la adopción de un Arancel Externo Común, lo cual de efectivizarse definiría al proceso Subregional de integración como una Unión Aduanera. Este hecho tendría los siguientes efectos en relación al problema de origen:

- 1) Al no existir diferencias arancelarias externas, el costo de lo importado se homogeniza para todos los Países Miembros.

En consecuencia ninguno de ellos puede gozar de ventajas arancelarias respecto a los bienes finales importados de terceros países o respecto a los productos con alto componente importado.

- 2) Los precios domésticos de los diferentes Países Miembros tenderán a igualarse, en consecuencia las divergencias que existan se deberán tanto a las disparidades en sus ventajas comparativas como a las disparidades en el uso de los otros instrumentos del comercio exterior y de los tipos de cambio, principalmente.
- 3) El Arancel Externo Común al regir tanto para el productor Subregional que abastece su mercado doméstico y/o al mercado subregional, regula la competencia entre el exportador y los productores del país importador.
- 4) El Arancel Externo Común proporciona una protección deliberada a la

producción Subregional y al diferenciar niveles arancelarios por sectores productivos y/o productos, protege diferencialmente a ciertas actividades industriales (estructura proteccionista). Este arancel al establecer una tarifa explícita da señales claras de su efecto sobre la producción y el consumo.

Todas estas cualidades del Arancel Externo pueden ser aprovechados por el instrumento de origen, así, si se define que todos los productos con componente importado de terceros países, son originarios a condición que dichos componentes (materiales) hayan cancelado los respectivos niveles del Arancel Externo Común, entonces el nuevo instrumento de origen resulta ser un instrumento más eficaz que las normas de origen vigentes.

El Instrumento de origen basado en el Arancel Externo Común permite conseguir los objetivos señalados para el actual Conjunto de Normas de Origen, ello por cuanto el instrumento arancelario es de aplicación automática y no discriminatorio para los productores Subregionales; por otra parte, al establecer una tarifa explícita proporciona señales evidentes acerca de sus efectos sobre el consumo y la producción Subregional.

Sin embargo cabe señalar que el Arancel Externo Común está ligado directamente a la asignación de recursos en las diferentes actividades productivas según las orientaciones comunes de desarrollo económico que los Países Miembros del GRAN acuerden (ver Arts. 62 y 63 del Acuerdo de Cartagena). En este sentido el instrumento de origen es dependiente del nivel y estructura de dicho arancel, pero al tenerlo como criterio de calificación del origen de las mercancías, consigue el logro de sus objetivos y evita el aprovechamiento del mercado ampliado por parte de las mercancías importadas de terceros países. (54) Para un conocimiento acerca del Arancel Externo al cual nos referimos, ver el Apéndice I.

En síntesis, el instrumento arancelario se constituye en el criterio de origen.

Por otra parte, cuando el GRAN se constituya en una Unión Aduanera (e incluso en la actual etapa de transición), la aplicación conjunta de uno o más de los criterios vigentes y el Arancel Externo Común tendrá efectos sobrepuestos y contrapuestos. En primer lugar, hemos visto que las normas de origen vigentes implican tarifas implícitas en aquellos productos que directa (Requisitos Específicos de Origen) o indirectamente (Salto NAB y % VIZ) los productores Subregionales están obligados a emplear materiales de Origen Subregional, luego si estos mismos productos se halla protegidos por los respectivos niveles del Arancel Externo, entonces, la suma de las tarifas explícitas e implícitas (si se pudiera determinar) establecen una sobreprotección que distorciona la asignación de recursos "deliberada" expresada a través del Arancel Externo (55). Por otra parte, como las normas de origen vigentes solo condicionan la producción de exportación a la Subregión y no a la producción de consumo doméstico, los márgenes arancelarios preferenciales se verán distorcionados en tanto que ellos serán diferentes a los márgenes "deseados", definidos como la diferencia entre el Arancel Externo y las tarifas del Programa de Liberación Comercial; el factor distorcionante será la tarifa o tarifas implícitas que determinen los criterios de origen vigentes.

El efecto contrapuesto se produce cuando la sobreprotección restringe o elimina los flujos comerciales que si serían posibles realizar si los productos estuvieran sujetos solamente a los niveles y estructura determinados por el Arancel Externo Común.

Como conclusión de esta Sección D se puede decir que:

- 1) Las normas de origen vigentes (a excepción del criterio del Arancel Externo Común) son ineficaces para alcanzar los objetivos que se les ha asignado. La situación de Zona de Libre Comercio especial del GRAN, hace sumamente vulnerable a dichas normas, pues los métodos administrativos y/o las tarifas implícitas en que se basan, pueden ser fácilmente evadidos

por los productores, quienes están interesados en aprovechar las ventajas arancelarias que puedan poseer respecto a determinados productos.

- 2) Las normas de origen vigentes al establecer protecciones implícitas, tienden a favorecer las posiciones oligopólicas o monopólicas en la oferta de aquellos materiales que son de uso obligado.
- 3) Mientras que el GRAN constituya una Zona de Libre Comercio, las desviaciones y/o deflexiones del comercio de los Países Miembros de altas tarifas respecto a uno o más productos, no se verán disminuidas por el actual Conjunto de Normas de Origen, sino, principalmente por las barreras que significan los costos de transporte y las tarifas internas al comercio intrasubregional.
- 4) Respecto al problema de origen, conviene al GRAN adoptar el Arancel Externo Común. De constituirse el instrumento arancelario, en el instrumento de origen para la calificación de las mercancías, los objetivos ya señalados serían eficazmente conseguidos. El uso simultáneo del arancel y las normas de origen vigentes tendría efectos sobre y contrapuestos a la asignación de recursos y a los márgenes arancelarios "deseados".

A continuación se examina cómo la Junta del Acuerdo de Cartagena, propone solucionar el problema de origen. La propuesta de la Junta está hecha sobre el supuesto que el GRAN constituye una Unión Aduanera en virtud a la adopción del Arancel Externo Común y la Armonización de los Instrumentos del Comercio Exterior, postulada por ella misma en la Propuesta 96/Mod. 1, de 1980.

E. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE LA JUNTA SOBRE NORMAS ESPECIALES PARA LA CALIFICACIÓN DEL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS O PROPUESTA 39/Mod. 2

Corresponde a la Junta proponer las Normas Especiales de Calificación del Ori

gen de las Mercancías ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena, según lo establecido en el Art. 82 del Acuerdo.

En cumplimiento de este mandato (y por los problemas de desviaciones y/o deflexiones del comercio en el ámbito Subregional), la Junta ha realizado hasta tres Propuestas, en 1973 la Propuesta 39, en 1977 la Propuesta 39/Mod.1 y por último la Propuesta 39/Mod.2 en 1980. En términos generales se puede decir que la última Propuesta es en varios sentidos, superior a las anteriores y que en sus diversos artículos expresa las partes más destacables de las otras Propuestas, por lo que el estudio y discusión de la Propuesta 39/Mod.2 resulta representativa para analizar los esfuerzos de la Junta.

a) Criterios de Origen Propuestos

En el Art. 1 de la Propuesta se establecen clases de productos que serán originarios según los criterios de origen que se les aplique, los criterios son:

- 1) Criterio de íntegramente producido en la Subregión, aplicado a los productos primarios de los tres reinos de la naturaleza, a los productos manufacturados exclusivamente elaborados a partir de ellos, los obtenidos a partir de estos últimos y los desechos industriales, entre otros (ver Art. 11 de la Propuesta).
- 2) Criterio de Requisitos Específicos, aplicable a aquellos productos que la Junta considere necesario (ver Arts. 15-18).
- 3) Para aquellos productos no comprendido en el criterio anterior y que en su producción haya incorporado materiales importados de terceros países y/o de origen indeterminado, se establecen los siguientes criterios, que son de cumplimiento obligatorio:

- i) Criterio de proceso de transformación, se considera que los productos con componente importado que han experimentado procesos productivos diferentes al mero condicionamiento de las mercancías para su conservación en los almacenes, la simple formación de juegos de productos, la simple mezcla de materiales o productos; o la acumulación de estas y otras operaciones parecidas enumerados en el Art. 13 de la Propuesta, son originarias;
- ii) Criterio del Salto NAB, aplicable a todos los productos con componente importado y/o de origen indeterminado a excepción de las producciones de montaje o ensamble contenidos en las Secciones XVI (Maquinaria), XVII (Material de Transporte), y XVIII (Inst. y Aparatos de Precisión) de la NABANDINA; y
- iii) Criterio del %VIZ, aplicable a todos los productos no sujetos a los criterios 1 y 2, según la siguiente fórmula:

$$\%VIZ \text{ del Producto de Exportación.} = (1 - \frac{\sum a_{ij}(AEC)}{P_{i \text{ FOB}}} \times 100)$$

Donde:

a_{ij} Valor total de materiales 'i' importados utilizados en una unidad de producto 'j', según la valoración de Bruselas.

$P_{i \text{ FOB}}$ Precio FOB de 'i' por unidad

AEC Arancel Externo Común ad-valorem correspondiente a cada 'i', impuesto sobre el valor de Bruselas.

y cuyos niveles estan establecidos en el Art. 14 de la Propuesta.

En consecuencia y por lo dicho en la Sección D (especialmente en la segunda parte), estos criterios al basarse en controles de carácter administrativo

son muy sensibles de ser burlados, ya sea omitiendo información acerca de los materiales importados empleados; por la subvaloración de los costos importados y por la distorsión de los precios de exportación. Por otra parte estos criterios al establecer una tarifa implícita, distorsionan la asignación de recursos que pueda efectuar el Arancel Externo Común.

La mayor complejidad que reviste la administración de estos criterios, y consiguientemente el mayor gasto administrativo necesario para ello, no justifica ni garantiza la eficacia de tales criterios.

b) Aspectos Destacables de la Propuesta

La Propuesta 39/Mod.2 hace un enfoque total del problema de origen, pues lo relaciona con el problema arancelario, con los instrumentos del comercio exterior diferentes al arancel, con la aplicación de la Decisión 24, con las concesiones del GRAN al resto de la ALADI; y con los diferentes grados de desarrollo económico entre los Países Miembros del GRAN.

En el Art.3 de la Propuesta se dice que aquellos productos que, aún cumpliendo el conjunto de criterios ya señalados, hayan hecho uso de regímenes arancelarios especiales (exenciones, rebajas o devoluciones de impuestos) y de incentivos a las exportaciones intra-subregionales de manera diferente a lo establecido (en la Propuesta 96/Mod. 1) o que en todo caso distorcionen el Arancel Externo Común y los márgenes arancelarios correspondientes, no serán originarios. De esta manera el instrumento de origen sigue siendo válido en una Unión Aduanera, por cuanto sirve para evitar las distorsiones de la asignación de recursos efectuada mediante el Arancel Externo, y para regular la competencia comercial.

En los Arts. 2 y 6 de la Propuesta, se establece conforme a lo dispuesto en el Capítulo II de la Decisión 24, que las empresas extranjeras establecidas en la Subregión, no pueden usufructuar del Programa de Liberación Comerci

cial, ni directa (exportaciones a la Subregión) ni indirectamente (cuando proveen de insumos materiales a las empresas mixtas o nacionales que exportan a la Subregión). Considerandose la producción de estas empresas, como proveniente de terceros países. De aprobarse esta disposición, contribuiría a que las empresas actualmente no sujetas a la Decisión 24 hagan los esfuerzos por adecuarse a ella, de manera que la mayor participación de los capitales nacionales se vea favorecida.

En el Art. 5 de la Propuesta se aborda indirectamente el problema de las concesiones del GRAN al resto de la ALADI, se establece que los productos que hayan incorporado materiales importados de terceros países (entre ellos principalmente, el resto de países de la ALADI) al amparo de concesiones arancelarias (bilaterales o multilaterales), serán originarios si además de cumplir con los criterios de origen, han cancelado "la totalidad de los gravámenes del Arancel Externo que corresponda o de los que hayan sido negociados por todos los Países Miembros con un mismo nivel de gravamen". Esta disposición induce a que los Países del GRAN tomen posiciones comunes respecto a los otros países de la ALADI y respecto a países extraregional, de esta manera el Arancel Externo y los otros instrumentos del comercio exterior no se verían adicionalmente distorcionados.

El Acuerdo de Cartagena distingue entre los Países del GRAN, dos grupos; el primero constituido por Colombia, Perú y Venezuela, y el segundo por Bolivia y Ecuador. El criterio diferenciador es el grado de desarrollo económico relativo de ambos grupos, así, se considera que el segundo grupo, por su situación de menor desarrollo relativo merece un tratamiento especial. En el Art. 14 de la Propuesta se establecen niveles de $\%VI Z$ inferiores y mayores plazos para que puedan igualar los niveles impuestos al primer grupo. Por otra parte, Bolivia y Ecuador son favorecidos con menores o mayores niveles arancelarios (según sus conveniencias) y así mismo, con mayores plazos, para que pueda adoptar los niveles y estructura del Arancel Externo Común propuesto por la Junta en la Propuesta 96/Mod.1.

Como conclusión, la Propuesta 39/Mod.2 al proponer un Sistema de Origen basado en criterios de origen de carácter administrativo y/o de tarifas implícitas, no constituye un instrumento eficaz para cautelar los beneficios del mercado ampliado. Por otra parte la sobreprotección de la producción originaria modifica la asignación de recursos (deliberada y racional) efectuada por el Arancel Externo, alterando también los márgenes arancelarios preferenciales. Sin embargo esta Propuesta es bastante ilustrativa en cuanto ve el problema de origen de una manera Integral, pues norma la calificación del origen de los productos en función de los insumos materiales (materiales primas, partes, productos intermedios, piezas) y del insumo primario capital (capital accionario de las empresas). (56)

F. CONCLUSIONES

El Conjunto de Normas de Origen Vigentes no son eficaces para conseguir los objetivos que se les han asignado, ello por cuanto:

- 1) Los criterios de origen establecidos (a excepción del criterio arancelario) al basarse en controles administrativos y/o tarifas implícitas, son de fácil evasión por parte de los exportadores. Por otra parte, el costo administrativo que significaría la ampliación de los controles, no asegura que dichos criterios sean cumplidos, pues en una situación de diferencias arancelarias, los productos y exportadores a la Subregión tratarán de aprovechar las ventajas arancelarias.

Por otra parte, las normas de origen vigentes, son de aplicación limitada para los exportadores nacionales a la Subregión, los cuales estarán en condiciones inferiores de competencia frente a los productos domésticos de sus potenciales importadores, pues ellos pueden incorporar materiales importados de terceros países, en la cantidad y variedad que solo les limite sus aranceles nacionales y otras barreras de efectos equivalentes.

- 2) De establecerse una Unión Aduanera entre los Países Miembros del GRAN, la aplicación simultánea de las normas vigentes de origen y el Arancel Externo Común, tendrá efectos sobrepuestos y contrapuestos que distorcionan la asignación de recursos y los márgenes arancelarios "deseados".
- 3) El Arancel Externo Común resulta ser el mejor criterio para la calificación del origen de las mercancías y para conseguir los objetivos asignados al instrumento de origen, ello por cuanto, dicho arancel elimina las diferencias arancelarias y consiguientemente todas las complicaciones que de ellas se derivan.

Además el criterio arancelario, es de aplicación automática, pues los materiales importados cancelan los respectivos gravámenes al momento de su internamiento, evitándose de esta manera el posterior falsamiento de las informaciones por parte de los productores.

- 4) Recogiendo los aspectos positivos de la Propuesta 39/Mod.2, un Sistema de Origen que reemplace al actual Conjunto de Normas de Origen, debe tener en cuenta lo dispuesto por la Decisión 24 (norma de Origen sobre el capital), las concesiones de los Países del GRAN al resto de la ALADI y los diferentes plazos de su aplicación según los grados de desarrollo relativo de los Países Miembros.

A P E N D I C E

EL ARANCEL EXTERNO COMÚN DEL GRUPO ANDINO Y LA REFORMA

ARANCELARIA EN EL PERU

EL ARANCEL EXTERNO COMÚN

El Arancel Externo Común es uno de los principales mecanismos de la integración Subregional Andina (según el Art. 3 del Acuerdo de Cartagena), cuyas características y objetivos generales, formas y plazos de su adopción, están estipulados en el Capítulo VI del Acuerdo.

Respecto a éste problema, la Junta del Acuerdo ha presentado ante la Comisión del Acuerdo (órgano político y decisorio conformado por los plenipotenciarios de los Países Miembros) tres propuestas sobre " Arancel Externo Común y Armonización de los Instrumentos del Comercio Exterior ", estas son : Propuesta 70, en 1975; Propuesta 96, en 1978; y Propuesta 96/Mod. 1, en 1980. Las dos primeras propuestas fueron desestimadas parcialmente por la Comisión y la última está pendiente de discusión .

Conviene destacar que la Propuesta 70 fue formulada bajo la consideración primigenia del Acuerdo, de adoptar un Arancel Externo " tipo punto " o sea un único nivel arancelario para todos los Países Miembros respecto a los mismos productos.

Posteriormente con los Protocolos de Lima (1976) y de Arequipa (1978) se cambió este concepto por el de " franja arancelaria ", que contempla niveles de protección nominal máximos y mínimos (en función de las tasas de protección efectiva que se adopten para las diferentes actividades productivas). En dichos Protocolos se modificaron también las formas y plazos de la adopción del Arancel Externo, y otros aspectos contemplados en el Capítulo VI del Acuerdo.

Actualmente hay un vacío legal en cuanto a lo que dispone el Protocolo de Arequipa, respecto a la aprobación de la Propuesta de la Junta sobre Arancel Externo, y de la iniciación del proceso de aproximación de los aranceles nacionales hacia las " franjas arancelarias " de la Propuesta.

A. OBJETIVOS DEL ARANCEL EXTERNO COMUN

Formalmente los objetivos del Arancel Externo Común todavía no han sido aprobados por los Países Miembros, sin embargo a partir de los estudios y de las Propuestas de la Junta, y de las opiniones de los representantes de los Países vertidas en las diferentes reuniones del Consejo de Comercio Exterior del Acuerdo de Cartagena, se puede decir que los objetivos del Arancel Externo son:

- i) Objetivo central y general (1) ; Apoyar al resto de los instrumentos del Acuerdo de Cartagena para lograr una asignación racional de los recursos productivos que corresponda a las orientaciones comunes del desarrollo económico de la Subregión.
- ii) Objetivos Particulares (2) :
 - 1) Estimular la eficiencia de la producción Subregional que permita un proceso de sustitución de importaciones más eficiente que en el pasado; incremente las exportaciones y refleje la importancia relativa de los sectores productivos. Considerando debidamente los efectos del arancel sobre los consumidores de la Subregión.
 - 2) Buscar la expansión de las Exportaciones de cada uno de los Países Miembros; y
 - 3) Buscar un grado adecuado de competencia, y un desarrollo coherente y más integrado de los diferentes sectores productivos.

El objetivo general y central asignado al instrumento arancelario señala un campo de acción específico, mientras que los otros objetivos sirven para orientar el diseño del nivel y estructura del arancel más conveniente y posible de negociarse. Los Países Miembros están de acuerdo en considerar que si bien la política arancelaria influye sobre la asignación de recursos productivos, el equilibrio de la balanza de pagos, la estructura del consumo, los ingresos fiscales y sobre la distribución del ingreso, en-

tre otras variables económicas, el instrumento arancelario no es el más "óptimo" para lograr simultáneamente las diferentes metas que las políticas económicas se fijan para cada una de ellas.

Los países están también de acuerdo en considerar que el Arancel Externo no es el único instrumento para la asignación de recursos (pero si el principal), pues es necesario que la Programación Industrial, los otros instrumentos del comercio exterior, los tipos de cambio, las políticas especiales para Bolivia y Ecuador, etc., se complementen y actúen coherentemente bajo el marco de las políticas económicas globales que puedan acordar.

B. PROTECCION EFECTIVA A LA GENERACION DE VALOR AGREGADO SUB-REGIONAL

El instrumento arancelario contribuye a la asignación de recursos productivos al definir las protecciones (nivel y estructura arancelaria) a la producción doméstica de un país frente a terceros países.

La Junta al realizar sus Propuestas ha considerado que el Arancel Externo (ad-valorem) debe ser conceptualizado y determinado como indicador explícito del grado de protección efectiva que se quiera dar a la generación de valor agregado en las actividades protegidas. En este sentido la base teórica que subyace en la concepción y elaboración del Arancel Externo es la teoría de la protección efectiva. A diferencia de la teoría arancelaria clásica, la teoría de la Protección efectiva considera que una actividad está protegida cuando el valor agregado doméstico que genera, excede al valor agregado de libre comercio, dado una estructura arancelaria y considerando una sola tasa de cambio en el país proteccionista. (3)

a) Breve Exposición de la Teoría de la Protección Efectiva

La teoría de la protección efectiva considera los aranceles nominales sobre el bien final y sobre sus insumos materiales tangibles sujetos a restricciones

comerciales, postulando que una actividad productiva se halla protegida cuando su tasa de protección efectiva (E_j) es positiva, y que entre diversas actividades la(s) más protegida (s) es (son) aquella (s) con la mayor tasa. De esta manera los índices E_j indican el patrón de asignación de recursos intra e intersectoriales en una dirección (seguramente) diferente a la posible asignación esperada en razón de sólo las tarifas nominales sobre los precios domésticos; ello es así pues la protección efectiva considera que los aranceles no sólo estimulan la producción interno de los bienes sujetos a barreras comerciales, sino también desalienta la producción de aquellos bienes que los emplean como insumos, por lo que la protección a una actividad debe medirse en razón del valor agregado que genera, dado el arancel al bien final y los aranceles a los insumos que emplea.

La tasa de protección efectiva es:

$$E_j = \frac{w_j - v_j}{v_j} \quad \dots \quad \text{I}$$

Donde:

w_j valor agregado doméstico por unidad de producto 'j' dado una estructura arancelaria.

v_j valor agregado de libre comercio por unidad de producto 'j'.

Esta fórmula la podemos reexpresar, reemplazando los valores agregados por la diferencia entre los precios y los costos de los insumos materiales, domésticos y mundiales respectivamente:

$$E_j = \frac{T \sum a_{ij} t_i}{1 - \sum a_{ij}} \quad \dots \quad \text{II}$$

$$E_i = \frac{T_i - \sum_{j=1}^n a_{ij} \cdot t_j}{v_i} \quad \dots \text{II.1}$$

Donde:

T_i tarifa nominal al bien final 'i'

t_j tarifa nominal al insumo 'j'

a_{ij} coeficiente insumo-producto de libre comercio

Considerando las relaciones intersectoriales de una economía y suponiendo que $T_i = t_i$, cuando un mismo sector se abastece de sus insumos (a_{11} , a_{22} , ... a_{ii}) pero no necesariamente cuando se abastece de otros sectores, tenemos que la protección efectiva de los "n" sectores de una economía, matricialmente presentado, sería:

$$[E_i] = \frac{[I - A']}{v_i} \times [T_i] \quad \dots \text{III}$$

despejando $[T_i]$ $[T_i] = [I - A']^{-1} v_i [E_i] \quad \dots \text{IV}$

donde:

A' transpuesta de la matriz de coef. técnicos

Estas dos últimas fórmulas sirven para calcular los Aranceles Externos Comunes, acordes con una determinada política de incentivos a la generación de valor agregado (valor agregado subregional, para el caso del GRAN). Sin embargo se debe decir que esto sería lo racional, pero en la práctica intervienen diversos criterios que ponderan los "premios" a los factores productivos, que no hacen tan fácil hablar de niveles arancelarios y de preferencias entre sectores productivos.

Por otra parte, esta teoría también analiza las protecciones efectivas a las industrias sustitutivas de importaciones y a las industrias de exportación, tomando en consideración el efecto equivalente de los impuestos a las ventas,

a la producción y los subsidios a la producción y a la exportación, así como el efecto del tipo de cambio de mercado. Por su parte la Junta no se ha desatendido del efecto de estos instrumentos, y en diversas oportunidades ha planteado la necesaria armonización de ellos a fin que no distorcionen el efecto esperado del Arancel Externo. (4)

C. CRITERIOS

La Junta ha adoptado un conjunto de criterios que permitan diseñar el nivel y estructura de las protecciones efectivas, estos criterios son. (5)

- i) **Generación de empleo:** Se busca apoyar a las actividades en razón de sus contribuciones al empleo de mano de obra y por tanto de la reducción de la desocupación. La parte de la protección efectiva al producto 'i' por concepto de generación de empleo se calcula a partir de las distorsiones que pueda presentar el costo de mercado y el costo social de la mano de obra.
- ii) **Contribución tecnológica:** Se busca premiar a las actividades generadoras de economías externas debidas a la capacitación de mano de obra, a la difundibilidad de ese conocimiento y al apoyo que brindan a la adaptación y generación de tecnología. La generación de economías externas por reducción de dependencia tecnológica se considera en forma muy selectiva. El "premio" por este concepto se basa en consideraciones cualitativas.
- iii) **Condición de industria incipiente:** Se busca premiar preferentemente a las actividades industriales, que para el conjunto de Países del GRAN, puede considerarse como incipiente. El incentivo por este concepto se determina a partir de criterios cualitativas, pero deben ser de igual magnitud para todos los Países respecto a determinado sector industrial. Este incentivo trata de compensar la inexistencia de una infraestructura industrial, la escasez de recursos financieras, el mayor riesgo de la inversión y el mayor período de aprendizaje.

- iv) Criterios correctivos : La protección efectiva al producto, obtenida a partir de la suma de los niveles correspondientes a los anteriores criterios, serán adicionalmente corregidos por los conceptos de : - Productos de exportación tradicional; productos de interés social, productos de alta propensión a importar, insumos agropecuarios, productos no producidos y no producibles, los productos clasificados como bienes de capital, etc. La magnitud de las correcciones dependerá de consideraciones cualitativas.

Las protecciones efectivas parciales debidas a cada uno de estos criterios respecto a cada uno de los sectores (y también respecto a cada producto o grupos de productos de éstos) en que se haya dividido la economía nacional, se puede representar así :

CUADRO N° 1

Protección Efectiva	Criterio I	Criterio II	Criterio III	Criterios Correctivos 123456	Protecc. Efectiva Sectorial	Protecc. Nominal
Sector						
1					E ₁	
2					E ₂	
3					E ₃	
4					E ₄	
5					E ₅	
n					E.	

La Junta al hacer sus Propuestas ha elaborado cuadros similares al presentado (con mayor grado de desagregación), pero que en todo caso han sido cuadros de referencia, a partir de los cuales los países Miembros manifiestan sus opiniones, respecto al grado de apertura

De sus mercedos nacionales frente a terceros países (niveles) y respecto a la discriminación de las protecciones inter e intrasectoriales.

D. LA PROPUESTA 96/Mod. 1

Sobre la base de éstos criterios la Junta ha realizado una propuesta de Aranceles Externos, simulados para diferentes niveles de protección efectiva (60%, 70% y 80%), cuyas características principales son:

C U A D R O N° 2

ARANCEL EXTERNO COMUN DE LA PROPUESTA 96/Mod. 1

PROTECCIONES CARACTERÍSTICAS	80% Protección Efectiva Máxima para 1983.	70% Protección Efectiva Máxima para 1990.
Promedio General	28.9 %	24.9 %
Ambito de Aplicación en número de ítems NABANDIANA.	3,330	3,330
Rango arancelario	0 % - 95 %	0% - 50 %
Moda estadística	25.0%	20.0 %
Desviación Standar (puntos)	12.2	10.4
Coficiente de Variación.	42.2 %	41.3 %

Como se ha expresado anteriormente, los Países Miembros todavía no han adoptado el Arancel Externo Común de aplicación general, pero si han avanzado en Arancel Externos específicos para los Programas Sectoriales: Metalmecánico, Automotriz y Petroquímico.

E. SITUACION DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE EL ARANCEL EXTERNO COMUN

Las negociaciones entre Países Miembros sobre la adopción de una Arancel Externo y la necesaria armonización de los otros instrumentos del comercio

exterior de efecto equivalente al arancelario, han sido y siguen siendo todavía dificultosas. La base de las divergencias se halla en la heterogeneidad de las políticas económicas nacionales respecto a la mayor o menor apertura de los mercados domésticos frente a terceros países y de los diferentes grados de protección que cada País da o quiere dar a sus sectores productivos. Además, ello se complementa con las divergencias nacionales respecto a las políticas de incentivos a las exportaciones y de fomento industrial, y de las posiciones nacionales resultantes de las características estructurales de sus economías (6).

LA REFORMA A RANCELARIA EN EL PERU

El gobierno peruano está llevando a cabo una reforma arancelaria cuyas implicancias merecen atención, pues la divergencia o coherencia (total o parcial) del Arancel Peruano respecto al Arancel Externo Común propuesto por la JUNAC, puede constituir (desde el lado peruano) un hecho coadyuvante o entorpecedor de los objetivos de : 1) Establecer un Arancel Externo Común como criterio principal de nuestro Sistema Subregional del Origen de las Mercancías.

F. A NTECEDENTES Y SITUACION ARANCELARIA

Los antecedentes más cercanos a la actual situación arancelaria corresponden al período 1970-1979; en 1970 se da la Ley General de Industria (D.L. N° 18350), bajo cuyos objetivos se establece en 1972 el Arancel de Aduanas del Perú (D.L. N° 19853), el cual estuvo vigente hasta el 31-12-1979. La política arancelaria seguida en el período, persiguió el impulso de la sustitución de importaciones y el ahorro de divisas; el instrumental arancelario aplicado para ello se caracterizó por combinar los mecanismos, tarifarios, para-arancelarios y franquicias arancelarias, que en suma distorcionaron el nivel y la estructura de los aranceles nominales establecidos. La divergencia entre el arancel nominal y el arancel real e

ra evidente, de manera que el instrumento arancelario al estar distorsionado era ineficaz para propulsar una adecuada asignación de recursos y permitir cierta eficiencia económica en las industrias nacionales.

La estructura de protección vigente en el período señalado constituía de por sí un obstáculo a la medición y evaluación del impacto del arancel sobre las actividades productivas, pero no precisamente por los -comparativamente- elevados niveles que poseía, ni por la gran dispersión de los mismos entre las diferentes partidas del arancel; si no fundamentalmente por la proliferación de prohibiciones, rebajas y exenciones arancelarias (69 en total) que modificaron los niveles y la estructura del arancel nominal.

La situación arancelaria actual corresponde al período 1980-1982, la cual está enmarcada en una nueva situación política, en nueva política económica caracterizada por una mayor apertura del mercado nacional a la competencia extranjera y por basar el desarrollo económico nacional en la explotación de las ventajas comparativas-estáticas proporcionadas por nuestros recursos naturales. Por otra parte se puede decir que el actual régimen privilegia el mecanismo de mercado sobre la planificación y reduce el papel del Estado en la economía.

Bajo este contexto, la política arancelaria subyacente en la reforma arancelaria (comenzada en 1979, con el gobierno de F. Morales Bermúdez C.), impulsada por el actual régimen se caracteriza por ser "más liberal", en el sentido de haber reducido el promedio general arancelario del 40% ad-valorem, en Julio de 1980, al 32% en 1981 y con proyecciones al 25% para 1984. La reducción arancelaria ejecutada es congruente con la política económica del gobierno de movilizar los recursos productivos internos hacia las actividades primario-exportadoras y permitir la existencia de indus

trias con niveles de eficiencia cercanos a los niveles internacionales. Por otra parte la reforma arancelaria también está encaminada a simplificar y racionalizar la estructura de la protección arancelaria eliminando el uso de instrumentos para-arancelarios y de franquicias, sustituyéndolos por el arancel ad-valorem.

El arancel actual (a Julio de 1981) tiene un promedio de 32.02% , 16.13 puntos de desviación standar y 50.37% de coeficiente de variación, un rango arancelario entre 0 y 60%, un universo arancelario de 5,106 items, de los cuales el 44.07% se hallan concentrados en el rango 20% - 39%, el 34.55 % en el rango 40% - 60%, y sólo el 21.39% en el rango más bajo que es entre el 0% y el 19 % ad-valorem.

G. LA REFORMA ARANCELARIA Y EL ARANCEL EXTERNO COMUN

La reforma arancelaria está encaminada, en primer lugar, a lograr una mayor apertura del mercado nacional a la competencia extranjera de manera que signifique una disminución del poder monopólico interno y coadyuve en la lucha anti-inflacionaria vía el mecanismo de mercado, de otro lado se espera que la reducción arancelaria signifique una reasignación de recursos internos intra e intersectorialmente, en función de las ventajas comparativas naturales , principalmente. En segundo lugar, la reforma trata de simplificar y racionalizar el diseño del sistema arancelario, sustituyendo el arsenal de instrumentos para-arancelarios y liberatorios por el uso del arancel único, también se persigue reducir la dispersión arancelaria de modo que las distorsiones arancelarias inter e intrasectoriales sean mínimas, se persigue una relativa uniformidad arancelaria. En tercer lugar, se busca racionalizar la estructura protectora en función de asignar aranceles al bien final y a sus insumos materiales, según la incidencia que impliquen ellos en la generación del valor agregado doméstico (teoría de la protección efectiva).

La reforma arancelaria peruana empezada en Junio de 1979 (D.L.N 22619) y profundizada con el Arancel de Aduanas de Septiembre de 1980 (D.S. N°210-80 EF), ha guardado coherencia con la evolución del tipo de cambio Sol-Dólar, resultando que las reducciones arancelarias han marchado casi paralelas con las devaluaciones periódicas dirigidas a alcanzar su nivel de paridad cambiaria. Esta coherencia también se observó en el período anterior, combinándose tipo de cambio fijo (sobreevaluado) con altos aranceles e instrumentos para-arancelarios.

La evolución de la reforma arancelaria parecería que es una adopción unilateral y por adelantada de la Propuesta 96/Mod.1 sobre Arancel Externo Común, pues en lo general tiene esa direccionalidad (ver Cuadro N°3), especialmente si comparamos el arancel nacional con el AEC para una protección efectiva del 80%. De otro lado - cabe destacar que la principal divergencia entre éstos aranceles la podemos hallar cuando el arancel peruano es menor que el AEC, así, a nivel de Sección NABANDINA lo encontramos en las Industrias Químicas y en los instrumentos de Precisión; y a nivel CUODE en los Bienes de Capital para la Agricultura y en los Bienes de Capital para la Industria. De manera que la inserción y adecuación de la reforma arancelaria peruana en el proceso de adoptar el AEC (al 80% de protección efectiva) no sería demasiado dificultoso, a excepción de los aranceles correspondientes a los productos contenidos en los PSDI Metal-Mecánico y Petroquímico.

En todo caso las divergencias entre el Arancel Nacional y el Arancel Externo Mínimo Común son los más representativos actualmente. Pero como se sabe el AEMC sólo tiene vigencia transitoria y es de esperar que en el futuro próximo de paso al AEC con lo cual las divergencias disminuirán.

Las características de la reforma arancelaria peruana al no diverger significativamente del AEC (al 80% de protección efectiva), tampoco constituye un serio obstáculo para emplear el criterio arancelario, basado en el AEC, como criterio principal del futuro Sistema Subregional del Origen de las Mercancías.

H. UNA OPINION CRITICA SOBRE LA REFORMA ARANCELARIA

En primer lugar, la reforma arancelaria adolece de dos defectos, no estar articulada sólidamente con una clara y deliberada política industrial de mediano y largo plazo, y por otra parte, el de no ser resultado de la concertación de intereses entre los empresarios industriales, las Centrales Sindicales y el Gobierno. El desconocimiento de una política industrial explícita que el Gobierno esté implementando, tiene desconcertado a los empresarios industriales, pues a pesar de saberse que el Gobierno privilegia la producción primario-exportadora en desmedro de la producción de bienes y servicios de consumo interno, no hay evidencias claras y confiables de cuáles serán las ramas de la industria particularmente favorecidas (a excepción de la industria de la construcción, cuyo favoritismo es evidente). Por otra parte, la brusca reducción arancelaria y la disminución de la dispersión arancelaria ha tomado por sorpresa a muchos industriales, para los cuales la transición de un sistema proteccionista a ultranza hacia un sistema más liberal les ha implicado problemas económicos, financieros y laborales.

En segundo lugar, el sentido o dirección del diseño del sistema arancelario a que está dando lugar la reforma arancelaria es correcto, tanto porque la protección se basa -por excelencia- en el arancel ad-valorem, como porque la estructura arancelaria se está configurando en razón del grado de incentivo al valor agregado doméstico.

La sustitución de protecciones implícitas dadas por los instrumentos para-arancelarios, por las protecciones explícitas y únicas dadas - por el arancel ad-valorem determinarán un uso eficiente del instrumento arancelario.

Un tema crítico ligado a lo anterior es el nivel o magnitud del arancel, respecto a lo cual ciertamente es difícil opinar argumentadamente, por lo que no se puede afirmar con certeza acerca de si los niveles actuales son los más indicados o no. En todo caso una opinión sólo puede derivarse de un estudio detenido sobre protección industrial, subsidios y tarifas a nivel nacional, y sus conclusiones, deben enmarcarse en un proyecto de desarrollo industrial.

En tercer lugar, el Gobierno privilegia-acertadamente- al instrumento arancelario como asignador de recursos internos, superando al período anterior en el que se le asignaba múltiples objetivos; equilibrar la balanza de pagos, generar ingresos fiscales, apoyar la descentralización, etc. En este sentido el arancel está destinado a ser más eficiente, dejando que sean los impuestos, subsidios, tipo de cambio, etc. los encargados de conseguir los otros objetivos.

Por último, la reforma arancelaria debe ser formulada en dos aspectos; el de incrementar los aranceles en los productos metal-mecánicos y petroquímicos negociados en los PSDI, para los cuales existan violación de los acuerdos, y el de restablecer determinados instrumentos para-arancelarios que permitan al Perú una negociación compensada de rebajas y trato profesional con el resto de países del GRAN.

CUADRO N°3

COMPARACION DEL ARANCEL NACIONAL CON EL AEC
DEL GRAN

INDICADORES	ARANCEL NACIONAL	ARANCEL EXTERNO COMUN	
		Tasa de Protección Efectiva	
		80%	70%
Promedio General	32%	28.9 %	24.9 %
Total Items	5,119	3,330	3,330
Rango	0-6-%	0-95%	0-50%
Moda Estadística	24.5 %	25.0 %	20.0 %
Desviación Standar	16.1 ptos.	12.2 ptos.	10.4 ptos.
Coefficiente de Va riación	50.3 %	42.2 %	41.8 %

NOTAS

1. JUNAC, Proyecto de Bases para la Elaboración del Arancel Externo Común, CCE/dt 14, Abril de 1975, Base 2. JUNAC, Segunda Reunión del Consejo de Comercio Exterior, CCE/II/ informe final, Setiembre de 1975, pp. 3-4. JUNAC, Tercera Reunión del Consejo de Comercio Exterior, CCE/ III/ informe final, Noviembre de 1975, pp. 2-3.
2. JUNAC (Abril, 1975), Op. Cit., Bases 2,8,9,10,11 y 13 principalmente. JUNAC (sept., 1975), Op. Cit., pp.4-7. JUNAC (Nov. 1975), Op. Cit., pp.2-6.
3. Una exposición teórica completa puede hallarse en: Cordón, W, M., The Theory of Protection, Oxford, Londres, 1971. Una presentación resumida se encuentra en; Vega, J., Una Exposición de la Teoría de la Protección Efectiva, Publicaciones CISEPA, Departamento de Economía, U. Católica, Lima 1976.
4. Al respecto puede verse una serie de documentos de la Junta de los que conviene citar: JUNAC, Los Regímenes Arancelarios de Excepción y el Arancel Externo Común, CEE/II/dt 17, Agosto, 1975. JUNAC, Primera Reunión del Consejo de Comercio Exterior, CCE/I/Informe Final, Junio, 1974., y JUNAC, Lineamientos Generales para la Armonización de los Instrumentos Para-Arancelarios, CCE/II/dt 18, Agosto, 1975.
5. JUNAC, El nivel del Arancel Externo Común, CCE/II/dt 12, Mayo, 1975. JUNAC, Aplicación del Criterio del Empleo en el Arancel Externo Común, CCE/II/dt 9, Mayo, 1975. JUNAC, La Aplicación del Criterio de la Contribución Tecnológica en el AEC, CCE/II/dt 10, Junio, 1975. JUNAC. La Aplicación del Criterio de la Industria Incipiente en el AEC, CCE/II/dt 11, Mayo, 1975.
6. Sobre una breve evaluación de los principales mecanismos de la integración, y de ciertas pautas para su mejoramiento o adopción, ver JUNAC, Elementos de un Plan de Acción Destinado a Reactivar el Proceso de Integración Económica Subregional, JUN/dt 172, Julio de 1981, para el caso del Arancel Externo ver especialmente pp.8, 9 y 30, 31.

CAPITULO IV

PROPUESTA DE BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA SUBREGIONAL DEL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS EN EL GRUPO ANDINO .

La presente propuesta se basa en el Arancel Externo Común, como criterio general para la calificación del origen de las mercancías en el Grupo Andino que hayan sido producidas con insumos materiales importados de terceros países.

En el caso de mercancías elaboradas íntegramente con insumos materiales nacionales y/o Subregionales (de origen nacional de los otros Países Miembros), el criterio de calificación será el criterio de Integramente Producido.

De la Propuesta 39/Mod.2 de la JUNAC se rescata y destaca uno de sus principales aportes; calificar el origen del capital accionario de la empresa productora de bienes exportables a la Subregión al amparo del Programa de Liberación Comercial y también calificar el origen del capital accionario de las empresas ubicadas en la Subregión que abastecen de insumos materiales a las empresas productoras-exportadoras a la Subregión, a fin de que si ellas se hallan adecuadas a la Decisión 24, entonces sus producciones puedan ser consideradas originarias. En este sentido nuestra propuesta considera también, que el criterio para calificar el origen del capital de las empresas que directa o indirectamente están relacionadas con el comercio intrasubregional debe ser la adecuación o no de estas empresas a la Decisión 24.

Estos tres criterios constituyen las bases principales para el establecimiento del Sistema Subregional del Origen de las Mercancías en el GRAN.

A. DEFINICION Y OBJETIVOS DEL SISTEMA SUBREGIONAL DEL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS

a) Definición

El Sistema Subregional del Origen de las Mercancías es un instrumento de la integración andina que consiste en un conjunto de criterios económicos y procedimientos administrativos que califican el origen de las mercancías intercambiadas entre Países Miembros del GRAN, al amparo del Programa de Liberación Comercial.

El conjunto de criterios de origen esta compuesto por dos grupos; el primero, es el grupo de criterios para calificar el origen de las mercancías en el País Miembro productor-exportador o reexportador (de mercancías originarias importadas de otro País Miembro); y el segundo grupo, esta constituido por criterios condicionantes de los que se vale el País Miembro importador para aceptar o rechazar la condición originaria de la mercancía importada y por tanto otorgarle o negarle los aranceles preferenciales que le correspondiera conforme al Programa de Liberación Comercial. Los procedimientos administrativos sirven esencialmente para el flujo de informaciones entre el País Miembro exportador e importador de mercancías originarias y no para calificar el origen de las mismas, pues el criterio arancelario en que se basa esta propuesta es de aplicación automática.

b) Objetivos

La finalidad de todo sistema de origen es cautelar los beneficios del mercado ampliado por la integración en favor de las mercancías originarias de cualquiera de los territorios aduaneros que conforman una Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera o Zona de Preferencias Arancelarias, etc. Esto equivale a decir que los márgenes arancelarios preferenciales en un área de integración sólo se conceden a aquellas mercancías que sujetas a determinados objetivos y criterios son calificadas como originarias, de esta manera se

restringe el goce de tales márgenes a las mercancías no originarias o consideradas como de origen extranjero. Para el caso del GRAN, esta finalidad es válida y congruente con su estrategia de desarrollo basado en un proceso de sustitución ampliada de importaciones "difíciles", de bienes intermedios y de capital, y de creación de nuevas industrias. De esta manera la diversificación y el mayor comercio intrasubregional al amparo de los márgenes arancelarios preferenciales se puede restringir para aquellas producciones que apoyen este proceso.

Para definir los objetivos particulares que el sistema de origen debe perseguir en el GRAN, hay que tomar en cuenta que este proceso de integración posee dos instrumentos que cautelan los beneficios del mercado ampliado (en concordancia con los Arts. 41 y 82 al 85 del Acuerdo; y el Art. 27 de la Decisión 24): por una parte está el instrumento de origen considerado en el concepto tradicional de calificar el origen de las mercancías exclusivamente en base al origen e incidencia de los insumos materiales respecto al producto final de exportación; por otra parte está la Decisión 24, que en su Art. 27 establece que las únicas empresas que pueden usufructuar del mercado andino, son aquellas que por la composición de su capital accionario tienen el carácter de nacional o mixta, en consecuencia las empresas extranjeras (según la Decisión 24) establecidas en cualquier parte de la Subregión no se acogen a las rebajas arancelarias y otras preferencias contempladas en el Programa de Liberación.

Estos dos instrumentos persiguen (se puede interpretar así o darles este sentido) que las mercancías beneficiarias del mercado andino sean aquellas en cuyo procesos productivos se hayan empleado insumos materiales de origen Subregional y en cuya unidad productiva participe el capital nacional o Subregional, (suponiendo que la mano de obra local predomina sobre la eventual existencia de mano de obra extranjera, en dichas producciones); en este sentido una mercancía es originaria si los insumos materiales empleados (en determinado grado) y el insumo primario capital-accionario (también, en

determinado grado) de la empresa que la produce, son originarios.

Los objetivos que el Sistema Subregional del Origen de las Mercancías deben perseguir son:

Restringir los beneficios del Programa de Liberación para las producciones definidas como originarias, por el hecho de haber incorporado en su elaboración insumos materiales de origen Subregional y que la empresa que las produce esté adecuada a la Decisión 24.

- ii) Eliminar las distorsiones en la competencia, causados por el efecto distorsionante de los instrumentos del comercio exterior diferentes al arancelario (instrumentos para-arancelarios, regímenes arancelarios de excepción e incentivos a las exportaciones), sobre el nivel y estructura del Arancel Externo Común. Las otras distorsiones causadas por los fenómenos del mercado, los tipos de cambio sub o sobrevaluados diferencialmente entre Países Miembros y las políticas financieras y fiscales que afectan al comercio intrasubregional corresponden ser encarados por otros mecanismos de la integración, tal como el mecanismo de la Armonización de Políticas Económicas y Sociales señalado en el Art.3.a del Acuerdo.

De conseguirse este objetivo se estará preservando en buena medida los márgenes arancelarios preferenciales, determinados por el Arancel Externo Común y la tarifa del Programa de Liberación Comercial.

- iii) Proteger la direccionalidad de la asignación de recursos efectuada por el Arancel Externo Común, la protección de la producción Subregional tiene al Arancel Externo Común, a uno de sus principales instrumentos, pues por su nivel y estructura orienta el movimiento de los recursos internos hacia las actividades industriales prioritarias, según los objetivos de desarrollo económico que los Países Miembros del GRAN acuerden. En este sentido los niveles y estructura del Arancel Externo son diseñados

dos tomando en cuenta, que actividades prioritarias deben gozar de mayores protecciones efectivas sobre la generación del valor agregado, permitiendo al mismo tiempo que el proceso de sustitución de importaciones sea más eficiente que en el pasado y que la estructura productiva se racionalice.

El instrumento arancelario promociona de manera general y particular a la producción Subregional. La mayor protección a ciertas actividades depende del nivel y estructura del Arancel Externo respecto a ellas.

Luego, dada la existencia del instrumento arancelario que proporciona una protección explícita y automática a la producción Subregional corresponde al instrumento de origen proteger y preservar el nivel y estructura del Arancel Externo, pues con ello se esta logrando una mayor producción de mercancías originarias de la Subregión.

B. ALTERNATIVAS PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA

Estas alternativas se refieren exclusivamente a la calificación del origen de las mercancías en función de determinar el origen e incidencia de los insumos materiales empleados en su producción, pues la calificación del origen del insumo primario capital es única y esta basada en la Decisión 24, así mismo, los criterios condicionantes en favor del País Miembro importador y los procesos administrativos, son únicos.

Dada la situación del GRAN de ser todavía una Zona de Libre Comercio especial, en tránsito a constituirse en una Unión Aduanera, las alternativas para calificar el origen de los productos con componente importado, serían:

- 1) Una mercancía será de origen Subregional si al ser producida con insumos importados de terceros países, el Arancel Externo Común rige

tanto para el producto final como para todos los insumos principales y sustitutos que emplea o puede emplear;

- 2) Establecer dos grupos de productos en función de los criterios de origen que se aplique. El primer grupo estaría conformado por los productos finales y sus respectivos insumos principales y sustitutos para los cuales rige el Arancel Externo; el segundo grupo estaría conformado por los productos y sus insumos que se hallan sujetos a los criterios de origen vigentes o a otros que se pueda establecer.

Pero en todo caso, si un producto y sus respectivos insumos se sujetan al Arancel Externo, este sería el criterio calificador de su origen, de manera que los criterios diferentes al arancelario serán por definición transitorios.

- 3) Establecer dos grupos de productos. Para el primero regiría el criterio del Arancel Externo, siempre y cuando el producto final de exportación y sus insumos se hallen sujetos a él; para el segundo grupo de productos no sujetos parcial o totalmente al Arancel Externo, existirían dos criterios alternativos, el pago del respectivo Arancel Externo - si ha empleado insumos importados de terceros países - o la sujeción a los criterios de origen vigentes.

De estas alternativas la más indicada para nuestra propuesta es la primera, pues se considera que el Sistema Subregional del Origen será más eficaz en conseguir los objetivos propuestos, al basarse en el instrumento arancelario que establece una tarifa explícita y cuya administración es automática y descentralizada. El criterio arancelario sería el criterio permanente para la calificación del origen.

Sin embargo existe la necesidad de establecer una o más alternativas de carácter transitorio que permita arribar a una situación "ideal", donde el único criterio de calificación del origen de las mercancías -en

función del origen e incidencia de los materiales- sea el instrumento arancelario. La segunda alternativa señalada en la página anterior sería en todo caso la más indicada para este fin, ello permitiría que progresivamente las mercancías sujetas a los criterios de origen vigentes, se adecuen al criterio arancelario a la par que se establezca para ellas el Arancel Externo Común.

No convendría que el criterio arancelario y las normas de origen vigentes se apliquen conjuntamente a los mismos productos, pues se ha demostrado que ello implicaría la distorsión de la asignación de recursos efectuado por el Arancel Externo. De igual manera, no conviene que las normas de origen vigentes sean una alternativa al criterio arancelario, pues al basarse dichas normas en tarifas implícitas y/o controles administrativos resultan muy sensibles a las distorsiones de los productores- exportadores de la Subregión.

Por otra parte, cuando se trate de productos íntegramente producidos con insumos materiales de la Subregión, éstos serán originarios. Para tal efecto los productores deberán declarar que tal hecho es así, la Autoridad Gubernamental habilitada para la calificación del origen de las mercancías, verificará tal declaración y emitirá el respectivo Certificado de Origen. La Autoridad Gubernamental extremará sus esfuerzos cuando esta clase de productos no se hallan sujetos o amparados por el Arancel Externo.

C. BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA SUBREGIONAL DEL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS

Calificación del Origen en el País Miembro Exportador

Una mercancía será considerada como de origen Subregional si cumple con las siguientes condiciones:

a) Criterios sobre el Origen de los Materiales empleados

Los siguientes productos son originarios, para los fines del comercio intrasubregional al amparo del Programa de Liberación Comercial:

- i) Productos con componente importado de terceros países, si el producto final y los insumos principales y los sustitutos empleados, están sujetos al Arancel Externo.
- ii) Productos no producidos en ningún País Miembro del GRAN siempre que esten sujetos al Arancel Externo.
- iii) Productos importados de terceros países con oferta insuficiente debidamente comprobada por la Junta, siempre y cuando se reestablezca el nivel del Arancel Externo. Del cual son exonerados total o parcialmente (según el Art.65 del Acuerdo) a fin que el abastecimiento a determinado mercado doméstico sea normal.
- iv) Productos íntegramente producidos, siempre que la declaración del producto Subregional sea debidamente verificada y certificada por la Autoridad Gubernamental habilitada para tales fines.

b) Criterio sobre el Origen del Capital Accionario

Las mercancías que además de cumplir con la condición anterior, cumplen con las siguientes condiciones, serán originarias y podrán obtener el Certificado de Origen que les corresponda:

- i) Que hayan sido producidas y exportadas por empresas nacionales o mixtas, adecuadas a la Decisión 24;
- ii) En el caso de reexportación de mercancías originarias de y hacia otros Países Miembros, la empresa comercializadora debe estar adecuada a la Decisión 24; y

iii) En el caso de reexportación de productos importados de terceros países (productos no producidos y con oferta insuficiente en la Subregión), las empresas comercializadoras también deben estar sujetas a la Decisión 24.

c) Criterios Complementarios

Mientras el instrumento Arancel Externo Común no se establezca para determinados grupos de productos finales y sus respectivos insumos principales y sustitutos, se aplicará las normas de origen vigentes. En todo caso, una vez establecido el Arancel Externo para dichos productos, este instrumento sustituye a las normas vigentes de calificación del origen.

Criterios Condicionantes para que el País Miembro Importador conceda los Márgenes Arancelarios Preferenciales

Para el País Miembro importador existen los siguientes criterios condicionantes, que le permiten no otorgar indiscriminadamente los márgenes arancelarios preferenciales:

d) Uso de Regímenes Arancelarios de Excepción y de Incentivos a las Exportaciones

Las mercancías del País Miembro Exportador, que se hayan beneficiado de las diferentes modalidades de las Franquicias Arancelarias de los Regímenes Aduaneros Especiales y de los incentivos a las Exportaciones en forma distinta a lo establecido en las armonizaciones que efectuen los Países Miembros, no serán consideradas originarias y por tanto no pueden beneficiarse de los márgenes arancelarios preferenciales.

En este caso el Sistema de Origen podrá optar por una de las siguientes soluciones:

Exigir que se restituya el nivel del Arancel Externo Común distorcionado por el uso de tales Regímenes; o

- ii) Prohibir la entrada de tales productos, al amparo del Programa de Liberación Comercial.
- iii) Acceder al ingreso de tales productos al amparo del Programa de Liberación, siempre y cuando tales distorsiones sean consideradas insignificantes.

e) Proceso Productivo llevado a cabo en el Territorio Subregional

Los productos íntegramente producidos en la Subregión y los producidos con componente importado de terceros países, deben acreditar tal hecho en el Certificado de Origen.

Obviamente este requisito no es necesario para aquellos productos no producidos en la Subregión y para los productos con oferta insuficiente, que para el efecto deben constar en Nóminas especialmente elaboradas por la Junta.

f) Expedición Directa

Los productos originarios deben ser transportados directamente del País Miembro Exportador hacia el País Miembro Importador, sin cruzar un tercer territorio, a menos que las condiciones de transporte y las características de la carga lo justifique.

g) Calidad de los Organismos Habilitados para Certificar el Origen de las Mercancías

El País Miembro Importador sólo aceptará los Certificados de Origen emitidos por la (s) Autoridad (des) Gubernamental (es) habilitada (s) para tal fin por el País Miembro Exportador. La Junta deberá tener conocimiento de tales Autoridades.

Procedimientos Administrativos

Respecto a las condiciones formales inherentes al trámite administrativo de los Certificados de Origen, el procedimiento-en líneas generales-sería el siguiente:

- 1) Declaración de Origen efectuada por el productor-exportador o mero exportador y verificada y certificada por la (s) Autoridad (es) Gubernamental (es) de cada País Exportador.
- 2) En el caso de empresas meramente exportadoras, éstas deberán exhibir los Certificados de Origen previamente tramitados por el productor. La Autoridad verificará tal hecho.

El exportador acompañará a los otros documentos de exportación, el Certificado de Origen. Este documento es indispensable para toda solicitud de aranceles preferenciales en el País Importador; y

- 3) En el caso que el País Importador dude acerca de la autenticidad del Certificado de Origen o presuma el incumplimiento de los Criterios Condicionantes, podrá exigir la constitución inmediata de una garantía por el valor de los gravámenes aplicables a terceros países. Las dudas y presunciones serán resueltas bilateralmente, tomando en cuenta las proposiciones que la Junta del Acuerdo realice al respecto.

D. ALGUNOS PROBLEMAS ESPECIFICOS

- a) Lista de Productos Exceptuados al Programa de Liberación y al Arancel Externo Común

El Acuerdo de Cartagena establece en su Art. 55 Listas de productos, por cada País Miembro, exceptuados del Programa

de Liberación Comercial y de la aplicación del Arancel Externo Común. Seguidamente en el Art. 56 se señala que éstos productos no gozarán de "las ventajas que para tal producto se deriven del Acuerdo", mientras pertenezcan a las Listas de Excepciones.

Estos productos al poder ser importados de terceros países con aranceles más bajos que el Arancel Externo, podrían beneficiarse directa o indirectamente del Programa de Liberación, en este sentido y para eliminar tal posibilidad, los productos finales de las Listas de Excepciones y los productos finales que han empleado insumos materiales de estas Listas, no deben acceder al Certificado de Origen. Esta restricción es así pues se entiende que las excepciones son para el mercado doméstico de cada País Miembro y no para la Subregión.

b) Excepciones a la Aplicación Armonizada de los Instrumentos del Comercio Exterior

Los productos para los cuales se fijan excepciones transitorias a la aplicación armonizada de los Regímenes Arancelarios de Excepción y de Incentivos a las Exportaciones, no serán originarios y se les negará el Certificado de Origen, pues se entiende que las excepciones están dirigidas a beneficiar exclusivamente el mercado doméstico de un País Miembro, de un grupo de ellos o de todos, pero de manera individual en cada caso .

c) Exoneraciones o Inexistencia del Arancel Externo Común a los Insumos de los Productos contenidos en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial

En el caso que los Programas Sectoriales contengan productos,

cuyos insumos principales y sustitutos (algunos de ellos) no estén sujetos al Arancel Externo, el producto que los incorpore importandolos de terceros países, no será originario para fines de su exportación a la Subregión, al amparo del Programa de Liberación.

d) Empresas Productoras no adecuadas a la Decisión 24

El Art. 27 de la Decisión 24 establece que las empresas extranjeras ubicadas en la Subregión, no pueden gozar de los beneficios del Programa de Liberación y de otros beneficios que pueden existir. Comunmente esto se interpreta como que la empresa extranjera productora-exportadora no puede acogerse a los márgenes arancelarios preferenciales en el comercio de bienes finales.

Sin embargo las empresas extranjeras pueden aprovechar indirectamente los beneficios del mercado ampliado, abasteciendo de insumos materiales a las empresas productoras-exportadoras a la Subregión que si se hallan adecuadas a la Decisión 24. En este sentido las producciones de las empresas extranjeras deben ser consideradas como provenientes de terceros países, por lo tanto, las mercancías que los incorporan no serán consideradas originarias.

Por otro lado, existe todavía la indefinición acerca de si las empresas comercializadoras de productos originarios en la Subregión, deben adecuarse a la Decisión 24. En mi concepto estas empresas deben estar adecuadas, por las mismas razones que las empresas productoras.

e) Concesiones del GRAN al resto de País de la ALADI o a Terceros Países

Se considerarán originarios del territorio de la Subregión aquello

productos que han incorporado en su producción, materiales importados al amparo de concesiones arancelarias pactadas entre uno o más Países Miembros del GRAN con el resto de los Países de la ALADI o con terceros países, siempre y cuando dichos materiales hayan cancelado los respectivos niveles del Arancel Externo Común que les corresponda o que en todo caso hayan sido negociados por todos los Países Miembros con un mismo nivel arancelario, superior o inferior al respectivo Arancel Externo Común.

Todos estos problemas y otros más que se presentan a razón de la aplicación diferenciada del Programa de Liberación y del Arancel Externo Común, deben ser tenidos en cuenta para afinar el futuro Sistema de Origen del GRAN.

E. LIMITACIONES DE LA PROPUESTA

La presente propuesta tiene como principal limitación, los problemas inherentes al establecimiento del Arancel Externo Común.

Actualmente existe la Propuesta 96/Mod.1 de la Junta sobre "Arancel Externo Común y Armonización de los Instrumentos del Comercio Exterior" que se halla pendiente de discusión y probable aprobación en el seno de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que es el órgano político y decisorio del GRAN. Precisamente porque nuestra propuesta sobre Sistema de Origen se basa principalmente en el Arancel Externo Común, las posibilidades de su implementación esta sujeta a la adopción, por parte de la Comisión de este mecanismo.

Una limitación aparente de la presente propuesta sería no establecer los criterios que proporcionen a Bolivia y Ecuador, un trato preferente en virtud de su menor desarrollo Económico relativo en

comparación a los otros Países Miembros del GRAN, según lo establece el Art. 84 del Acuerdo. Pero, aclaremos que nuestra propuesta al basarse en el criterio arancelario, implícitamente ya ha tomado en cuenta esta consideración, pues el Arancel Externo de la Propuesta 96/Mod.1 y de otras que pueda hacer la Junta esta adecuado o tienen que adecuarse al Art. 66.b del Acuerdo que establece la consideración de trato arancelario especial a Bolivia y Ecuador. En la práctica se ha visto que este trato especial consiste fundamentalmente en el otorgamiento de mayores plazos a estos Países, a fin que se puedan adecuar a los niveles del Arancel Externo.

A P E N D I C E 1

EL CRITERIO DEL PORCENTAJE DE VALOR INCORPORADO SUBREGIONAL APLICADO AL CASO PERUANO 1/

En este Apéndice se busca argumentar cuantitativamente, la posición que el Perú debería sostener en el caso que en el GRAN se acuerde badar el establecimiento del Sistema Subregional del Origen de las Mercancías, en el criterio del Porcentaje de Valor Incorporado Subregional (%VIS).

Las posibilidades de establecer este criterio estaría en relación a dos situaciones muy importantes: 1) Que los países del GRAN desestimen totalmente establecer el arancel Externo Común, con lo cual la integración andina quedaría estancada y sin posibilidades de desarrollo, por lo tanto, no habría lugar para un Sistema de Origen basado en el AEC y; 2) Que existiendo la posibilidad de adoptar el AEC no se haya entendido claramente que el criterio del %VIS es ineficaz, en el sentido que su aplicación, por ser enteramente administrativo, está sujeto a muchas distorciones.

Cualquiera que fuera el motivo por el que se discuta los niveles necesarios del %VIS en los productos comerciados en el GRAN y sujetos a los márgenes arancelarios preferenciales, el Perú debería llevar una posición basada en el examen de sus principales productos de exportación al resto del GRAN, de manera que su posición no contraste desfavorablemente con una situación de hecho.

1/ La presente encuesta fue realizada en coordinación con el Prof. Milton Guerrero, funcionario del Ministerio de Industria, Turismo e Integración (MITI). Las encuestas se entregaron a las empresas a través de la Socidad de Industrias y el MITI, a fines de 1980, recibiendo las respuestas hasta mediados de 1981 y procesándolas el resto del año.

De existir una política industrial peruana que haya definido sectorialmente los niveles y estructura del valor agregado que se quiere conseguir al corto, mediano y largo plazo,, la posición peruana debería ser el resultado - de evaluar la posibilidad de cumplirlas y que tal política no desentone radicamente ni de las posiciones de los otros países sociales, ni de la realidad misma.

A. CALCULO DEL %VIN

Como el objetivo es dotar al Perú de un argumento cuantitativo que le permita negociar, con el resto de países socios, el nivel del %VIN calcularemos el nivel promedio del Valor Incorporado Nacional (en - %) ó %VIN, considerando que dicho nivel no debe diverger de las características de nuestras exportaciones al GRAN.

Para calcular el %VIN se escogió una muestra de 39 empresas, a las cuales se entregó una encuesta consistente -principalmente- de la siguiente pregunta, ¿Cuál es el %VIN en sus principales productos de exportación al GRAN, durante el año 1978? Para este fin se les entregó un formato especialmente diseñado en base al cual contestaron - nuestra encuesta.

Para el cálculo del %VIN se les planteó la siguiente fórmula :

$$\% \text{ VIN} = \left(1 - \frac{a_{ij}}{P_{jx}} \right) \times 100$$

ó

$$\% \text{ VIN} = \left(\frac{b_{ij} + w_{ij} + g_{ij}}{P_{jx}} \right) \times 100 = \left(\frac{P_x - a_{ij}}{P_{jx}} \right) \times 100$$

Dónde :

α_{ij}	Valor de los materiales 'i' importados de terceros - países para producir una unidad del bien 'j', incluido el arancel nacional.
b_{ij}	Valor de los materiales nacionales y subregionales, 'i', puesto en planta, para producir 'j' .
w_{ij}	Valor del trabajo 'i' para producir 'j' .
g_{ij}	Gastos generales y gastos de conversión, incluida la utilidad de la empresa para producir 'j'.
P_{jx}	Valor FOB del producto de exportación 'j' .

a) Metodología

Para escoger la muestra de empresas se siguieron los siguientes pasos :

1. Se clasificó las exportaciones peruanas al resto del GRAN , como productos básicos, semi-elaborados y manufacturados. Se consideró que los productos básicos no necesitan calificación de origen por ser íntegramente producidos, según el Artículo 11 de la Propuesta 39/Mod. 2.
2. De los productos semi-elaborados y manufacturados se consideró solo aquellos con componente importado, los cuales están sujetos al criterio del %VIS estipulado en el Art. 14 de la Propuesta 39/Mod.2 .

3. De este universo se tomó una muestra de las principales empresas exportadoras (39), las cuales exportaron el 77.4% del total delimitado en la parte anterior. Luego se identificaron los principales productos de exportación de estas empresas.

Se tomó para este análisis las estadísticas del año 1978, por ser a nuestro juicio las más completas y porque las empresas convinieron en facilitar las informaciones de tal año.

b) Estadísticas

CUADRO 1
PERU : DESTINO DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES
(Miles de Dólares corrientes)

ZONA	1976	%	1977	%	1978	%
GRAN	32,446	33.8	60,603	25.5	110,665	28.9
ALALC	19,177	14.0	45,983	19.3	53,775	14.0
CES	35,604	26.0	49,492	20.8	70,537	18.4
E.U.	24,669	18.0	41,900	17.6	84,091	22.0
MCCA	5,284	3.9	7,779	3.3	17,737	4.6
OTROS	19,618	14.3	32,159	13.5	46,042	12.0
TOTAL	136,738	100.0	237,919	100.0	382,847	100.0

FUENTE : Dirección de Promoc. de Export./Secretaría de Estado de Comercio " MICTI - ADEX ".

Del Cuadro 1 se observa que las exportaciones peruanas han tenido acogida principalmente en el GRAN, pues aproximadamente un tercio de ellas han sido consumidas en este mercado.

CUADRO II

EXPORTACIONES PERU-GRUPO ANDINO SEGUN CLASIFICACION - 1978

(Millones de Dólares Corrientes)

PAIS	BASICOS	CLASIFICACION UNCTAD		TOTAL
		Semi-Elaborados	Manufacturad.	
BOLIVIA	551,404	10'007,179	10'149,607	20'708,190
COLOMBIA	3'399,772	19'533,450	6'825,162	29'758,384
ECUADOR	3'106,088	17'267,726	12'426,473	32'800,287
VENEZUELA	6'440,603	13'495,554	9'211,312	29'157,469
TOTAL	13'497,867	60'303,909	38'622,554	112'424,330
%	12.0	53.6	34.4	100.0

FUENTE : Secretaría de Comercio - MICTI , 1978

En el Cuadro II se observa que lo fundamental de nuestras exportaciones están constituidas por productos semi-elaborados (53.6%) y manufacturados (34.4%) , siendo nuestro principal mercado de exportación Ecuador (29%) y seguidamente Colombia y Venezuela.

CUADRO III
EXPORTACION PERU-GRUPO ANDINO CON COMPONENTE IM-
PORTADO
(Millones Dólares Corrientes)

PAIS	SEMI-ELABORADOS	MANUFACTURADOS	TOTAL
BOLIVIA	3'623,744	7'868,191	11'491,935
COLOMBIA	5'537,038	6'340,316	11'877,354
ECUADOR	4'498,155	12'589,123	17'087,278
VENEZUELA	2'207,578	6'439,519	8'637,097
TOTAL	15'222,098	33'227,149	49'093,664
Universo de la Muestra			

FUENTE : Secretaría de Comercio MICTI - 1978

En el Cuadro III se expresa el monto total que exportaron las empresas que fueron consideradas para la encuesta. Esta delimitación es necesaria pues es os productos con componente importado a los cuales se aplica el criterio del % VIS, o mejor dicho para el caso del Perú, el % VIN.

Se debe destacar que de las 39 empresas seleccionadas, sólo 20 contestaron - las encuestas (51.3%).

c) Resultados de la Encuesta :

CUADRO IV

%VIN POR SECCION NABANDINA, EMPRESA Y PRODUCTOS 1978 *

EMPRESA	POSICION NABANDINA		%VIN PROMEDIO
SECCION IV : Productos, Ind. Alimentarias, Bebidas, Alkoholes			
Empresa # 1	19.02	21.07	74.6
SECCION V : Productos Minerales			
Empresa # 2	27.10		62.0
SECCION VI : Productos de la Ind. Químicas y Conexas			
Empresa # 3	29.14	28.06	
	28.17	28.01	99.0
Empresa # 4	28.36		100.0
Empresa # 4	28.38		74.7
Empresa # 5	28.18	28.01	
	28.06	28.31	100.0
Empresa # 6	30.03	09.99	86.2
Empresa # 7	30.03	00.00	74.4
Empresa # 8	29.44		41.1
SECCION VII : Materias Plásticas Artificiales, éteres, etc.			
Empresa # 9	40.11	01.99	42.0
Empresa # 10			11.0
SECCION X : Materias empleadas en la Fab. del papel.			
Empresa # 11	48.01	48.05	86.0
Empresa # 12	49.03	48.19	99.0
SECCION XI : Materias Textiles y sus Manufacturas			
Empresa # 13	56.02	11.00	31.6
Empresa # 14	55.07	55.09	98.0
Empresa # 15	62.02	00.99	51.0
Empresa # 16	51.01	52.00	34.5
Empresa # 17	55.05	00.00	100.0
SECCION XVI : Materiales comunes y sus Manufacturas			
Empresa # 18	82.05	01.00	59.1
Empresa # 19	73.36	01.00	88.3
Empresa # 20	73.20		86.0
SECCION XVI : Máquinas y Aparatos, Material Eléctrico			
Empresa # 21	82.01	02.00	65.8
Empresa # 22	85.01		82.4
Empresa # 23	84.59	84.56	
	84.10	84.	90.2
Empresa # 24	84.15		75.0
Empresa # 25	84.22	01.09	68.3
Empresa # 26	84.61		59.0
Empresa # 27	84.61	12.99	57.0
Empresa # 28	84.15	01.01	23.0
Empresa # 29	85.11	04.00	83.0

SECCION XVII : Materiales Transporte			
Empresa # 30	87.10	00.01/09	75.5
Empresa # 31	87.09	00.00	37.5
TOTAL PROMEDIO GENERAL			63.7
% VIN MINIMO			11.0 y 23.0
% VIN MAXIMO			100.0 y 99.0
Concentración de % VIN			
Mayores al 50%		87.5 %	
Concentración de % VIN			
Mayores al 70%		56.3 %	

- * El número de empresas del Cuadro, excede al número de empresas efectivamente encuestados, debido a que algunas de ellas se han repetido en varias secciones de la NABANDINA.

Del Cuadro IV se puede decir que el Promedio General del %VIN es del 63.7, que es muy próximo a una media alta del 70% (concentración del 56.3% del total de productos). Por otra parte es evidente que los productos con menos del 50% del %VIN es no representativo (12.5%).

B. CONCLUSIONES

Contrastando el promedio obtenido del %VIN (63.7%) con el requisito - mínimo que exige el Art. 14 de la Propuesta 39/Mod.2, el Perú está - en buenas condiciones de negociar y aceptar ésta reglamentación. Ha - ciendo la salvedad que en alguno de los productos críticos como los neu - máticos (Sección VII), la regla del 50% de VIN debería postergarse por algún tiempo, dado que el Perú está en franca desventaja (sólo tiene 42% de VIN) y dicho producto necesita de un período adicional para - cumplir la regla general, dado lo elevado de las inversiones en la in - dustria plástica y petroquímica.

CONCLUSIONES

A. CONCLUSIONES GENERALES

- 1) Los Sistemas de Origen de las Mercancías, son un instrumento indispensable en las diversas formas de integración económica, pues su cumplimiento es requisito indispensable para que el comercio recíproco entre países miembros se acojan a los márgenes arancelarios preferenciales que ellos acuerden.
- 2) Las diferencias arancelarias externas inherentes a una Zona de Libre Comercio o las que se puedan producir en una Unión Aduanera por la distorsión del Arancel Externo Común; constituye las causas principales del problema para determinar el origen de las mercancías. Las otras causas estarían dadas por el efecto equivalente de los otros instrumentos del comercio exterior, los tipos de cambio, las políticas financieras y crediticias, y los impuestos fiscales que inciden sobre las importaciones y exportaciones relacionadas con el comercio recíproco.
- 3) Las diferencias arancelarias al determinar países de bajas y altas tarifas respecto a determinados productos y sus respectivos insumos impulsan la tendencia a que el comercio recíproco se guie por las ventajas arancelarias; esta situación confiere a los productores y exportadores ventajas competitivas, especialmente, en los productos con alto componente importado de terceros países y en los productos finales de la misma procedencia. El comercio de estos productos puede inducir a desviaciones en el comercio, la producción y la inversión.
- 4) Desde el punto de vista teórico se puede decir que los Sistemas de Origen sirven para evitar tales desviaciones. Esto quiere decir en la práctica que los Sistemas de Origen sirven para limitar el componente

importado en los productos materia de comercio recíproco, para restringir o eliminar el comercio de productos finales importados de terceros países y que no han sufrido ningún proceso de transformación en el área de integración, y para regular la competencia comercial, en los aspectos que pueda ser distorsionada por las diferencias arancelarias y por el uso no armonizado de los instrumentos del comercio exterior.

Todo esto se puede entender como que los Sistemas de Origen buscan que protejan los beneficios de la integración, para aquellas producciones que incorporan como mínimo, cierto grado de materiales originarios e insumos primarios originarios, siempre y cuando el precio de exportación de tales producciones no se halle distorsionado -mas allá de un límite- por el efecto de las diferencias arancelarias y el uso no armonizado de los instrumentos del comercio exterior.

- 5) El costo de transporte, las tarifas residuales en la liberación del comercio recíproco y las rigideces en la sustitución de productos originarios por productos de terceros países (dados cierta estructura arancelaria y otros instrumentos que encarecen las importaciones), contribuyen adicionalmente a los Sistemas de Origen, a evitar las desviaciones mencionadas.

B. CONCLUSIONES ESPECIFICAS

- 1) El Conjunto de Normas de Origen Vigentes en el Grupo Andino no constituyen un instrumento eficaz para cautelar los beneficios del mercado andino para las producciones originarias de la Subregión. Las limitaciones principales consisten en los controles administrativos y/o tarifas implícitas en que se basan, los cuales son muy sensibles a las distorsiones que los productores pueden realizar, para aprovechar las diferencias arancelarias que les confieren ventajas competitivas en el mercado Subregional.

- 2) Considerando que el GRAN se halla en una etapa de transición de Zona de Libre Comercio a Unión Aduanera, los productos que en forma progresiva se acojan al Arancel Externo Común y a la Armonización de los Instrumentos del Comercio Exterior se sujetaran al criterio del Arancel Externo Común, para la calificación de su condición originaria de la Subregión. Sólo en el caso que el instrumento arancelario no este disponible, las Normas o Criterios de Origen Vigentes servirán, en forma supletoria, para calificar el origen de las mercancías.
- 3) El Sistema de Origen propuesto al basarse en el instrumento arancelario, se constituye en un instrumento eficaz para calificar el origen de las mercancías, eliminar las distorsiones en la competencia y fomentar la producción Subregional. Suponiendo que los demás instrumentos del comercio exterior se hallan armonizados.
- 4) Los criterios del Sistema de Origen deben ser aplicados a todos los Países Miembros del GRAN. Las preferencias que establece el Acuerdo de Cartagena para Bolivia y Ecuador en materia de calificación de origen, debe implementarse a través del otorgamiento de mayores plazos en la adecuación de estos Países a las exigencias del Sistema de Origen.
- 5) El instrumento de origen es de necesidad permanente en el GRAN, tanto para calificar el origen de las mercancías en función de los insumos materiales que incorporan, como para inducir a que las empresas extranjeras ubicadas en la Subregión se adecuen a la Decisión 24.

C. RECOMENDACION

La discusión y aprobación del futuro Sistema de Origen del Grupo Andino tiene que realizarse conjuntamente con la discusión y aprobación del Arancel Externo Común y la Armonización de los Instrumentos del Comercio Exterior.

NOTAS

1. Juan, Sortheix, "Evolución de los Problemas de Origen de las Mercancías en el resto de la Legislación Internacional y Extranjera", en Derecho Aduanero, Año 4, N° 37 (Bs.As. Enero de 1972), pp.17-18, considera que la necesidad de determinar el origen de las mercancías - para darle un tratamiento preferencial- es la resultante de la expansión del comercio mundial, de la división internacional del trabajo y la evolución tecnológica.
2. Instituto para la Integración de América Latina, INTAL, "Problemas de Origen en el Comercio Intrazonal" (Bs. As. Edit. INTAL 1966), pp.46-47.
3. *ibíd.*, pp. 49.50.
4. Gabriel Valdez, "Situación del Grupo Andino en el Contexto Latinoamericano e Internacional" en Perspectiva, Rvta. del (ex) Ministerio de Integración tl., N° 4 (Lima, Edit. MIT, 1977), p.9.
5. Bela Balassa, "Teoría de la Integración Económica" (Mexico, Edit. UTEHA, 1964), pp.60-61.
6. Miguel S. Wionczek, La Historia del Tratado de Montevideo, en Miguel S. Wionczek et.al., "Integración de América Latino" (Mexico, Edit.FCF, 1964), p.68 Refiriendose al comercio anterior a 1960 entre los principales países latinoamericanos, dice "todavía en la década de los cincuenta tendía a centrarse en productos agropecuarios básicos (...). Durante mucho tiempo, el comercio entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, se vió regido por una serie de convenio bilaterales de compensación que implicaban el empleo selectivo de controles cambiarios y del comercio exterior".
7. Balassa. Op.Cit.,pp 3-4, considera que lo económico constituye el objetivo principal de la integración, en su estado actual, y que la integración a nivel internacional es sólo concebible entre países soberanos.

8. Ramón Tamañes, "Relaciones Económicas Internacionales e Integración" (Madrid, S. Edit., 1968), p. 118, tiene una opinión diferente pues considera que " el sistema de preferencias aduaneras es una forma muy peculiar de "integración" (...). El caso típico es la Commonwealth británica, ya en franca decadencia" .
9. Balassa, Op. Cit., p.82.
10. Ver, Comunidad Económica Europea, Reglamento CEE 1371/1971 sobre "Las preferencias y el Origen de los Productos" .
11. Balassa, Op. Cit., pp. 37 y 84
12. Tamañes, Op.Cit., p. 161, sostiene que el problema básico de la estrategia de desarrollo implementado en América Latina luego de la Gran Depresión económica de los treinta consistió " en que la industrialización se llevó a cabo casi con el único criterio de la sustitución de importaciones, (...) apoyando ineludiblemente esa expansión industrial con un fuerte proteccionismo arancelario, de restricciones cuantitativas y de intervención de los cambios. De esta forma se puso en marcha un desarrollo autárquico que ulteriormente había de ser un obstáculo importante para los proyectos de integración".º
13. ALALC, "El Régimen de Calificación de Origen en la ALALC", Dcto.ALALC/SEC/PA/43 (Montevideo, Ed. Secretaría de la ALALC, 1973), pp. 11-12. Este estudio llega a la conclusión de que las dificultades para determinar el origen de las mercancías en la Zona, se deben a "la diversidad de tratamientos arancelarios que se aplican a las importaciones zonales y extrazonales de materiales primas y bienes intermedios, los distintos niveles de desarrollo de cada una de las Partes Contratantes y los diferentes grados de integración nacional", más adelante se señala que los intentos de cambiar las normas de origen fueron impedidos por discrepancias de orden "técnico y político" .
14. Gustavo Magariños, Los Instrumentos de la Integración y la Experiencia de la ALALC, en Miguel S. Wionczek, Op. Cit., pp. 116 y 117. Ya en 1964

Magariños señalaba que "las disparidades de las barreras externas fomentan la internación indirecta en un territorio aduanero de mercancías foráneas a través de otro circuito cuyas reglamentaciones o gravámenes sean menos severos que los prevalecientes para el mismo producto en el mercado de destino. El efecto es doble, porque aparte de desviar corrientes naturales de comercio se originan perjuicios de carácter fiscal", recomendando para eliminar estos efectos negativos "la adopción de normas rigurosas y precisas para la calificación del origen de las mercancías incorporadas al programa de liberación respectivo", pero señala que "la experiencia en esta materia no ofrece resultados prometedores".

15. Ver "Proyecto de Reglamento para determinar el Origen Centroamericano de las Mercancías", en Derecho de la Integración, N°9 (Bs.As., Ed. INTAL, 1971), pp. 191-197.
16. JUNAC, "Antecedentes de la Propuesta 39 de la Junta sobre el Sistema Sub-regional de Origen de las Mercancías", JUN/dt 76, Enero de 1977, p.1. Se dice que "El Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena se aplica a los productos originarios de los Países Miembros (...), con el propósito de que las ventajas de la liberación del intercambio beneficie a los procesos productivos efectivamente realizado en el Grupo Andino y se evite distorsiones en la competencia"
17. INTAL, Op.Cit.pp. 4-12, también Luis Garay, "Grupo Andino y Proteccionismo" (Bogotá, Edit. Pluma, 1979), p.31.
18. Tamañes, Op.Cit. p.109, señala que afines de la década de 1870 la situación librecambista predominante en Europa empezó a cambiar "Algunos países europeos (Francia, Alemania, Italia, etc.) adoptaron una política arancelara mas proteccionista (...) a fin de poder desarrollar sus propias industrias frente a la competencia británica".

19. Garay, Op.Cit., pp.20-48, resume , actualiza y desarrolla los diversos argumentos existentes en favor de la protección tarifaria.
20. INTAL, Op.Cit., pp.10-17
21. Augusto Zuluaga, "Las Normas de Origen en el Comercio Internacional" en Comercio Exterior, Rvta. del Inst. de Com.Exterior (INCOMEX), vol. 8 N° 5 (Bogotá, Ed. INCOMEX, Mayo de 1976), p.5. El autor señala en forma más desagregada los tipos de acuerdo en que se usa el instrumento de origen, que además de los citados son: Convenios de Cooperación o "Clearing" Acuerdos Fronterizos, los Sistemas Generalizados de Preferencias y Acuerdos Internacionales sobre determinados productos básicos, etc.
22. Tamanes, Op. Cit., p.117
23. Balassa, Op. Cit., p.1
24. ibíd., p.2
25. Jacob Viner, "The Customs Union Issue" (Carnegie Endowment for International Peace, 1950)
26. GATT, "Instrumentos Básicos y Documentos Seleccionados", vol.1, parte III, Art. XXIV, Sec. 8.a.
27. ibíd., Sec. 8.b
28. Ver, GATT, Op.Cit., Art.1; CEE, Tratado de Roma, Art.0; ALALC, Tratado de Montevideo Art.3; Acuerdo de Cartagena, Art. 41; MCCA, Tratado de Managua, Art.3; AELC, Convención de Estocolmo, Art.4. En el Tratado de Montevideo de 1980 que da nacimiento a la ALADI en reemplazo de la ALALC (Tratado de Montevideo de 1960), no se establece la obligatoriedad que los productos sean originarios para que circulen en el Area de Preferencia Económica creada. Según los Arts.9.b y 49 se establece sólo la posibilidad de tal hecho, entre los países que así lo decidieran.
29. Balassa, Op.Cit., pp.77-87, analiza el problema de origen en una Zona de Libre Comercio, pero no en una Unión Aduanera.

30. Garay, Op. Cit., p.65, analiza el caso de diferencias arancelarias en una Unión Aduanera (sobre ciertos productos), cuando uno o mas miembros hacen uso de instrumentos-arancelarios que distorcionan el nivel y estructura del arancel externo común. En esta situación, se crea el problema de origen, siendo el perjudicado el país de altas tarifas, quien sufrirá siendo el perjudicado el país de altas tarifas, quien sufrirá la desviación y/o deflexión su comercio a menos que las normas de origen y otros instrumentos lo eviten.
31. UNCTAD-NN.UU., "La integración Económica de los Países en Desarrollo", s.d., p.57. Se señala que las diferencias arancelarias y de políticas comerciales "confiere una ventaja competitiva al productor del país que impone derechos de importación relativamente inferiores (...). Esta ventaja nada tiene que ver con la eficacia relativa del proceso de transformación llevado a cabo por los productores de los diversos países del grupo regional".
32. Garay, Op. Cit., pp.63-64, argumenta la necesidad de los sistema de origen en una Unión Aduanera. Balassa, Op.Cit.,p.77, lo hace para el caso de las Zonas de Libre Comercio.
33. UNCTAD-NN.UU., Op.Cit.p.58, se reconoce que los tipos de cambio diferencialmente sobre o subvaluados entre países de un grupo regional, afectará las condiciones de competencia interna. Por otra parte Garay, Op.Cit.p.,258 esclarece que "El tipo de cambio introduce alteraciones en la estructura de protección prevista por el arancel (...) siempre que la tasa de cambio adoptada sea diferente a la de equilibrio de mercado".
34. Esta tendencia se dará así, si los países tienen una misma moneda, o si tienen sus tipos de cambio sobre o subvaluados por igual. En el primer caso se estaría suponiendo, además, la existencia de una Unión Monetaria, ver Saleh M. Nsouli, "La Integración Monetaria en los Países en Desarrollo", FNI, Finanzas y Desarrollo, vol.18,Nº4 (1981),p.42; en el segundo caso los tipos de cambio tendrían un efecto "neutro", ver Santiago Macario, "Integración Económica-Política Cambiaria en el contexto

- de la Integración Latinoamericana", en Estudios Monetarios IV del Banco Central de Chile (1976) p.121.
35. Garay, Op.Cit.,p.65, las normas de origen tienen un efecto equivalente a un gravamen implícito al comercio recíproco.
 36. UNCTAD-NU., Op.Cit., p.57, "Los costos de transportes, que es muy alto en muchas zonas en desarrollo, disminuye a veces el alcance real de este problema de las desviaciones". Garay, Op.Cit.,pp.65-68, hace un estudio de las otras variables consideradas.
 37. Zuluaga, Op.Cit.p.5.hace otra clasificación: Criterios de Origen, Condiciones de Expedición, Certificación de Origen, y Verificación y Control.
 38. cf., Art.11 de la "Propuesta de la Junta sobre Normas Especiales para la Calificación del Origen de las Mercancías", Propuesta 39/Mod.2 (Lima, mayo de 1980); Art.1 de la Resolución 82 (III) de la ALALC, válido también para el GRAN; Art.4 del Reglamento CEE N°802/68 de Junio de 1968; Art. 4.a del Tratado de Estocolmo y Art. 3 del Tratado de Managua.
 39. cf., Arts.1 y 13 de la Propuesta 39/Mod.2; Art.4 y AnexoB del Tratado de Estocolmo; y Art. 3 de la Resolución 82 (III) de la ALALC.
 40. cf., Listas I y II consignadas en el Anexo B a que se refieren los Arts. 4 y 7 del Tratado de Estocolmo.
 41. cf. Art.1.c, Art. 14 y el Anexo I de la Propuesta 39/Mod.2; Resolución 83 (III) de la ALALC; Art. 4 y Regla N3 del Anexo B del Tratado de Estocolmo.
 42. cf., Arts.9 y 10 del Tratado de Roma; Arts. 63 y 64 del Acuerdo de Cartagena, y las Decisiones 91, 146 y 120; y Arts. 1 y 4 del Tratado de Managua.
 43. cf., como principales ejemplos las Decisiones 1 y 2 de la ALALC y la Resoluciónes 1, 2, 18 y 62 de la JUNAC.

44. cf., Art.20 y 21 de la Propuesta 39/Mod.2 y la Regla N° 4 del Anexo B del Tratado de Estocolmo.
45. cf.Arts. 7 y 8 de la Propuesta 39/Mod. 2; Art. 1 de la Resolución 82 (III); Arts. 9 y 10 del Tratado de Roma.
46. Ver el Cap. II de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena.
47. cf., Art.7 del Tratado de Estocolmo; Cap. VIII y Arts. 26 y 56 del Acuerdo de Cartagena; Arts. 3 y 4 de la Propuesta 39/Mod.2 y Arts. 47-50 y 52-54 de "La Propuesta de la Junta sobre Arancel Externo Común y Armonización de los Instrumentos de Comercio Exterior", Propuesta 96/Mod.1 (1980) de la JUNAC.
48. cf. Art. 4 del Tratado de Estocolmo; Arts.1 , 9 y 10 de la Propuesta 39/Mod.2.
49. JUNAC (1977), Op.Cit., p.1.
50. Ver especialmente los Arts. 27, 29 y 32 de la Decisión 24.
51. MITI, DGAE - Dirección de Estudios Económicos "La Política Arancelaria Nacional y el Grupo Andino" (Lima, Marzo de 1982), p. 71. JUNAC, Informe Final de la Quinta Reunión del Consejo de Comercio Exterior,CCE/ Informe Final-Octubre 1979,pp. 6-8 y 15.
52. JUNAC, "Proyecto de Bases para la Elaboración del Arancel Externo Común", Dcto. CCE/II dt/14, Abril de 1975 (Bases 2 y 8).
53. JUNAC (1977), Op.Cit., p.3.
54. JUNAC (1975), Op.Cit., pp.2-5.
55. JUNAC, "Lineamientos Generales para la Armonización de los Instrumentos para-Arancelarios", Dcto. CCE/II/dt. 18, Agosto de 1975, p.42. La Junta reconoce el efecto distorcionador de la aplicación conjunta de las normas de origen vigentes y el Arancel Externo Común pues se dice que tales normas de origen conseguirán "la limitación del comercio de bienes que incorporen componente importado, aún cuando hayan pagado su AEC".

- 56 JUNAC, "Bases para la Elaboración de una Propuesta Modificada sobre Normas Especiales de Origen de las Mercaderías", Dcto. COM/XXV-E/dt.1, Febrero de 1980. Aquí se hace una presentación sintética y mas comprensible de lo expuesto en la Propuesta 39/Mod. 2.

B I B L I O G R A F I A

Acuerdo de Cartagena, Tratado del Acuerdo de Cartagena, Bogotá 1969, Codificado con el Protocolo de Lima, de 1976.

Acuerdo de Cartagena, Decisión 91 sobre el Programa Sectorial de Desarrollo Industrial Petroquímico; Decisión 120 sobre el PSDI Automotor; Decisión 146 sobre el PSDI Metalmecánico.

Asociación Europea de Libre Comercio, Tratado de Estocolmo, 1960

ALALC, "El Régimen de Calificación de Origen", en la ALALC, ALALC/SEC/PA/43 Montevideo, 1973.

Balassa, B., Teoría de la Integración Económica, UTEHA, México, 1964

Balassa, B., El Desarrollo Económico y la Integración, CEMLA, México, 1965

Comunidad Económica Europea, Tratado de Roma, Roma 1957.

Comisión de las Comunidades Europeas, "Las Preferencias y el Origen de los Productos", Reglamento CEE N° 1371/1971; y "Definición Común del Origen de los Productos", Reglamento CEE N° 802/1968.

Garay, L.J., Grupo Andino y Proteccionismo, Edit. Pluma, Bogotá 1979

GATT, Instrumentos Básicos y Documentos Seleccionados, Ginebra 1952.

Instituto para la Integración de América Latina, Problemas de Origen en el Comercio Zonal, INTAL, Buenos Aires, 1966.

JUNAC, "Proyecto de Bases para la Elaboración del Arancel Externo Común", CCE/II/dt/14, Lima, Abril, 1975.

JUNAC, "Lineamientos Generales para la Armonización de los Instrumentos para-arancelarios", CCE/II/dt 18, Lima, Agosto, 1975

JUNAC, "Antecedentes de la Propuesta 39 de la Junta sobre el Sistema Sub-regional de Origen de las Mercancías", JUN/dt. 76, Lima, Enero, 1977

Papel de Trabajo CCE/IV/2, Lima, Enero, 1978.

JUNAC, "Informe Final de la Quinta Reunión del Consejo de Comercio Exterior"
CCE/V/ Informe Final, Lima, Octubre, 1979.

JUNAC, "Bases para la Elaboración de una Propuesta Modificada sobre Normas
Especiales de Origen de las Mercaderías", COM/XXV-E/
dtl, Lima, Febrero, 1980.

JUNAC, "Propuesta de la Junta sobre Normas Especiales para la Calificación del
Origen de las Mercaderías", JUN/ Propuesta 39/Mod.2, Li
ma, Mayo, 1980.

JUNAC, "Propuesta de la Junta sobre el Arancel Externo Común y la Armoniza
ción de los Instrumentos de Comercio Exterior", JUN/Pro -
puesta 96/Mod.1, Lima, Mayo, 1980.

Magariños, G., "Los Instrumentos de la Integración y la Experiencia de la
ALALC", en Wionczek, M.S., Integración de América La
tina, FCE, México, 1964.

Macario, S., "Integración Económica-Política Cambiaría en el contexto de la
Integración Latinoamericana", en Estudios Monetarios IV
del Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 1976.

Mercado Común Centroamericano, Tratado de Managua, Managua, 1960.

Nsouli, M.J., "La Integración Monetaria en los Países en Desarrollo", FMI,
Finanzas y Desarrollo, vol. 18, N°4, Diciembre, 1981.

SIECA "Proyecto de Reglamento para determinar el Origen Centroamericano de
las Mercancías", INTAL. Derecho de la Integración, N°
9, Buenos Aires, 1971.

Sortheix, J., "Evolución de los Problemas de Origen de las Mercancías en el
resto de la Legislación Internacional y Extranjera", en De
recho Aduanero, Año 4, N°37, Buenos Aires, Enero, 1972.

- Tamanes, R., *Relaciones Económicas Internacionales e Integración*, s.d. Madrid 1968.
- UNCTAD-NN.UU., *la Integración Económica de los Países en Desarrollo*, s.d.
- Valdez, G., "Situación del Grupo Andino en el Contexto Latinoamericano e Internacional", en *Perspectiva*, Rvta. del (ex) Ministerio de Integración, tl, N°4, Lima, 1977.
- Viner, J., *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.
- Wionczek, M.S., et. al., *Integración de América Latina*, FCE, México, 1964
- Zuluaga, A., "Las Normas de Origen en el Comercio Internacional" en *Comercio Exterior*, INCOMEX, vol. 8, N° 5, Bogotá, 1976.