

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

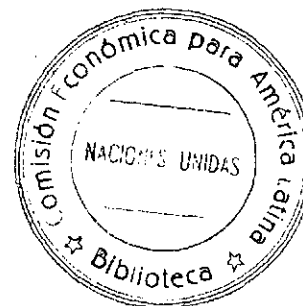


E/CN.12/CCE/SC.1/58
14 de octubre de 1960

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE DE COMERCIO CENTROAMERICANO

Octava Reunión
Guatemala, 24 de octubre de 1960



PROYECTO DE TRATADO GENERAL DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

(Nota de la Secretaría)

La Segunda Reunión Extraordinaria del Comité de Cooperación Económica celebrada en San José, Costa Rica, en abril de 1960, tuvo por objeto analizar las interrelaciones entre el Tratado de Asociación Económica —suscrito por Guatemala, El Salvador y Honduras— y los principales instrumentos del Programa de Integración, y examinar la evolución que el proceso de integración podría seguir en los años venideros. Como resultado de las deliberaciones se aprobó la Resolución 101 (CCE), por la cual se encomendó a la Secretaría que en estrecho contacto con los gobiernos y atendiendo a las orientaciones básicas contenidas en la Resolución citada, preparase un proyecto de convenio centroamericano de integración económica acelerada. El proyecto debería ser presentado al Subcomité Centroamericano de Comercio para su elaboración definitiva y sometido posteriormente al Comité para que, en la primera reunión que tuviera lo considerara y propusiera a los gobiernos para su firma.

La Delegación de Costa Rica no pudo hacer suyas en esa ocasión las orientaciones básicas del nuevo convenio, ya que antes de tomar la decisión de acelerar el proceso de integración económica consideraba indispensable realizar

/un estudio

un estudio minucioso del problema. Ello no obstante, expresó que su abstención no implicaba objeción alguna a que los otros cuatro países procedieran al ritmo que estimasen conveniente. Con posterioridad a la reunión citada, en las consultas realizadas por la Secretaría con el Gobierno de Costa Rica se ha puesto de manifiesto la disposición de dicho gobierno a adoptar algunas de las bases relativas al nuevo convenio general, aunque guardándose todavía reserva en materia de libre comercio.

La Secretaría inició de inmediato los trabajos y consultas tendientes a dar cumplimiento al mandato del Comité. Desde un principio fue obvia la conveniencia de no convocar al Subcomité de Comercio Centroamericano hasta tanto no se hubiese alcanzado un cierto consenso sobre las cláusulas principales del proyecto de convenio. Lo dilatado de las consultas, en particular sobre regímenes transitorios de excepción al libre comercio general, hizo necesario postergar la presente reunión que, conforme a la resolución citada, debería haberse celebrado en el curso del mes de junio del presente año.

El proyecto de Tratado contiene disposiciones sobre todos los aspectos señalados en las orientaciones básicas, con excepción de lo que se refiere a la equiparación de cargas sociales. No se han incluido cláusulas a este respecto por considerarse que dado el grado actual de conocimiento del problema sería prematuro establecer en el proyecto de Tratado compromisos firmes en esta materia. A fin de estudiar cabalmente este asunto, se ha incluido en el Programa Regional de Asistencia Técnica para 1961 la formación de una misión especializada.

Los capítulos I y II corresponden a las orientaciones básicas de la Resolución 101 (CCE), acápites a), b) y d) i). En ellos se establece el compromiso de constituir el mercado común centroamericano en un plazo de cinco años a través de un régimen general de libre comercio inmediato y de regímenes transitorios de excepción aplicables a productos en particular, así como del establecimiento de un arancel uniforme a la importación. La base c) referente a la aplicación del Régimen de Industrias se trata en el Capítulo III. A la creación de una institución financiera —base e)— se refiere el Capítulo IV y a la equiparación de incentivos fiscales —base d) ii)— el Capítulo V.

/Los organismos

Los organismos que han de tener a su cargo la aplicación y administración del Tratado se crean en el Capítulo VI. Los capítulos VII y VIII contienen las disposiciones generales y finales. El artículo XXVII cumple la orientación básica f) al dejar abierto el Tratado para que pueda ser suscrito en todo momento por cualquier país centroamericano que no lo hubiere firmado inicialmente.

El proyecto de Tratado se ha elaborado bajo el supuesto de que los cinco países participan en él en todos sus aspectos y a un mismo ritmo. Por consiguiente, la participación parcial o a distinto ritmo por cualquier país, haría necesario adicionar el Tratado mediante artículos transitorios que resuelvan las circunstancias especiales que pudieren ser planteadas.

1. Forma jurídica del proyecto de Tratado

El Comité dejó una amplia latitud sobre la forma jurídica que había de tomar el nuevo tratado al señalar que podría tener forma de un protocolo al Tratado Multilateral de Libre Comercio o cualquier otra que se estimase conveniente.

El proyecto de Tratado General de Integración Económica se ha concebido como un nuevo convenio. Esto no implica en modo alguno que los instrumentos firmados anteriormente por los gobiernos pierdan validez. Por el contrario, mediante la suscripción de un nuevo tratado se trata de reflejar el considerable adelanto del proceso de integración, que requiere de un instrumento adicional donde se superan y modifican algunas de las disposiciones anteriores, se consolidan los adelantos logrados y se establecen las bases de la evolución futura.

En el preámbulo del proyecto de Tratado se destaca la continuidad del proceso de integración económica. Se expresa que su suscripción obedece a la necesidad de acelerar la integración de las economías, de consolidar los esfuerzos realizados y de sentar las bases que deberán regirla en el futuro. Dicha aceleración se efectúa tomando en cuenta los compromisos contraídos en todos los instrumentos bilaterales o multilaterales de libre comercio e integración económica suscritos entre los países centroamericanos.

/2. Mercado común

2. Mercado común centroamericano

El Capítulo I establece el compromiso de los gobiernos de crear el mercado común centroamericano en un plazo de cinco años. En materia de equiparación arancelaria se señala (Artículo IV) que deberá llevarse a efecto conforme a los términos del Convenio sobre Equiparación. Considerando que dicha disposición resulta suficiente, no se han agregado cláusulas adicionales sobre el arancel uniforme a la importación.

En lo que respecta al libre comercio, se modifica sustancialmente el procedimiento acordado anteriormente en el Tratado Multilateral. Por una parte, el período para perfeccionar la zona de libre comercio se reduce de 10 a 5 años y, por otra, se establece un régimen general de libre comercio inmediato—salvo para determinados productos que figuran en el Anexo A del proyecto de Tratado— en vez del procedimiento anterior, que consistía en ampliar el libre intercambio mediante adiciones a la Lista A del Tratado Multilateral. Estas dos modificaciones —plazo y alcance— reflejan el grado de aceleración que el Comité ha decidido imprimirle al Programa de Integración Económica.

El Artículo I señala, además, el propósito de los gobiernos de constituir una unión aduanera cuando las circunstancias lo hagan aconsejable. El hecho significa que en el mercado común centroamericano sólo disfrutarán del libre intercambio los productos originarios de los países y que la equiparación arancelaria no implica el otorgamiento de libre comercio sin distinción de origen. En una unión aduanera, es decir, en un mercado común al que se le agrega una administración aduanera común, se otorga el libre comercio sin distinción de origen, ya que la recaudación fiscal se realiza por una central aduanera común y, posteriormente, los ingresos se distribuyen entre los países conforme a criterios previamente convenidos. Sin embargo, de conformidad con el proyecto de Tratado cada país mantendrá su propia administración aduanal y, por lo tanto, percibirá los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación de los productos no originarios de Centroamérica que se consuman en su territorio. Ha parecido prematuro considerar el establecimiento de una central aduanera común por los diversos problemas de tipo fiscal que ello plantearía. Por otra parte, desde un punto de vista económico, el mercado común representa lo

/que es fundamental

que es fundamental para el desarrollo económico de Centroamérica. Se logra el libre comercio de productos originarios, tanto de los que se producen como de los que podrán producirse aprovechando el amplio margen para la sustitución de importaciones existentes y, además, a través de la equiparación de aforos se logra facilitar dicha sustitución mediante una política arancelaria adecuada y se eliminan diferencias artificiales en los costos de producción entre países.

El hecho de que, conforme a las indicaciones del Comité, se haya fijado un plazo máximo de cinco años para llegar al mercado común ha determinado la conveniencia de que los instrumentos de equiparación arancelaria y de libre comercio inicien su vigencia, a más tardar, en la misma fecha. El procedimiento general de libre comercio inmediato prevalece en el Tratado General y el plazo de cinco años para perfeccionar la zona de libre comercio afecta sólo a los productos sometidos a regímenes especiales. En consecuencia, para crear el mercado común y constituirlo efectivamente lo antes posible, sería necesario que para todos los productos que gozarán de libre comercio inmediato se equiparasen los impuestos a la importación también en forma inmediata, de tal manera que en una misma fecha se alcanzase para cada producto el libre comercio y la equiparación. Con ese mismo objeto se propone (Artículo IV) que el Convenio sobre Equiparación entre en vigor, entre los países que lo hubieren ratificado, a más tardar simultáneamente con la fecha inicial de vigencia del Tratado General de Integración Económica.

a) Libre comercio

Conforme a las orientaciones básicas del Comité, el proyecto de Tratado establece como régimen general el libre comercio inmediato para artículos naturales y productos manufacturados originarios de los países centroamericanos. Se permiten para determinados productos regímenes especiales transitorios de excepción que serán aplicables durante el período de transición, pero dichos productos deberán incorporarse al régimen general a más tardar al finalizar el quinto año.

La vinculación en materia de libre comercio entre el Tratado General de Integración Económica y los demás instrumentos bilaterales o multilaterales suscritos entre los países centroamericanos se establece en el Artículo III. Al efecto se señala que el nuevo tratado prevalecerá sobre los demás celebrados

/entre las

entre las Partes. Quiere ello decir que en virtud del nuevo Tratado, los productos comprendidos en el régimen general de libre comercio no podrán quedar sujetos a cláusulas restrictivas de intercambio aunque tales disposiciones figuren en tratados anteriores y también que el nuevo Tratado prevalecerá sobre lo convenido con anterioridad en el caso de productos que gozaban del libre comercio pero figuren en el Anexo A del Tratado General bajo un régimen más restrictivo. Por lo demás, conforme al artículo XXV del proyecto, se mantienen vigentes las disposiciones de los demás tratados que no se oponen a las cláusulas del Tratado General; las del Tratado Multilateral sobre comercio desleal, subsidios a la exportación, tránsito y otras que complementan el Tratado General, como se indica de modo explícito en los artículos correspondientes del proyecto.

b) Regímenes transitorios de excepción

A este respecto la orientación básica del Comité es la siguiente: "Incluir un régimen transitorio de excepción al libre comercio multilateral inmediato para aquellos productos que por circunstancias particulares no pudieran ser objeto del mismo, los cuales serían negociados entre todas las Partes tomando como base las limitaciones de igual índole que han sido convenidas entre los países firmantes del Tratado de Asociación Económica, y previendo el libre comercio para dichos productos dentro de los cinco años de constitución del mercado común".

El concepto de "limitaciones de igual índole" se ha interpretado en el sentido de que, en su conjunto, los regímenes transitorios deberán ser, por pares de países, aproximadamente iguales para que ningún país resulte beneficiado ni perjudicado con respecto a otro. Sin embargo, en el caso de determinados productos, se reconoce que pueden variar las concesiones que un país otorgue a cada uno de los demás por circunstancias especiales.

La negociación multilateral de los regímenes especiales se efectuará en la presente reunión. Hasta la fecha se han determinado las listas bilaterales de Nicaragua con Guatemala, con El Salvador y con Honduras. Por lo que se refiere a las listas entre los últimos tres países, se han tomado, por decisión de esos países, tal cual figuran en el Tratado de Asociación Económica. Una vez efectuadas las negociaciones multilaterales, todos los regímenes de excepción aparecerán en el Anexo A del proyecto de Tratado (E/CN.12/CCE/SC.1/57/Add.1).

/c) Preferencia

c) Preferencia arancelaria general

En la Sexta Reunión del Comité, con objeto de ampliar el intercambio entre los países centroamericanos, los gobiernos suscribieron un protocolo mediante el cual se otorgaban rebajas arancelarias preferenciales de 20 por ciento, por una sola vez, aplicables a productos originarios. Tal preferencia ha sido superada por el régimen establecido en el Tratado General de Integración Económica, salvo para los productos comprendidos en los regímenes especiales de excepción. Al considerar esta situación se tomó en cuenta que para cada producto sometido a régimen especial los gobiernos han celebrado negociaciones en las que se ha determinado el tratamiento recíproco que están dispuestos a otorgarse para diversos productos, ponderando las características económicas de cada producto y las situaciones especiales por pares de países. En muchos casos, las rebajas preferenciales convenidas para el período de cinco años exceden en el primer año del 20 por ciento. Además, en el caso de productos sometidos a cuotas, controles, etc., el otorgamiento de una preferencia arancelaria adicional no se traduciría probablemente en un factor tendiente a la ampliación del intercambio. En general, se ha estimado improcedente en las actuales circunstancias sujetar los productos sometidos a regímenes transitorios a un compromiso rígido de preferencia arancelaria adicional. Por lo tanto, en el Artículo VI, se señala que el protocolo al Convenio sobre Equiparación, Preferencia Arancelaria Centroamericana, no será aplicable a los productos sometidos a regímenes especiales transitorios de excepción.

d) Origen de las mercancías

Dada la importancia que la determinación del origen de las mercancías tiene para la eficaz operación del Tratado General, el Capítulo VII contiene una definición de origen, así como las disposiciones y requisitos para hacerla cumplir.

Las mercancías originarias deben estar amparadas por un formulario aduanaero como se establece en el Anexo B del proyecto, que ha sido copiado literalmente del Tratado Multilateral. Con el objeto de establecer mecanismos adecuados para facilitar el intercambio, se propone que se faculte al Consejo Ejecutivo para extender certificados de origen que deberán ser aceptados como evidencia suficiente. Esta disposición será particularmente eficaz en lo que

/respecta a

respecta a productos manufacturados de nuevo intercambio, sobre cuyo origen se suscitarán probablemente dudas con mayor persistencia. El productor centroamericano o el Estado interesado solicitaría del Consejo Ejecutivo que decidiera sobre el origen de la mercancía en cuestión. Se evitarían así una serie de problemas que entorpecen el intercambio y ocasionan pérdidas de cierta importancia a los productores y a los exportadores e importadores. Por otra parte, en los casos en que exista duda sobre el origen, el Consejo Ejecutivo quedará facultado para analizar la situación y tomar las disposiciones que estime pertinentes.

Cabe apuntar la conveniencia de que los certificados de origen se concedan por períodos fijos, y que su ampliación quede sujeta a una investigación tendiente a comprobar que no se haya alterado el proceso de producción a través del tiempo.

e) Otras disposiciones

El Capítulo II contiene, además, las disposiciones pertinentes para el funcionamiento y reglamentación adecuados del régimen de intercambio. El Artículo V especifica los impuestos de que queda exonerado el comercio de productos originarios y concede el tratamiento nacional a las mercancías originarias de los Estados contratantes. El Artículo VIII reglamenta la aplicación de impuestos internos; el IX prohíbe las medidas sobre regulaciones, distribución o expendio de mercancías que resultan en perjuicio de mercaderías iguales o similares procedentes de los demás países. El problema del intercambio de productos que constituyan estancos se trata en el Artículo X y se señala que la creación de nuevos estancos o la modificación del régimen de los existentes irán precedidos de consultas entre las Partes contratantes.

El Artículo XI, sobre otorgamiento de franquicias a la importación, es de gran interés porque si no se pusiera en vigor una disposición de este carácter, el otorgamiento de franquicias a la importación por debajo del nivel equiparado desvirtuaría el propósito de la equiparación y tendería a reducir la igualdad de incentivos fiscales. Por esos motivos el proyecto de Tratado establece la prohibición de otorgar tales franquicias a los bienes de consumo finales o a los productos de las industrias de integración y dispone que, por lo

/que se refiere

que se refiere a materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital, los Estados contratantes se atenderán a lo que convengan en el Protocolo especial sobre incentivos fiscales a que se hace referencia en el Artículo XVIII.

El Artículo XII trata de la cooperación entre los gobiernos tendiente a evitar las especulaciones monetarias que puedan afectar los tipos de cambio, y dispone que en el caso de que cualquier gobierno imponga restricciones cuantitativas sobre transferencias monetarias internacionales deberá adoptar las medidas necesarias para que no resulten perjudicados los otros Estados. También se señala que en los casos de dificultades graves de balanza de pagos, el Comité Ejecutivo, de oficio o a petición de una de las Partes, estudiará el problema para proponer una solución satisfactoria compatible con el mantenimiento del régimen multilateral de libre comercio.

En lo que se refiere a otras medidas sobre régimen de intercambio, tránsito, subsidios a la exportación y comercio desleal, el Artículo XIII establece que los Estados se atenderán en un todo a lo acordado ya en el Capítulo IV del Tratado Multilateral.

3. Financiamiento

En la Resolución 101 (CCE) los gobiernos convinieron en que el proyecto de Tratado General debería considerar la formación de una institución financiera centroamericana de desarrollo que se regiría conforme a un protocolo especial a ser suscrito antes del 1.º de enero de 1961.

Las consultas realizadas entre los cuatro gobiernos centroamericanos que formularon la recomendación a la Secretaría y las negociaciones que en forma conjunta han llevado a cabo ante las agencias pertinentes del Gobierno de los Estados Unidos para determinar la totalidad de los recursos financieros inicialmente disponibles, han permitido adelantar considerablemente este proyecto y formular en el mes de octubre un texto del Convenio que establece el Banco Centroamericano de Integración Económica. El Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano examinará el proyecto de Convenio durante su próxima reunión y, en su caso, propondrá el texto definitivo para su firma por los gobiernos con ocasión de dicha reunión.

/Aun cuando el

Aun cuando el Banco Centroamericano habrá de ser objeto de un convenio separado, se ha estimado conveniente que el compromiso de establecer el Banco sea también parte del nuevo Tratado, dado su carácter de tratado general y el hecho de que el Banco constituye uno de los instrumentos del Programa de Integración. Con ese objeto se ha incluido el Capítulo IV en el texto del Proyecto.

4. Integración industrial

El Comité acordó en su Reunión Extraordinaria que el proyecto de Tratado incluyera las disposiciones necesarias para darle plena vigencia al Convenio sobre Régimen de Industrias, asegurando que el libre comercio de los productos acogidos a dicho Convenio se regiría por lo dispuesto en éste. De acuerdo con esa orientación general y con las consultas realizadas ante los gobiernos, se establece en el Capítulo III el compromiso de los Estados de suscribir, dentro de un plazo de seis meses, protocolos adicionales al Convenio sobre el Régimen en los que se decidan las plantas industriales que serán consideradas como de integración y los requisitos para su establecimiento. La Secretaría ha iniciado el estudio de las posibilidades de desarrollo industrial integrado de diversas ramas manufactureras y ha elaborado notas preliminares sobre la factibilidad económica de dichas industrias. Para cumplir con el compromiso antes señalado se proyecta convocar a principios de 1961 una reunión especial para formular los proyectos de protocolos adicionales.

En el proyecto de Tratado General se propone, además, que el Convenio sobre Régimen de Industrias, que ha sido ya ratificado por cuatro países, entre en vigor entre los países que ratifiquen el Tratado General, simultáneamente con la fecha inicial de vigencia de este último tratado.

5. Incentivos fiscales al desarrollo industrial

En el Capítulo V, siguiendo las orientaciones básicas del Comité, se propone que los gobiernos se comprometan a suscribir en un plazo de seis meses, a partir de la fecha inicial de vigencia del Tratado, un protocolo especial que contenga disposiciones sobre el monto y tipo de los incentivos que deberán regir en cada país, los plazos y condiciones en que serán otorgados, y las normas y procedimientos para su aplicación.

/Conviene destacar

Conviene destacar que el problema de los incentivos fiscales no consiste sólo en lograr su equiparación razonable, sino en establecer los que se requieran y resulten adecuados para alentar la creación de nuevas actividades industriales y ampliar los ya existentes. En cierto sentido podría compararse esta situación con la de la equiparación de los impuestos a la importación. La determinación de aforos uniformes ha tenido por objeto estructurar una política arancelaria adecuada a los requisitos del desarrollo económico y asegurar a la vez su aplicación uniforme en todos los países; de la misma manera, la equiparación de incentivos fiscales debe basarse en una política general de industrialización.

Es de prever, sin embargo, que al avanzar la integración económica se haga necesario establecer un Código Uniforme de Incentivos Fiscales y adoptar la reglamentación centroamericana correspondiente. Los trabajos sobre esta materia, encomendados a un experto de Naciones Unidas, han quedado terminados. La Secretaría se propone convocar una reunión especial para tratar este asunto dentro del plazo fijado en el Artículo XVIII.

En el Artículo XIX se hace mención de una "equiparación razonable". Se trata de destacar mediante la frase anterior el hecho de que quizá en la presente etapa, en vez de equiparar todos los aspectos de la política de incentivos, resulte preferible concentrar los esfuerzos en la equiparación de los factores primordiales.

6. Organismos del mercado común centroamericano

El Capítulo VI del Tratado General establece los organismos del mercado común centroamericano: un Consejo Ejecutivo y una Secretaría General del mismo.

El Consejo Ejecutivo tendrá a su cargo asegurar el cumplimiento y la interpretación adecuada de las cláusulas del Tratado General; resolver los problemas que se susciten en su aplicación y proponer a los gobiernos los convenios que adicionalmente se requieran para alcanzar los fines de la integración económica centroamericana. En el desempeño de sus funciones, el Consejo contará con una Secretaría General y quedará facultado para nombrar comisiones y grupos de trabajo de carácter consultivo. Además, en el Artículo XXII se estipula que el Consejo podrá gestionar la colaboración de otros organismos centroamericanos e internacionales.

/El Consejo

El Consejo Ejecutivo estará constituido por los Ministros de Economía, como miembros ex-oficio, y por un representante permanente y un suplente designados por cada gobierno. En esa forma se asegura al Consejo, a través de los Ministros de Economía, la participación directa del Poder Ejecutivo de cada país.

Por lo que respecta a lo dispuesto en el Artículo XIX: "el Consejo Ejecutivo funcionará con carácter permanente" conviene aclarar que ello no implica necesariamente, por lo menos en una primera etapa, que los miembros del Consejo se hallen permanentemente en la Sede del mismo. La Secretaría permanente podría conocer los problemas que se fueran suscitando y resolver algunos mediante consultas con los gobiernos. Al adoptar el Consejo su propio reglamento podría estipular, por ejemplo, en celebrar como mínimo una reunión cada trimestre, aparte de cuantas se juzgaran necesarias por añadidura a juicio de cualquier gobierno o de la Secretaría General.

El Consejo Ejecutivo deberá tomar sus decisiones durante los dos primeros años de vigencia del Tratado General por unanimidad, contando cada Parte contratante con un voto de igual valor. Además se establece que, expirado dicho plazo, los Estados contratantes decidirán la forma de votación que deberá prevalecer en el futuro.

En cuanto a la vinculación entre el Consejo Ejecutivo y los otros organismos creados en tratados de integración económica suscritos entre los países centroamericanos, se propone que el Consejo asuma las funciones encomendadas a la Comisión Centroamericana de Comercio y a la Comisión de Integración Industrial.

7. Otras disposiciones

Los Capítulos VII y VIII contienen, en fin, las disposiciones generales y finales usuales en los tratados internacionales, como son la forma de solucionar las controversias que se susciten, disposiciones sobre entrada en vigencia y duración, etc.

En particular, cabe señalar que para que los respectivos instrumentos de la integración económica centroamericana se rijan por iguales disposiciones sobre duración, se propone en el Artículo XXVII modificar las disposiciones de todos ellos en el sentido de que la duración sea de veinte años a partir de la fecha inicial de entrada en vigencia y, posteriormente, se prolonguen por tiempo indefinido mientras permanezcan adheridos por los menos dos gobiernos.