



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/567

6 de marzo de 1961

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Noveno período de sesiones
Caracas, mayo de 1961

ESTE DOCUMENTO SE
PRESENTA TAMBIEN AL
TERCER PERIODO DE
SESIONES DEL COMI-
TE DE COMERCIO.

EL MOVIMIENTO LATINOAMERICANO HACIA LA COLABORACION
ECONOMICA MULTILATERAL

Nota: Este documento será considerado en el tercer período de sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL, que se celebrará en Caracas al mismo tiempo que el noveno período de sesiones de la Comisión.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
<u>Introducción</u>	1	1
I. LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO	2-25	2
1. Firma del Tratado de Montevideo	2-3	2
2. Recomendaciones del Comité de Comercio para la formación del Mercado Común	4	3
3. Relación entre las recomendaciones del Comité de Comercio y el Tratado de Montevideo	5	4
4. Limitaciones a superar	6-12	7
a) El régimen de las exportaciones	8	8
b) Programa de liberación de importaciones	9	8
c) Acción en favor de la agricultura	10-12	10
5. Coordinación en el desarrollo industrial	13	12
6. Pagos y créditos	14-16	13
7. Ratificaciones	17	16
8. El exámen por el GATT	18-20	17
9. Posición de Bolivia	21-25	19
II. CONSULTAS DE POLITICA COMERCIAL ENTRE LOS PAISES GRANCOLOMBIANOS	26-29	22
III. TARIFAS ADUANERAS Y REGIMENES DE COMERCIO EXTERIOR.....	30-33	24
IV. NOMENCLATURA, VALUACION Y DEFINICIONES	34-36	26
V. TRABAJOS DE LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA CEPAL	37-46	27
1. Trabajos realizados	37-41	27
2. Programas especiales	42-46	29

Introducción

1. Durante el último tiempo han tenido lugar importantes acontecimientos en el campo del comercio y de la colaboración económica multilateral entre los países de América Latina. Sobrepasando la etapa preliminar de los estudios técnicos relativos a problemas específicos del comercio recíproco, o la de analizar posibles fórmulas de integración, un buen número de países entró de lleno al período de las realizaciones concretas, por la vía de los instrumentos multilaterales concluidos al efecto: el Tratado de Montevideo y los suscritos entre países del Istmo Centroamericano.^{1/}

En el presente informe la Secretaría pasa breve revista a los acontecimientos que en materia de integración económica se han venido registrando en América Latina desde el segundo período de sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL (Panamá, mayo de 1959). Se examinan primero el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y las proyecciones que para el comercio interregional ofrece la implementación del Tratado de Montevideo. A continuación se comentan las consultas sobre política comercial recientemente celebradas, para pasar después a otros aspectos relacionados con los trabajos sobre mercado común y en los cuales quedan abarcados los que se realizan en materia de tarifas aduaneras y regímenes de comercio exterior, así como de nomenclatura y otros problemas de técnica aduanera. Finalmente, se da cuenta de las tareas y actividades de la Secretaría en cumplimiento de las resoluciones del Comité de Comercio.

^{1/} Como de las actividades en Centroamérica se da cuenta en documentos separados de la Secretaría (véase especialmente E/CN.12/552), no se ha considerado necesario comentarlas en el presente texto.

I. LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

1. Firma del Tratado de Montevideo

2. En febrero de 1960 se firmó por los gobiernos de la Argentina, el Brasil, Chile, México, el Paraguay, el Perú y el Uruguay el Tratado de Montevideo, por el cual se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio bajo la forma de una Zona de Libre Comercio. Como se sabe, las iniciativas destinadas a constituir esta Asociación obedecían en un principio a finalidades de mucho menor alcance que las reconocidas posteriormente como propias de la entidad surgida del Tratado. Esas iniciativas partieron de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, países que desde antiguo realizan entre sí la mayor parte del comercio interlatinoamericano. La radical transformación de los regímenes cambiario y tarifario efectuada por algunos de esos países fue una de las causas principales que llevó a buscar la forma de encuadrar en un marco multilateral los acuerdos comerciales que de modo bilateral concluían periódicamente entre sí. En las sucesivas reuniones llevadas a efecto con dicho motivo, primero en el plano técnico y después en el de la negociación intergubernamental, tomó progresivamente cuerpo la idea de concertar un acuerdo multilateral sobre bases adecuadas no sólo al interés de estimular el comercio recíproco, sino también el de lograr objetivos de mayor trascendencia, como el de dar a la expansión y diversificación de las producciones nacionales el estímulo proveniente del ensanchamiento del mercado.

3. Antes de la firma del Tratado de Montevideo, a los cuatro países nombrados más arriba habíase ya unido otros tres: el Paraguay, el Perú y México. También Bolivia se sumó al grupo de los negociadores, si bien no suscribió el acuerdo, dejando pendiente su decisión cuando aquel quedó oficialmente concertado en febrero de 1960. La considerable ampliación del número primitivo de países y el hecho de haberse incorporado al texto del acuerdo disposiciones que tornan expedita la adhesión de nuevos miembros, sin someterla a calificación alguna ni a negociaciones previas, eliminó del Tratado todo carácter de agrupamiento subregional, dándole en cambio de manera bien definida la fisonomía de un acuerdo propiamente latinoamericano. De otra parte, la inclusión en el texto de cláusulas como las que establecen

/medidas especiales

medidas especiales en favor de países de menor desarrollo relativo y de otras encaminadas a promover la complementación en el plano industrial, añadieron a los fines comerciales del acuerdo otro mucho más importante: el de servir de instrumento para la aceleración del desarrollo económico de los países miembros.

2. Recomendaciones del Comité de Comercio para la formación del mercado común

4. Cabe recordar que mientras se desarrollaban los trabajos técnicos y las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Montevideo, tuvo lugar en Panamá (mayo de 1959) el segundo período de sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL, en el cual los representantes de los gobiernos miembros examinaron las recomendaciones relativas a la estructura y normas del posible mercado común latinoamericano, formuladas por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional (segunda reunión, México, febrero de 1959). Como consecuencia de ese examen, el Comité de Comercio adoptó la resolución 6(II), cuyo punto 1 recomienda la observación de los siguientes principios generales en la formación de dicho mercado regional:

- a) estar integrado por todos los países latinoamericanos que decidan incorporarse;
- b) permanecer abierto a la participación de los demás países de América Latina;
- c) basarse en condiciones competitivas y abarcar el mayor número posible de productos;
- d) tomar en consideración las desigualdades existentes entre los países latinoamericanos, en lo concerniente a su grado de desarrollo económico;
- e) tender a la progresiva uniformidad de los regímenes arancelarios y de otros instrumentos de política comercial de los países participantes, en sus relaciones con otras áreas, y teniendo en cuenta los respectivos compromisos internacionales;
- f) procurar la más amplia colaboración de la iniciativa privada;
- g) promover una creciente especialización, con el fin de utilizar en la forma más económica los factores de producción disponibles al área del mercado; y
- h) contribuir a la expansión y diversificación del comercio de los países miembros, tanto entre sí como con el resto del mundo.

3. Relación entre las recomendaciones del Comité de Comercio y el Tratado de Montevideo

5. Para evaluar la significación del Tratado en lo que toca al posible establecimiento del mercado común, es necesario examinar si los principios cuya observancia recomendó el Comité de Comercio fueron seguidos por el acuerdo mediante el cual se dio vida a la Zona de Libre Comercio.

Véase al efecto el resultado de una breve comparación entre los principios mencionados y los que acogió el Tratado de Montevideo. La comparación se hace siguiendo el mismo orden en que los enumera la respectiva recomendación del Comité de Comercio:

a) y b) Estos principios, relativos a la amplitud del mercado en cuanto a número de países participantes y a facilidades para el ingreso de otros nuevos, fueron incorporados a los artículos 58 y 59 del Tratado de Montevideo.

c) Tiende este principio a la creación y mantenimiento de condiciones competitivas en el interior de la Zona y a la incorporación al mercado del mayor número de productos. En lo primero, debe recordarse que, entre las cláusulas encaminadas a la consecución de ese objetivo, sin duda la principal del Tratado es aquella - artículo 18 - por la cual se instituye como eje de las relaciones entre los países miembros el tratamiento de la nación más favorecida. Respecto de lo segundo debe tenerse presente que en las "Recomendaciones acerca de la estructura y normas del mercado común latinoamericano"^{2/} preparadas en la antes aludida segunda reunión del Grupo de Trabajo de Mercado Regional de México; y en las cuales tuvieron su fundamento las recomendaciones ya varias veces mencionadas del Comité de Comercio, se sugería que la reducción de derechos de aduana y demás gravámenes de efecto equivalente abarcase todas las mercaderías cubiertas por la tarifa de aduanas. Por diversos motivos en el Tratado de Montevideo se circunscribió la reducción a los productos que forman lo sustancial del intercambio existente. Pero al mismo tiempo, el mecanismo de negociaciones facilita la inclusión en las listas nacionales y en la lista común de una cantidad creciente de artículos que no hayan sido objeto de comercio.

^{2/} Véase El mercado común latinoamericano (E/CN.12/531) Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.G.4, pp. 31 ss.

d) Este punto de las recomendaciones del Comité de Comercio está contemplado en el capítulo VIII del Tratado, el cual prevé la aplicación de ciertas medidas en beneficio de los países relativamente menos desarrollados, con el fin de armonizar su crecimiento económico, a niveles crecientes, con el de los demás miembros. Entre las medidas que podrían adoptarse en favor de los países situados en esta posición se cuentan las siguientes: i) la concesión por cierto plazo de ventajas aduaneras para sus exportaciones no extensivas a los demás asociados, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas; ii) otorgamiento de condiciones más favorables que las generales para cumplir el programa de reducción y eliminación de gravámenes aduaneros y de otras restricciones a la importación que efectúen desde la Zona; iii) realización de gestiones colectivas de los países miembros de la Asociación para apoyar o financiar proyectos de nuevas producciones o de tecnificación o ensanchamiento de las existentes, y iv) colaboración en programas de asistencia técnica.

e) El principio relativo a la progresiva uniformidad que dentro del mercado común debería caracterizar a los regímenes arancelarios y a los demás instrumentos de la política comercial en lo que respecta a las relaciones entre los países participantes y el resto del mundo, se incorporó también al Tratado de Montevideo, pues en el capítulo III los estados signatarios expresan la intención de armonizar sus sistemas de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona. Además, el Tratado prevé la gradual coordinación de las políticas de industrialización y compromete a los países miembros a orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento del mercado común latinoamericano. Por lo demás, al ser la Asociación constituida por el Tratado de Montevideo una Zona de Libre Comercio, en tal carácter no corresponde a sus funciones uniformar las tarifas de aduanas frente a terceros países. Implícitamente el Tratado contempla la posibilidad de adoptar esta decisión cuando, al terminar el plazo de transmisión de doce años - artículo 61 - los países miembros examinen los resultados obtenidos y negocien la transformación del acuerdo con el fin de conformarlo "a una nueva etapa de integración económica".

f) A la colaboración de los representantes de las fuerzas económicas en la realización del mercado común, propugnada en el punto f) de las recomendaciones del Comité de Comercio, se le asigna fundamental importancia en el Tratado de Montevideo. Las liberaciones serán a menudo promovidas por los sectores privados. El Tratado contempla en especial los entendimientos entre representantes de estos sectores, como vehículos de integración y complementación prácticas de las economías de los países miembros. Además, el Tratado prevé en el artículo 43 la constitución de comisiones consultoras integradas por representantes de la empresa privada.

g) El interés de buscar la especialización de las actividades productivas, tal como se sugiere en este punto de las recomendaciones del Comité de Comercio, se halla presente en el Tratado de Montevideo. La intercomunicación entre los mercados nacionales, resultante del proceso de liberación del movimiento comercial, ha de abrir camino a la especialización. Además, la paulatina coordinación de las políticas nacionales de desarrollo industrial y la concertación de acuerdos de complementación en este plano, influirán sin duda en el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

h) Se trata aquí de un requisito fundamental para cualquier acuerdo de mercado común: que sus disposiciones no dificulten el crecimiento del comercio global de los países asociados. Las reglas del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), a las cuales se ajusta el Tratado de Montevideo, señalan en forma expresa que un acuerdo de zona de libre comercio o de unión aduanera destinado a facilitar el comercio y la integración económica entre los territorios constitutivos, debe buscar el logro de tales finalidades sin obstaculizar el comercio entre dichos territorios y terceros países. Los gobiernos signatarios del Tratado de Montevideo se esforzaron por armonizar las reglas de este instrumento con el resguardo de la finalidad de expandir el comercio global. Por lo demás, cuando las Partes Contratantes del GATT en su decimo séptimo período de sesiones (Ginebra, noviembre de 1960) estudiaron el Tratado de Montevideo^{3/} no fue formulada observación alguna acerca de la existencia de cualquier incompatibilidad entre sus reglas y las pertinentes del GATT.

^{3/} Véanse más adelante los párrafos 18 a 20 en el punto 8.

Con respecto al comercio global, puede esperarse que el Tratado de Montevideo contribuya a fortalecer la capacidad externa de negociación comercial de sus miembros. Ante entidades de carácter internacional como la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), la gestión conjunta de los países signatarios del Tratado - que unidos representan un mercado importador de gran fuerza negociadora - podría facilitar la consecución de acuerdos de colaboración para la solución de problemas creados a las exportaciones latinoamericanas por el régimen especial de aquellas. También podría facilitarse por ese medio la acción colectiva en materia de participación de producciones latinoamericanas en contingentes internacionales, y en general dentro de la política comercial. Hay que tener presente que para establecer los contactos y eventualmente, por la vía adecuada, las negociaciones que conduzcan a arreglos de común provecho para los países latinoamericanos y los pertenecientes a los agrupamientos europeos mencionados, parecería conveniente reunir y examinar previamente a nivel técnico - tomando en cuenta al hacerlo los puntos de vista de todas las partes interesadas - cierto número de informaciones relativas a los bienes que podrían considerarse al efecto. De otra parte, la falta de un estudio orientador de esta clase parece deberse al hecho de no haberse registrado hasta ahora avances propiamente tales en el terreno de la solución práctica a ciertos problemas que la formación de aquellos agrupamientos estaría creando al comercio exterior de algunos países latinoamericanos.

4. Limitaciones a superar

6. Acaba de verse que las orientaciones sugeridas por el Comité de Comercio como convenientes para la formación del mercado común latinoamericano son en general las adoptadas por el Tratado de Montevideo. Ello no significa desde luego que, desde el ángulo de la apreciación técnica, este instrumento se halle exento de pronunciadas limitaciones. Existen y son en esencia el reflejo de la natural imposibilidad de dar solución de una vez a los complejos problemas creados por el relativo aislamiento dentro del cual han venido evolucionando las economías de los países participantes. Esas limitaciones sin embargo no oscurecen el mérito del Tratado, ya que sus cláusulas franquean medios y procedimientos

/para superar

para superar en forma gradual - en un plano de colaboración económica y comercial permanentes - los obstáculos propios de una acción tan vasta y compleja como la prevista por dicho instrumento. Además - y ése es uno de los efectos importantes a corto plazo -, el Tratado elimina las discriminaciones derivadas de los acuerdos bilaterales existentes entre sus miembros.

7. Ya sea por obra de disposiciones precisas contempladas en el Texto del Tratado, o por vacíos en ellas, las limitaciones principales del instrumento parecen incidir en estas tres materias: a) régimen de las exportaciones; b) programa de liberación de importaciones, y c) acción en favor de la agricultura.

a) El régimen de las exportaciones

8. El Tratado no contiene reglas sobre la liberación de las exportaciones. Como se sabe, los permisos previos y la fijación tardía de contingentes exportables - sobre todo respecto de artículos agropecuarios - han figurado en algunos países latinoamericanos entre los factores directamente responsables de la insuficiente expansión del comercio interlatinoamericano y de la progresiva disminución experimentada por ciertas posibilidades de complementación. Por otra parte, el Tratado establece el requisito del acuerdo previo para dar curso a las reexportaciones dentro de la Zona, aparentemente con la intención de prevenir operaciones destinadas a ganar diferencias de cambio resultantes de la existencia de regímenes disímiles de pago en los países miembros.

Tanto respecto de las exportaciones como de la reexportación se ofrece a los órganos del Tratado una tarea de notable trascendencia en cuanto a concordar y aplicar gradualmente para ellas un régimen concordante con las características de liberación del intercambio propias de las zonas de libre comercio.

b) Programa de liberación de importaciones

9. Las obligaciones asumidas por los países miembros en cuanto a la liberación de las importaciones se circunscriben al comercio existente, en cuya composición predomina un número relativamente reducido de productos primarios. Además, el grueso de dicho comercio ya está en cierta medida liberado si bien sobre bases bilaterales o por lo menos, goza de rebajas

/y tratamientos

y tratamientos especiales en cuanto a gravámenes y otras restricciones. El simple cumplimiento de las obligaciones inicialmente asumidas en el Tratado no aportaría a América Latina el fuerte impulso dinámico que solo puede proporcionar la intercomunicación de los mercados nacionales de las industrias manufactureras en las cuales no existe actualmente intercambio, y cuyas posibilidades de expansión y desarrollo son mucho más amplias que las de los sectores tradicionales de la actividad productiva.

Se funda el programa de liberación del Tratado en un proceso por el cual los participantes efectúan rebajas computables en promedio, de modo que la selección de los artículos sobre los cuales recaerán dichas rebajas se libra al resultado de las negociaciones anuales. Durante el período de formación de la Zona, el sistema da a cada país flexibilidad para evitar o suavizar perturbaciones a actividades productivas existentes, así como para procurar el equitativo balance entre las concesiones otorgadas y las recibidas. Pero esa misma flexibilidad introduce elementos de incertidumbre respecto de si para determinados artículos cuya liberación interesa a algunos países o cuya liberación por varios o todos es necesaria con el fin de dar lugar a inversiones para producirlos, se obtendrá finalmente la decisión colectiva indispensable para asegurar la circulación irrestricta de tales artículos en el territorio de la Zona, al término del período de doce años.

Por estas y otras consideraciones relativas al objetivo de poner en movimiento los nuevos intercambios buscados, como fin principal, por el establecimiento de la Zona, resultará de mucho interés observar de cerca la experiencia resultante de los primeros años de aplicación del Tratado. De esta manera será dable analizar si en complemento de las obligaciones previstas en el Tratado, podría - y con qué gradualidad - adoptarse otros compromisos adicionales tendientes a asegurar la plena consecución de los fines buscados. El Tratado posibilita la concertación de esos compromisos adicionales, y se conciben así fórmulas que permiten ir concretando esos compromisos, ya sea para artículos individuales o para grupos de artículos por diversos procedimientos como el de promedios o de derechos máximos. De otra parte, tendrá sin duda influencia en el alcance del proceso de liberación la forma en que los países miembros lleven a la práctica los acuerdos de complementación por sectores industriales que se prevén en el capítulo III del Tratado.

c) Acción en favor de la agricultura

10. La agricultura se encuentra en una situación peculiar dentro del programa para la constitución de la Zona de Libre Comercio, y que se deriva de algunas circunstancias especiales, que podrían ser las siguientes:

i) La liberación del intercambio de productos agropecuarios es indispensable para constituir la Zona de Libre Comercio desde el punto de vista de las reglas propias de esta, pues esos productos forman la mayor parte del intercambio.

ii) Los obstáculos para liberar el comercio agropecuario parecen ser en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio mayores todavía que en agrupaciones como las europeas. En ciertos productos de la agricultura latinoamericana ha predominado con mucho la política proteccionista, quizás con mayor intensidad que en otros sectores de la actividad económica. Ello ha contribuido al aislamiento en que con frecuencia se encuentran sus productos respecto de la competencia exterior. También ha facilitado la expansión de actividades de baja productividad relativa, restando incentivos para mejorar esa productividad. Paralelamente, por causas relacionadas con el régimen de tenencia de la tierra y otros, se ha producido en general un acentuado desequilibrio entre la inversión agrícola y la efectuada en otras actividades que ofrecen perspectivas más brillantes. Además, se ejerce a menudo sobre la distribución interna de diferentes productos agropecuarios una intervención que se suma a las causas determinantes de aquel fenómeno, pues como efecto de ella las utilidades del sector agrícola pueden verse reducidas, y aún eliminadas, por la imposición de precios oficiales. Todo ello configura un cuadro en el cual la creciente disparidad entre la tasa de crecimiento del sector agrícola y la del sector industrial va afectando el progreso armónico de las economías nacionales.

iii) La agricultura latinoamericana requiere una vigorosa expansión y no se concebiría que del proceso de integración resultase un desaliento o abandono respecto de ciertas producciones nacionales, máxime cuando la producción agrícola está creciendo en América Latina a menor ritmo que la población y que el consumo.^{4/}

^{4/} Véase Función de los productos agropecuarios en un mercado regional latinoamericano (E/CN.12/499).

A guisa de ejemplo, cabe recordar que la producción triguera total ha pasado de 8.1 millones de toneladas en 1934-38 a 10.9 millones de toneladas en 1955-57, pero bajó de 70.1 kilogramos por habitante en el primer período, a sólo 60.8 en el segundo, mientras aumentaba el consumo medio anual de 47.2 kilogramos a 55.5 por habitante. Con estos y otros elementos de juicio puede estimarse que el consumo total de trigo de América Latina - que hoy día es de unos 10 millones de toneladas al año - llegará aproximadamente a 20 millones hacia 1975 y que aún en el caso de que los países de producción deficitaria lograran utilizar para entonces la totalidad de las tierras aptas para el cultivo de este cereal y mejorar los respectivos rendimientos, sus necesidades de importación, que ahora son de unos 3.5 millones de toneladas, continuarían aumentando hasta ascender a unos 6 millones de toneladas.

11. Aunque es de esperar que el Tratado de Montevideo pueda emplearse en favor del progreso de la actividad agropecuaria, no consagra acuerdo o compromiso específico algunos en el sentido de procurar la aceleración del desarrollo agrícola y, con ello, el aumento del ingreso individual en este sector. Tampoco establece líneas para una acción colectiva tendiente a suavizar ciertos efectos del programa de liberación del comercio de productos agropecuarios sobre las estructuras del sector agrícola. Por el tenor literal de las cláusulas correspondientes del Tratado se aprecia que la agricultura de cada país puede quedar protegida - al menos durante el período de doce años de formación de la Zona - de los efectos de la competencia proveniente de artículos similares originarios del territorio de otros países asociados, pues cada cual puede restringir las respectivas importaciones a la diferencia entre su producción interna y su consumo. En otros aspectos, el Tratado se limita en esencia a establecer que las Partes Contratantes procurarían coordinar su política agrícola dentro del objetivo de mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales, sin desarticular la producción interna y sin tomar medidas cuya aplicación pueda disminuir el nivel medio de productividad preexistente. En resumen, el Tratado contiene cláusulas concretas sólo en el aspecto defensivo, ya que no encontró apoyo la idea discutida durante los trabajos preparatorios en el sentido de encomendar a sus órganos la

/formación a

formación a cierto plazo de un programa común para mejorar la productividad de la agricultura y superar los graves problemas derivados del hecho de estar creciendo la producción de ella a ritmo más lento que la población. La idea pudo traducirse sólo en la enunciación muy general con que el texto del Tratado se refiere a esta materia.

12. El Tratado ofrece una gran oportunidad para corregir ciertas deformaciones ocurridas en la estructura agropecuaria latinoamericana y originadas en la tendencia a considerar cada país como una unidad cerrada y producir en su interior la mayor gama posible de artículos sin atender a la especialización internacional. Mediante la intercomunicación de los mercados cada país podrá dedicar sus recursos a aquellas producciones para las cuales tiene ventajas comparativas, buscando la colocación de sus excedentes en los demás mercados de la zona y cambiando el destino de las explotaciones marginales. Estas aumentarán así su nivel de productividad, con beneficio general para toda la economía. El período de doce años tendrá que ser aprovechado para esta reorientación de la producción agrícola, la cual requerirá de la colaboración de todas las Partes Contratantes, pues no se concebiría que, como consecuencia de la implantación de la Zona de Libre Comercio, dejaran de utilizarse tierra o mano de obra en ninguno de los países participantes. Por el contrario, el Tratado debe ser utilizado como un instrumento para promover la expansión de la agricultura latinoamericana y mejorar su eficiencia y productividad.

5. Coordinación en el desarrollo industrial

13. Las primeras negociaciones dentro de los órganos del Tratado de Montevideo pueden verse en cierta medida dificultadas por la circunstancia de estarse desarrollando simultáneamente industrias similares en varios de los países miembros, con vistas a la exportación. Por esta causa y también por las fuertes diferencias existentes en el grado de desarrollo industrial de los países constitutivos de la Zona, parece claro que, durante su período de formación, el curso de las negociaciones tarifarias se facilitaría si se acelerara la coordinación de las políticas nacionales de industrialización prevista en el Tratado.

6. Pagos y créditos

14. Como se advirtió durante el desarrollo de los trabajos y negociaciones preparatorios del Tratado de Montevideo, los países participantes están de acuerdo en estimar que para la buena marcha de la Asociación - así como de cualquier proyecto de mercado común propiamente tal - es necesario encontrar y aplicar soluciones para los problemas existentes en materia de pagos y créditos. Estos problemas ofrecen varios aspectos principales, a saber:

a) Lo mismo entre los países signatarios que en el conjunto de América Latina coexisten en el comercio interlatinoamericano regímenes de pago disímiles: cuentas de carácter bilateral y sistemas de liquidación de transacciones sobre la base del empleo de dólares norteamericanos. Tal heterogeneidad en los métodos de pago podría originar en los movimientos comerciales discriminaciones y restricciones incompatibles con el carácter multilateral e indiscriminatorio propio del intercambio en una zona de libre comercio. Podría también ocasionar desaliento a los inversionistas que estudian el establecimiento de empresas destinadas a abastecer el conjunto de la Zona o a más de un país de ella, pues la ausencia de multilateralidad en los pagos crea necesariamente dudas sobre si será dable mantener sin interrupción la necesaria fluidez en las exportaciones e importaciones.

b) Como el comercio interlatinoamericano representa una proporción reducida del comercio global de América Latina, el sistema de pagos que rija para aquel comercio difícilmente puede apartarse en forma sustancial del sistema seguido por cada país en lo referente a los pagos de su comercio global.

c) En varios de los países miembros del Tratado de Montevideo el sistema general de pagos ha venido experimentando una saludable evolución. Desde el plano bilateral pasa al multilateral. Los controles directos sobre el comercio exterior se reemplazan por los indirectos. La apreciable y consiguiente baja en el número de cuentas bilaterales interlatinoamericanas derivada de esa evolución, alejó la posibilidad de instituir - según se había pensado en años anteriores - un sistema fundado en esas cuentas convenientemente reajustadas y mediante el cual liquidar periódicamente sus

/saldos. Sin

saldos. Sin embargo, desde el plano técnico no existen obstáculos para establecer un sistema multilateral de créditos - si los países interesados lo estiman oportuno - en condiciones que se conformen al régimen de la deseable convertibilidad y propendan a alcanzarla plenamente. La experiencia del convenio monetario europeo en vigencia en Europa occidental es al respecto un antecedente muy valioso.

d) La eliminación de cuentas bilaterales no se extendió, por lo menos hasta el presente, a ciertos intercambios importantes: Argentina-Brasil, Argentina-Uruguay, Brasil-Chile y Brasil-Uruguay. Estas cuatro cuentas funcionan bajo las reglas comunes del Convenio Tipo y del acuerdo sobre procedimiento bancario uniforme para el régimen operativo de las cuentas de compensación, recomendados por la primera reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales (Montevideo, 1957). Ello ha permitido reducir la distancia entre los métodos del comercio multilateral y los prevalecientes en el intercambio comprendido en las cuentas citadas.

Por lo general en esas cuentas suelen registrarse crecidos saldos estacionales, cuya liquidación tiene finalmente lugar en mercaderías, a menudo con perjuicio para la relación de precios del intercambio de uno u otro país. No se emplean en ello dólares genuinos ni aun cuando la deuda sobrepase el nivel señalado en los respectivos convenios como tope máximo del crédito. Hasta ahora los países titulares de las cuentas han estimado que su abolición afectará a la magnitud de los respectivos intercambios, pues habría que financiarlos con dólares genuinos, cuyas disponibilidades son en general escasas. Además, parte apreciable del comercio cubierto por las cuentas consiste en artículos agropecuarios similares a los que suelen adquirirse en los Estados Unidos - ley 480 - en condiciones atractivas de crédito a mediano o largo plazo. Si para iguales artículos de origen latinoamericano desaparece el margen de crédito previsto en las cuentas bilaterales - de ser estas abolidas - sería necesario pensar en algún otro sistema crediticio en favor de ciertos artículos de intercambio tradicional, para evitar posibles caídas en la magnitud de los respectivos movimientos.

Sin perjuicio de lo dicho, se admite que, para el desenvolvimiento de la Zona de Libre Comercio, en ningún caso es deseable el funcionamiento

/aislado de

aislado de las cuentas bilaterales mencionadas. En el pasado la inmovilización de saldos crecidos forzó a menudo la realización de compras en condiciones desfavorables de precios para el país acreedor. El régimen de negociación y movimiento multilateral propio de la Zona de Libre Comercio tornará progresivamente más difícil el aprovechamiento de saldos bilaterales por ese medio. Esta consideración se añade a las que abonan la necesidad de procurar que en el ámbito de la Zona el sistema de pagos se conforme al régimen de liberación multilateral que con ella se busca.

e) Entre los objetivos económicos de la Zona de Libre Comercio figura el de desenvolver la producción y el intercambio de manufacturas durables y especialmente de bienes de capital. De los problemas financieros que puedan originarse por la incorporación al comercio de nuevos artículos distintos de los tradicionales conviene mencionar en especial dos: i) instituir alguna forma de créditos recíprocos con el fin de evitar que los desequilibrios transitorios provenientes de la incorporación al intercambio de bienes distintos a los de comercio tradicional, motive medidas restrictivas por parte del deudor, como resultado de las cuales disminuiría el ritmo del programa de liberación; y ii) facilitar el crédito destinado a estimular o permitir el intercambio de ciertas manufacturas y bienes de capital que son ofrecidos por países ajenos al área con plazos de hasta diez años. En la capacidad competitiva de las producciones similares originarias de la Zona influirá necesariamente el precio y los plazos del crédito obtenido para financiar la operación de intercambio.

15. En una reunión efectuada en el Uruguay durante enero de 1960, los bancos centrales de los países que por entonces negociaban la concertación del Tratado de Montevideo analizaron con detención los problemas expuestos. Aparte haber estimado recomendable efectuar al respecto algunos nuevos estudios técnicos, hubo unanimidad en que se postergase la consideración de las posibles soluciones hasta después

/de la

de la puesta en marcha del Tratado, formulándose mientras tanto las conclusiones siguientes: a) en el plano de los pagos el objetivo por alcanzar es el de la libre convertibilidad monetaria; b) la coexistencia de los diferentes sistemas de pagos y créditos que rigen en el área no impide poner en funcionamiento la Zona de Libre Comercio, en la cual deben sin embargo evitarse las discriminaciones que pudiesen resultar de la referida coexistencia de sistemas, y c) para que la Zona de Libre Comercio alcance plenamente sus objetivos, es conveniente facilitar el uso más amplio de créditos adecuados para financiar las transacciones intrazonales.

16. Al reunirse en febrero de 1960 la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de la Zona de Libre Comercio y tomar nota del informe de la reunión de Bancos Centrales, adoptó una resolución por la cual solicita a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL la organización de nuevas reuniones de bancos centrales, con el objeto de proseguir los estudios sobre crédito y pagos que faciliten la financiación de las transacciones en la Zona. En la consideración de las respectivas materias los gobiernos signatarios del Tratado de Montevideo acordaron solicitar el asesoramiento y asistencia técnica de la CEPAL, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y el Fondo Monetario Internacional.^{5/}

7. Ratificaciones

17. En la fecha en que se redacta este informe - febrero de 1961 - los parlamentos de seis de los siete países signatarios habían ya ratificado la adhesión al Tratado de Montevideo: la Argentina, el Brasil, Chile, México, el Paraguay y el Perú. En la misma fecha estaban en marcha los procedimientos constitucionales para la ratificación parlamentaria del otro signatario: el Uruguay. Aunque el Tratado - artículo 57 - puede ponerse en vigor treinta días después de hecho en Montevideo el depósito

^{5/} Véase la resolución I de 18 de febrero de 1960.

del tercer instrumento de ratificación, los países signatarios acordaron efectuar tal depósito en forma simultánea, lo cual se espera que ocurrirá dentro de breve tiempo.

8. El examen por el GATT

18. Para comprobar si existe o no compatibilidad entre las reglas establecidas en el artículo XXIV del GATT sobre formación de zonas de libre comercio y las disposiciones del Tratado de Montevideo, este instrumento fue examinado - con visible sentido de colaboración de las Partes Contratantes y de la Secretaría Ejecutiva de aquella organización en sus dos últimos periodos de sesiones (Ginebra, mayo y noviembre de 1960, respectivamente). El examen dio lugar a esclarecimientos muy constructivos respecto del sentido que tiene o que convendría dar a la aplicación del Tratado de Montevideo, para asegurar la consecución de sus fines.

Con motivo de dicho examen se manifestaron diversas preocupaciones por terceros países acerca de la compatibilidad entre las reglas del Tratado y las del GATT,^{6/} y entre ellos una de las principales se refería al hecho siguiente: para instituir respecto de los productos del comercio intrazonal el tratamiento especial propio de la Zona de Libre Comercio, el Tratado emplea el resorte de eliminar los derechos de aduana y también las restricciones de otro tipo para lo sustancial del intercambio. Según algunas interpretaciones acerca del alcance de determinadas cláusulas del GATT, de hacerse la eliminación de restricciones de otro tipo que el aduanero, debería abarcar por igual a todos los países del mundo, y no referirse sólo a los del Tratado de Montevideo.

19. Los signatarios de este instrumento, fundándose en las normas del GATT, sostuvieron que al concertarlo tuvieron en cuenta que corresponde a la esencia misma de una zona de libre comercio la eliminación de los derechos de aduana y de las demás restricciones. De otra parte, la eliminación parcial de éstas se ha practicado y practica desde antiguo dentro del comercio interlatinoamericano, como efecto del régimen de convenios bilaterales o por simples medidas de carácter unilateral. Los países signatarios se mostraron además dispuestos a cumplir plenamente los

^{6/} Véase GATT L/1311 del 13 de octubre de 1960.

compromisos internacionales aceptados en materia de aplicación de restricciones al incorporarse al GATT - los que son miembros de esa organización y al Fondo Monetario Internacional. Conforme a dichos compromisos, si disminuyen o desaparecen las dificultades de balance de pagos - dificultades en virtud de las cuales por lo general se pusieron en vigor las restricciones - éstas serán necesariamente atenuadas o eliminadas respecto de todo el mundo.

20. Como resultado del examen, y después de tomar nota de la decisión manifestada por los países signatarios del Tratado de Montevideo en cuanto a perfeccionar el establecimiento de la Zona dentro del plazo de doce años previsto en dicho Tratado, las Partes Contratantes del GATT llegaron a las conclusiones indicadas en síntesis a continuación:

a) Es difícil esclarecer en definitiva ciertas cuestiones de orden jurídico y práctico sobre la sola base del texto del Tratado, por lo cual convendrá reconsiderarlas a la luz de la experiencia derivada de la aplicación del instrumento. Por lo tanto, las Partes Contratantes consideran que no hay base de momento para dirigir a los países miembros del Tratado de Montevideo recomendaciones fundadas en el artículo XXIV 7b);

b) Esta conclusión no prejuzga respecto de los derechos conferidos a las Partes Contratantes del GATT por el artículo XXIV del Acuerdo General, ni impide que los signatarios del Tratado de Montevideo inicien su puesta en marcha inmediatamente después de la ratificación;

c) Las Partes Contratantes del GATT se felicitan por el hecho de que los países miembros del Tratado que pertenecen al Acuerdo General, estén dispuestos a proporcionar dentro del marco de su artículo XXII, informaciones acerca de las medidas adoptadas en cumplimiento de aquel, así como informaciones suplementarias, conforme al párrafo 7a) del artículo XXIV, a medida que se avance en el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

d) Las Partes Contratantes del GATT podrán recurrir a los demás procedimientos normales del Acuerdo General para examinar el fundamento de toda medida adoptada en aplicación del Tratado de Montevideo. De otro lado, será dable a los países miembros de éste invocar las disposiciones del artículo XXIV en cuanto estimen que justifican una determinada medida.

9. Posición de Bolivia

21. Si bien participó en las respectivas negociaciones intergubernamentales, Bolivia no ha decidido aún formar parte del Tratado. Para incorporarse como estado signatario le fue acordado un plazo que expira el 31 de marzo de 1961. Con posterioridad a esta fecha podría incorporarse como estado adherente conforme al artículo 57 del Tratado, siendo digno de destacarse el hecho de que no existen en realidad diferencias entre una y otra calidad.

22. La posición de Bolivia frente al Tratado ofrece algunas características peculiares. Alrededor de un quinto de su importación total proviene de los países de la Zona, que a su vez adquieren una parte proporcionalmente mucho más pequeña de la exportación total boliviana: aproximadamente el 3 por ciento. En las compras de Bolivia figura una considerable proporción de manufacturas.

23. Las principales preocupaciones que la participación en la Zona parece haber causado en medios bolivianos podrían sintetizarse así:

a) Es indudable que, al incorporarse Bolivia a la Zona, su comercio con ella crecerá, reduciendo el desequilibrio en su intercambio con los países asociados; pero hay dudas sobre si le será dable producir y colocar en la Zona cantidades de cierta consideración en artículos bolivianos que no sean sólo bienes primarios. Estos seguirán sometidos en el área a mayor competencia que las manufacturas, pues por lo general es pequeña la protección que para aquellos acuerdan los países de la Zona mediante derechos aduaneros y otras barreras. Se teme que el estímulo derivado de la eliminación en la Zona de los derechos y barreras respecto de bienes primarios, difícilmente originará para Bolivia un mayor ingreso relativo. Esto se relaciona con la alta incidencia del transporte en el precio de las exportaciones de bienes primarios bolivianos, incidencia que es mucho más baja en el precio de las manufacturas que Bolivia importa desde Zona.

En contrapartida de sus exportaciones, Bolivia recibirá de la Zona una cantidad creciente de manufacturas. Su precio puede seguir influido durante cierto tiempo por la magnitud de las barreras que los países de la Zona mantienen y seguramente seguirán manteniendo para las importaciones similares desde el resto del mundo. Por lo tanto, el

/crecimiento del

crecimiento del comercio de Bolivia con la Zona podría acentuar la actual tendencia desfavorable de la relación de precios de su intercambio interlatinoamericano, y a no ser que se ponga en juego una amplia colaboración que facilite la participación boliviana en la producción y exportación manufacturera de los países del Tratado de Montevideo.

b) Como en las importaciones de Bolivia desde la Zona figura una apreciable cantidad de manufacturas, la liberación del comercio comprendería en el caso boliviano una mayor proporción de manufacturas que para los países cuyas importaciones son preferentemente de bienes primarios. Ello podría afectar las posibilidades de desarrollar en Bolivia ciertas industrias, aun elementales.

c) No se ha esclarecido cuál sería frente al Tratado de Montevideo la situación de ciertos convenios cuyo objeto es regular determinados intercambios fronterizos o conceder a Bolivia zonas francas dentro de puertos marítimos y fluviales.

d) En resumen, dada la estructura de su producción menos diversificada y tecnificada que la de otros países del área, así como a causa de los problemas de transporte, sería relativamente más difícil aprovechar en beneficio de la economía de Bolivia las oportunidades que la Zona ofrecerá en general a sus miembros.

24. En otro sentido, algunas de las consideraciones favorables a la participación de Bolivia en el Tratado de Montevideo se resumirían en la siguiente forma:

a) El Tratado proporciona elementos - por ejemplo, el principio de reciprocidad, el tratamiento aduanero diferencial a los países de menor desarrollo, las cláusulas especiales sobre la agricultura y los acuerdos de complementación - para propender a que se armonice el crecimiento económico de los participantes. De otro lado, el tipo de inversiones que permitirá el mayor tamaño del mercado, ha de influir en que los precios de las manufacturas de la Zona lleguen a ser competitivos frente a las de otras procedencias.

b) Los inconvenientes creados por la actual estructura de la economía boliviana para su proficua participación, son prácticamente los mismos que Bolivia experimenta respecto de su comercio mundial. Pero el Tratado

/ofrece elementos

ofrece elementos para atenuarlos o eliminarlos. El desarrollo del mineral de hierro de Mutum - sea para exportarlo en bruto, o para producir arrabio de fundición destinado a la Argentina y el Brasil -, la mayor concentración de los minerales del estaño, la fundición y refinación del plomo y otros metales, la elaboración de artículos de asbesto, la fabricación de durmientes, la posible contribución del azufre a la satisfacción de la creciente demanda de solubilizantes en algunos países de la Zona y la concreción de otras posibilidades potenciales de diversificación de la economía nacional, encontrarán mejor cauce si los respectivos proyectos se desarrollan en relación con el régimen especial previsto en el Tratado para los asociados de economía más débil.

c) A semejanza de lo observado en el Benelux, y como está ocurriendo en el mercado común europeo, empresas que proyecten ciertas producciones de alta inversión para un gran mercado no tienden a situar sus fábricas en un sólo país, sino en varios combinadamente, para vincularse así en forma directa con la respectiva economía nacional y obtener con ello más facilidades y estabilidad en el desarrollo de sus negocios. Presumiblemente acontecerá lo mismo dentro del territorio de la Asociación. Además, en los países de menor desarrollo - a diferencia de los más adelantados - es escasa la significación para el presupuesto nacional del régimen de impuestos sobre la industria. Por lo tanto, en este plano les es posible ofrecer al capital un estímulo importante.

d) El Banco Interamericano de Desarrollo ha tomado ya contacto con órganos de la Zona. Puede pensarse que estos participen en la preparación y presentación a dicho Banco de proyectos para cuyo cumplimiento sea necesario el concurso de varios mercados, traducidos en los correspondientes arreglos arancelarios.

e) Técnicamente, no parece haber impedimento en que el régimen especial en favor de los países de menor desarrollo mida la obligación que Bolivia tendría de liberar la importación de manufacturas, por la magnitud en que las exportaciones de sus manufacturas obtengan colocación en el mercado de la Zona gracias a las liberaciones otorgadas por los demás asociados. Esto remediaría los inconvenientes que el programa de liberación ofrecería para Bolivia, dada la peculiar estructura de sus importaciones.

/f) Para

f) Para incrementar la explotación y exportación del petróleo boliviano sería útil participar en una Zona que actualmente es deficitaria en ese combustible y que cabe presumir que busque entre sus miembros soluciones de beneficio común a problemas de abastecimiento e industrialización de subproductos. Ello puede ser tanto más importante para Bolivia si persiste - como es de prever - en el mercado petrolero mundial el actual predominio de la oferta sobre la demanda.

g) Los países de la Zona considerarán en común los vitales problemas del transporte entre los territorios participantes y la aplicación de las respectivas soluciones, pues sin ello no se alcanzarían los fines de la Asociación.

h) El Tratado de Montevideo deja vigentes los arreglos sobre intercambio limítrofe, pero los países signatarios se reservan el derecho de definir lo que debe entenderse por comercio fronterizo.

25. En cuanto a las zonas francas, si bien el Tratado no se refiere a ellas ni a los puertos libres, indudablemente los convenios bilaterales respectivos podrán subsistir. Pero los países miembros del Tratado revisarán seguramente los regímenes respectivos para adaptarlos a las nuevas modalidades de convivencia comercial que creará la Zona de Libre Comercio.

II. CONSULTAS DE POLITICA COMERCIAL ENTRE LOS PAISES GRANCOLOMBIANOS

26. Los gobiernos de Colombia, el Ecuador y Venezuela habían suscrito hacía algún tiempo acuerdos en el sentido de consultarse antes de adoptar cualquier actitud frente al movimiento latinoamericano de colaboración económica multilateral. Con tal motivo, y a pedido de esos gobiernos, fue convocada por la CEPAL la tercera reunión de Consultas sobre Política Comercial de los países grancolombianos, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, durante diciembre de 1960.

27. Los tres gobiernos analizaron si era de su común conveniencia tomar algunos de estos caminos:

a) Seguir haciendo esfuerzos para concluir acuerdos bilaterales entre los tres países, conforme a líneas en general semejantes a las del tratado bilateral que existe entre el Ecuador y Colombia;

/b) Concertar

b) Concertar un acuerdo tripartito entre Colombia, el Ecuador y Venezuela, que habría significado en realidad establecer para ello una Zona de Libre Comercio, o

c) Incorporarse al movimiento de colaboración multilateral que se concretó en el Tratado de Montevideo.

28. Los tres gobiernos, luego de debatir los inconvenientes y ventajas de cada una de estas alternativas, se inclinaron en general por la fórmula de la colaboración multilateral amplia latinoamericana, por estimar que puede contribuir mejor que otra más restringida a la consecución de los objetivos de acelerar el desarrollo económico, crear mayores oportunidades de trabajo bien remunerado a la población y acrecentar el comercio regional y global.

a) Por distintas causas, Venezuela no se halla en situación en la actualidad de decidir su incorporación al Tratado de Montevideo, si bien mira con simpatía el que Colombia y el Ecuador lo hagan desde ahora, pues siendo ya miembros del Tratado contribuirán a la solución de ciertos problemas ofrecidos por la participación venezolana, dadas algunas peculiaridades de su economía;

b) De su parte, Colombia y el Ecuador adoptaron el acuerdo de iniciar los pasos necesarios para incorporarse al Tratado de Montevideo, reajustando antes las bases de sus arreglos bilaterales vigentes y relativas a concesiones arancelarias, con el objeto de evitar que de su participación en aquel Tratado pudieran originarse - a causa de dichos arreglos - ciertos perjuicios para sus respectivas economías.

c) Los tres gobiernos decidieron colaborar en la tarea de obtener que los órganos del Tratado de Montevideo reconozcan que son aplicables al Ecuador las disposiciones especiales previstas por dicho instrumento en favor de los países de menor desarrollo relativo.

29. Los mismos gobiernos solicitaron el concurso de la CEPAL con el objeto de estudiar las posibles soluciones de los problemas técnicos y de política comercial planteados por la adhesión de Colombia y el Ecuador al Tratado de Montevideo así como de la eventual participación de Venezuela.^{7/}

^{7/} El informe completo de la Tercera Reunión de Consultas sobre Política Comercial puede encontrarse con una nota de la Secretaría en el documento E/CN.12/555, que se presenta también al Comité de Comercio y a la Comisión en sus respectivos períodos de sesiones.

III. TARIFAS ADUANERAS Y REGIMENES DE COMERCIO EXTERIOR

30. Las resoluciones de la Comisión relativas al mercado común latinoamericano ponen justificadamente el acento en la necesidad de examinar el estado actual de los regímenes aduaneros y de comercio exterior en aspectos de fundamental interés para la formación de ese mercado. Por lo tanto, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, cubriendo once países en esta etapa, ha realizado un extenso trabajo, que es el primero de los varios que es deseable hacer al respecto.^{8/}

El trabajo persigue diversos objetivos: a) proporcionar una información detallada sobre las importaciones que cada país efectúa desde el mundo, como elemento de juicio para las negociaciones tarifarias destinadas a expandir el comercio interlatinoamericano mediante la incorporación de artículos nuevos, dentro del marco de los acuerdos multilaterales; b) conocer la incidencia que tienen en el precio de las importaciones los derechos aduaneros, así como los demás gravámenes y restricciones de efecto equivalente; c) delinear sobre bases comparativas un panorama de los regímenes de importación vigentes en cada país, y d) ofrecer elementos para considerar la posible armonización de la política que en materia de tarifas aduaneras y regímenes de comercio exterior siguen los países signatarios de los acuerdos multilaterales.

31. Paralelamente, se está haciendo por la Secretaría otro trabajo que, además de presentar diversas informaciones importantes para explorar los criterios que sería conveniente seguir en la orientación de las políticas nacionales de protección industrial en América Latina, coteja la magnitud de los gravámenes fijados a las importaciones en algunos de sus países - la Argentina, el Brasil y Chile - con la existente en Francia, cuyo arancel es relativamente alto entre los de Europa Occidental.

32. Del examen de la información reunida surgen estas conclusiones:

a) En general - considerados en conjunto -, los derechos y los demás gravámenes y restricciones sobre la importación son salvo pocas excepciones

^{8/} Véase Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos y sus niveles promedios de incidencia (E/CN.12/554) para mayores detalles. El documento cuenta con once anexos.

/sorprendentemente altos

sorprendentemente altos y, con cierta frecuencia, prohibitivos;

b) Los bienes de capital se hallan sujetos a derechos y otros gravámenes relativamente subidos, si bien en la práctica suelen otorgárseles considerables rebajas o exenciones por vía administrativa. En este campo parece recomendable una pronta armonización de criterios, en relación con el desarrollo de la naciente industria de bienes de capital en países de la Zona de Libre Comercio;

c) En algunos de los países es secundario el papel de los derechos aduaneros. En contraste, los gravámenes de efecto equivalente, así como las restricciones cuantitativas y a veces las resultantes del sistema cambiario constituyen - dentro de una acusada heterogeneidad en los regímenes de importación - el elemento principal de la incidencia;

d) La protección a la industria nacional se otorga a menudo por el camino de prohibir la importación del artículo similar extranjero, o estableciendo respecto de éste gravámenes o barreras tan crecidos que equivalen a la prohibición de importar. Tales gravámenes y barreras existen también para la importación de ciertos artículos de los cuales es exportador el país que los aplica;

e) Parte apreciable de la exagerada protección es resultado indirecto del propósito de evitar el empleo de divisas en la importación de artículos prescindibles y suntuarios. Indudablemente, en alguna medida la magnitud de la protección estimula la inversión de capitales en esta clase de producciones, restándolos a otras de mayor interés para la economía nacional.

33. Las conclusiones dejan en claro que es muy necesario fortalecer la tendencia observada últimamente en algunos países de América Latina en el sentido de reestructurar las tarifas de aduanas y los regímenes de importación, buscando al hacerlo la forma de conciliar la atención de las necesidades fiscales y las salvaguardas del balance de pagos, con el desarrollo de una política racional de protección a la industria nacional, que procure estimular su productividad y a tornarla competitiva. Si se lograra encaminar esta tendencia hacia cierta coordinación de algunos aspectos de las respectivas políticas nacionales en el plano latinoamericano, sería mayor el fruto de los acuerdos multilaterales de ensanchamiento de mercados.

IV. NOMENCLATURA, VALUACION Y DEFINICIONES

34. Un acontecimiento significativo para la marcha de los trabajos preparatorios de la integración económica y del advenimiento del comercio multilateral dentro de América Latina fue la primera reunión del Grupo de Trabajo para Asuntos Aduaneros, celebrada en Montevideo durante agosto de 1960 y cuya realización había sido prevista por la Resolución 7(II) del Comité de Comercio. La reunión recomendó: a) la adopción por los países latinoamericanos de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) en los aranceles aduaneros nacionales; b) el empleo de esa Nomenclatura para la realización de negociaciones y presentación de estadísticas a que se refiere el artículo 49, inciso c) del Tratado de Montevideo; c) la adopción para la valuación de las mercaderías importadas de la definición de valor aduanero del Consejo de Cooperación Aduanera; y d) la creación de escuelas de capacitación aduanera en América Latina.^{9/}

35. La unanimidad para pronunciarse en favor del empleo de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas responde a la creciente tendencia que se advierte en el mundo hacia la adopción de aranceles comparables para facilitar las negociaciones de derechos aduaneros, las relaciones de comercio exterior y el análisis de sus movimientos. La adopción de esa Nomenclatura por los países de la Comunidad Económica Europea y de la EFTA fue paso importante en favor de la concreción de esa tendencia.^{10/} De otra parte, la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas como nomenclatura nacional, permite obtener una clasificación estadística uniforme, mediante la correspondencia existente (CUCI-NAB-III) entre la NAB y la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional de las Naciones Unidas.^{11/} Por las

9/ El informe completo de la reunión se publicó en el documento E/CN.12/C.1/WG.3/4/Rev.1, que se ha presentado a la consideración del Comité de Comercio.

10/ Véase La uniformación o coordinación de ciertos aspectos de los sistemas aduaneros de los países latinoamericanos (E/CN.12/C.1/WG.3/2).

11/ Véase El Consejo de Cooperación Aduanera (p.13), documento informativo presentado a la reunión mencionada del Grupo de Trabajo.

consideraciones mencionadas y otras, el Grupo de Trabajo estimó conveniente recomendar que los países de América Latina se sumen a los que ya han adoptado en el mundo la Nomenclatura de Bruselas.

36. De otra parte, el Grupo de Trabajo formuló definiciones de términos aduaneros básicos y sugirió a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL la realización de diversos estudios técnicos, en especial los tendientes a promover la coordinación y simplificación de los procedimientos y documentos aduaneros, al igual que los de índole naviera. Además, en otro aspecto de sus trabajos el Grupo examinó los conceptos de "gravámenes" y de "gravámenes vigentes" a los fines de aplicación del Tratado de Montevideo.

V. TRABAJOS DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA CEPAL

1. Trabajos realizados

37. En cumplimiento de las respectivas resoluciones de la Comisión y de su Comité de Comercio, la Secretaría Ejecutiva continuó realizando los trabajos técnicos que se le encomendaron en materia de expansión del comercio e integración económica de América Latina, tanto en los aspectos regionales como subregionales.

38. Las nuevas circunstancias creadas con la conclusión del Tratado de Montevideo y con los pasos dados por países centroamericanos para concertar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, no hicieron oportuno convocar la reunión de expertos prevista en una de aquellas resoluciones y cuyo objeto era proseguir los estudios sobre la formación del mercado común latinoamericano. Por otra parte, diversos gobiernos manifestaron a la Secretaría que estimaban conveniente postergar esa reunión, en vista de que sus expertos se hallaban ocupados en las labores inherentes a la negociación de los acuerdos arriba mencionados.

39. Entre los trabajos realizados por la Secretaría Ejecutiva - cuyo alcance y naturaleza están implícitos en el texto de este informe - se cuentan los siguientes:

a) Preparación de los estudios relacionados con la concertación de los instrumentos multilaterales recientemente concluidos y asesoramiento técnico a los respectivos gobiernos durante las correspondientes reuniones;

b) Compilación de informaciones sobre el movimiento europeo de

/integración económica

integración económica, tanto dentro de los términos de la resolución 121(VII) de la Comisión como con el objeto de poner a disposición de los gobiernos latinoamericanos las necesarias para facilitar la solución de problemas técnicos suscitados por la concertación de los acuerdos multilaterales suscritos hace poco. En este plano, la Secretaría Ejecutiva avanza en los trabajos de análisis relativos a los efectos de esos acuerdos sobre los tratados vigentes con terceros países. El propósito del estudio es aportar elementos para orientar los consiguientes reajustes de esos tratados y examinar las posibilidades de constructiva colaboración que tales reajustes abren respecto al intercambio con terceros países o grupos de países.

c) Establecimiento de relaciones de trabajo en el plano técnico con la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio.

d) Celebración de la Tercera Reunión de Consultas sobre Política Comercial entre Colombia, el Ecuador y Venezuela, previa preparación de los estudios técnicos correspondientes. Según se dijo^{12/} la reunión tuvo por objeto realizar las consultas oficiales que los tres gobiernos habían acordado efectuar entre sí antes de tomar una posición respecto del actual movimiento hacia la colaboración económica multilateral en América Latina. 40. En el artículo 44 del Tratado de Montevideo, así como en su Protocolo 3, los gobiernos signatarios de ese instrumento solicitaron el asesoramiento técnico de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL a los órganos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Ese asesoramiento se está prestando ya y entre las varias formas que asume se cuentan los trabajos que funcionarios especializados de la CEPAL realizan en Montevideo y los estudios sobre temas específicos que efectúa en sus oficinas de Santiago. La Secretaría Ejecutiva procura facilitar a través del asesoramiento la mayor utilización posible por los órganos del Tratado de Montevideo de los estudios de carácter general latinoamericano efectuados por ella; y en lo posible enfoca también dentro del mismo marco general, los de carácter específico o subregional cuya realización interesa de modo directo a dichos órganos.

12/ Véanse supra párrafos 26 a 29, así como el documento E/CN.12/555 ya mencionado (nota 7), que contiene en sus anexos los estudios técnicos preparados por la Secretaría para la reunión.

41. De los trabajos de asesoramiento que la Secretaría Ejecutiva ejecutó con relación a la puesta en marcha del Tratado de Montevideo, conviene citar los siguientes:

a) Participación en las tareas del Comité Provisional del Tratado de Montevideo relativas a la presentación y examen de este instrumento por las Partes Contratantes del GATT. El asesoramiento efectuado en este plano por la Secretaría Ejecutiva cubrió numerosos aspectos:

b) Organización, a pedido de los gobiernos signatarios del Tratado de Montevideo, de la Reunión de Bancos Centrales efectuada en dicha ciudad en enero de 1960 y preparación de los respectivos documentos. Al presente se están elaborando los estudios necesarios para una nueva reunión que se proyecta celebrar en 1961.

c) Recolección de información sobre las importaciones de los países miembros del Tratado, con el objeto principal de tener a la vista durante las negociaciones tarifarias datos suficientemente detallados sobre la naturaleza y cuantía, por artículo, de las importaciones de manufacturas desde el resto del mundo.

d) Asesoramiento a la reunión de expertos en transportes organizada por el Comité Provisional y que tuvo por objeto principal intercambiar y compilar informaciones destinadas a servir de base a una acción futura sistemática en este campo. En esa reunión se consideraron también temas relacionados con la simplificación de la documentación naviera y con el establecimiento para fines estadísticos de una nomenclatura uniforme respecto de carga y tarifas de transporte. Además, se examinaron aspectos preliminares de un posible programa regional de asistencia técnica en materia de regímenes administrativo, operativo y laboral de los puertos.

e) Colaboración prestable al Comité Provisional del Tratado de Montevideo en lo concerniente al establecimiento y organización técnica de sus servicios estadísticos.

2. Programas especiales

42. Dentro de las actividades de la Secretaría en materia de integración económica regional, tienen importancia los programas específicos de estudios que cubren diversos temas: financieros, aduaneros, de carácter industrial y referentes a actividades agrícolas.

/43. En

43. En el campo de los estudios financieros la Secretaría presta especial atención a los destinados a delinear las posibles orientaciones generales de una política crediticia interlatinoamericana para el financiamiento de las exportaciones de bienes manufacturados y de capital. Cabe recordar que los países tradicionalmente exportadores de maquinarias y equipos disponen de mecanismos especializados en el seguro y financiamiento de exportaciones, con el objeto de facilitar su colocación. En cambio, no se ha avanzado sobre ese terreno en América Latina. Ha habido casos de licitaciones de equipos en que el país comprador hubo de desechar propuestas de empresarios latinoamericanos formuladas en condiciones competitivas en cuanto a calidad y precio, pero con plazos de pago más breves que los ofrecidos por abastecedores tradicionales. En el estudio que prepara la Secretaría se toma en consideración la experiencia de otras áreas y se examinará la posible adaptación de los respectivos sistemas a las instituciones y modalidades financieras de América Latina.

44. En materia aduanera se está trabajando en la preparación de un texto bilingüe español-portugués de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, para facilitar las comparaciones interlatinoamericanas y, en su momento, las negociaciones arancelarias. También se halla en elaboración un proyecto de subdivisión de las posiciones de la Nomenclatura de Bruselas. Debe destacarse el estudio en ejecución sobre regímenes de exoneración o devolución de gravámenes (draw-back) y otros regímenes especiales de admisión temporal, zonas, puertos y depósitos libres o francos, así como sobre la coordinación y simplificación de los procedimientos y documentación aduaneras entre países latinoamericanos, trabajos todos de positiva utilidad para el curso del proceso de la integración económica regional. En estas tareas se cuenta con la valiosa colaboración técnica del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.

45. De los estudios industriales en marcha dentro de la Secretaría Ejecutiva, los de mayor vinculación con el establecimiento del mercado común son los relativos a la confección del inventario de industrias manufactureras en América Latina, así como ciertos análisis pormenorizados por sectores: material ferroviario, industrias químicas, textil y otras. Estos trabajos reúnen información de mucha utilidad para el

/desarrollo de

desarrollo de las negociaciones tendientes a la liberación del comercio de manufacturas.

46. En general se reconoce que determinados renglones de las actividades agrícolas no se acomodan fácilmente a los programas de integración regional, debido a las diferencias de productividad entre los distintos países, las medidas proteccionistas, la tradición de autarquía, y otros factores. Por ello, tomando en cuenta preocupaciones antes señaladas,^{13/} la Secretaría Ejecutiva dedica la necesaria atención al estudio de estos problemas desde el punto de vista de las posibles repercusiones del mercado común sobre la producción y el intercambio de productos agropecuarios y su gradual adaptación a las conveniencias de la integración económica.^{14/}

^{13/} Véase supra párrafo 10.

^{14/} Sobre la base de estos trabajos, realizados por intermedio de la División Conjunta CEPAL/FAO, se presentó ya hace meses un informe preliminar a la Sexta Conferencia Regional para América Latina de la FAO (México, agosto de 1960). (Véase El papel de la agricultura en los acuerdos latinoamericanos para la formación de mercados comunes o de zonas de libre comercio (E/CN.12/551)).

