



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/C.1/WG.2/10/Rev.1
27 de febrero de 1959
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COMERCIO
Grupo de Trabajo del Mercado Regional
Latinoamericano
Segunda Reunión
México, D.F., 16-27 de febrero de 1959

RECOMENDACIONES ACERCA DE LA ESTRUCTURA Y NORMAS
DEL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

Informe que el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano eleva a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina con el fin de que sea transmitido al segundo período de sesiones del Comité de Comercio

INDICE

	<u>Páginas</u>
ANTECEDENTES	1
RECOMENDACIONES ACERCA DE LA ESTRUCTURA Y NORMAS DEL MER- GADO COMUN LATINOAMERICANO	4
I. <u>Introducción</u>	4
II. <u>Bases para un posible acuerdo constitutivo del mercado común latinoamericano</u>	6
A. Estructura	6
B. Normas	11
III. <u>Comentarios a las recomendaciones</u>	16
A. Comentarios a la Estructura	16
B. Comentarios a las Normas	31

ANTECEDENTES

De conformidad con la Resolución 116 (VII), aprobada por la Comisión Económica para América Latina en su séptimo período de sesiones, y con lo dispuesto por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano en su primera reunión, celebrada en Santiago de Chile en febrero de 1958, la Secretaría convocó a esta segunda reunión para que el Grupo procediera a considerar en términos más concretos las bases para la formación del mercado común latinoamericano entonces esbozadas.

El Grupo quedó compuesto por las siguientes personalidades:

Carlos D'Ascoli	Senador (Venezuela)
José Garrido Torres	Director Ejecutivo de la Superintendencia de Moneda y Crédito del Brasil
Rodrigo Gómez	Director General del Banco de México
Flavian Levine	Director del Banco Central de Chile, Profesor de la Universidad de Chile, Gerente de la Compañía de Acero del Pacífico
Carlos Lleras Restrepo	Senador (Colombia)
Eustaquio Méndez Delfino	Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y ex Presidente de la Comisión Nacional Honoraria de Economía y Finanzas de la Argentina
Raymond F. Mikesell	Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Oregón, Estados Unidos
Juan Parde Heeren	Ex Ministro de Hacienda del Perú
Galo Plaza	Ex Presidente de la República del Ecuador

El Grupo se reunió en la Oficina de México de la Comisión Económica para América Latina desde el 16 al 27 de febrero de 1959. Sus miembros eligieron presidente al Sr. Galo Plaza y relator al Sr. Carlos Lleras Restrepo.

El Sr. Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, inauguró la reunión y transmitió a los miembros del Grupo los saludos del Secretario General de las Naciones Unidas.

La Secretaría de la CEPAL colaboró estrechamente con el Grupo tanto en la preparación de documentos como en las deliberaciones.

Asistieron a las sesiones los siguientes funcionarios:

Raúl Prebisch	Director Principal de la Comisión Económica para América Latina
Estéban Ivovich	Director de la División de Política Comercial (Secretario General de la Reunión)
Santiago Macario	Economista de la División de Política Comercial

Asesores de la Oficina de la CEPAL en México:

Cristóbal Lara Beautell	Director Interino
Pedro Abelardo Delgado	Secretario del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano
Rafael Izquierdo	Economista de la Sección de Comercio
Salvador Vilaseca	Ayudante del Director

Invitados especiales de la Secretaría:

Cecilio Morales	Director del Departamento Económico de la Organización de Estados Americanos
Ricardo Almanza	Secretario General del Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México
Rafael Urrutia Millán	Director General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México
Octaviano Campos Salas	Director General de Comercio de la Secretaría de Industria y Comercio de México
Agustín López Munguía	Subdirector Técnico de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México
Guillermo Ramos Uriarte	Jefe del Departamento de Política Comercial de la Secretaría de Industria y Comercio de México
Julio Ocadiz	Subjefe de Investigaciones Económicas de la Nacional Financiera de México, S. A.

/El Grupo

El Grupo tomó como base de trabajo el informe preparado por la Secretaría sobre Posibles alternativas para el establecimiento del mercado regional latinoamericano (E/CN.12/C.1/WG.2/7).

Como resultado de la reunión, el Grupo aprobó el informe que figura en las páginas siguientes, y que será presentado por la Secretaría Ejecutiva al segundo período de sesiones del Comité de Comercio, que tendrá lugar en Panamá durante el mes de mayo de 1959.

Al terminar la reunión del Grupo, tanto su Presidente como el Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL expresaron su agradecimiento al Gobierno de México y al Banco de México por todas las atenciones y facilidades recibidas durante la estancia de sus miembros en el país.

RECOMENDACIONES ACERCA DE LA ESTRUCTURA Y NORMAS
DEL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

I. INTRODUCCION

En su primera reunión, el Grupo de Trabajo preparó una serie de bases, o puntos de vista, para que sirvieran de guía a nuevos estudios sobre la formación gradual y progresiva del mercado común latinoamericano. Asimismo, solicitó de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina estudios adicionales y nuevas exploraciones, que facilitarían la continuación de su cometido durante la segunda reunión que acaba de realizarse.

La aportación de la Secretaría ha resultado muy útil en las deliberaciones del Grupo de Trabajo durante esta segunda reunión y ha permitido a sus miembros concretar sus ideas en la forma que se recoge en el presente informe, en cuanto se refiere a la estructura que, a su juicio, debería tener el mercado común y a las normas que debieran guiar su funcionamiento.

El Grupo de Trabajo considera que si los Gobiernos Miembros de la Comisión otorgaran su aprobación general a las recomendaciones contenidas en este informe en el octavo período de sesiones de la CEPAL, que habrá de tener lugar en Panamá durante el mes de mayo próximo, la Secretaría de la CEPAL, en estrecho contacto con los gobiernos interesados, podría posteriormente preparar un proyecto de acuerdo inicial del mercado común, que facilitaría la aglutinación de los países interesados en dar vida inmediata a esta idea.

No se trata de una tarea sencilla; pero contar desde luego con una estructura previa y con unas normas claras, aprobadas por los gobiernos, disminuiría la complejidad de la tarea. Aun así, la forma de precisar esta estructura en proyectos concretos y de cuantificar las metas de reducción de derechos, gravámenes equivalentes y restricciones, habrá de exigir un esfuerzo considerable tanto por su extensión como por su minuciosidad. Sin embargo, realizar esa labor es imprescindible, y una de las virtudes que cabría atribuir a la aprobación de las recomendaciones que aquí se proponen, sería la de proporcionar una pauta

/precisa para

precisa para cumplir esta tarea que, sin ella, sería de gran complejidad y requeriría mucho tiempo.

Por el carácter mismo de estas recomendaciones, que se presentan a la Secretaría con destino a los gobiernos de la Comisión, así como por las funciones que le fueron específicamente encomendadas, los miembros del Grupo en ningún momento han pretendido formular un acuerdo concreto.^{1/} La definición de términos y sus alcances, requerida en la redacción de un Acuerdo, no ha sido considerada en el presente caso. Se ha preferido presentar las ideas fundamentales, destacar su contenido general, y prescindir de casos especiales o problemas que requieren particular interpretación. El Grupo considera que lo esencial es, por ahora, determinar este esquema general del mercado común, para que sobre esta base pueda la Secretaría entrar en una nueva etapa de sus tareas. Por su parte los gobiernos, al contar con un esquema concreto, habrán de disponer de un elemento de juicio adecuado para la consideración de las ventajas y repercusiones del mercado común en sus respectivas economías, facilitándose así la evolución hacia un Acuerdo que haga realidad dicho mercado.

Es indudable que para abarcar otros aspectos relativos al establecimiento y al funcionamiento del mercado común hubiese sido necesario disponer de más tiempo del que el Grupo tuvo en esta segunda reunión. Si los gobiernos aprueban estas recomendaciones se dispondrá del punto de partida indispensable para abordar esos otros aspectos.

El señor Raymond Mikesell manifestó que, aunque no concordaba en algunos puntos de detalle, estaba plenamente de acuerdo con los otros miembros del Grupo en los puntos fundamentales del informe.

^{1/} La Resolución 3 (I) del Comité de Comercio, en cuyo cumplimiento se constituyó el Grupo de Trabajo, le asignó las siguientes funciones:

- a) definir las características del mercado regional teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área;
- b) estudiar sus posibilidades y proyecciones;
- c) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101 (VI) (E/CN.12/410).

II. BASES PARA UN POSIBLE ACUERDO CONSTITUTIVO DEL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

A. Estructura

I. Objetivos

1. El Acuerdo constitutivo del mercado común tiene por objeto contribuir a la aceleración del desarrollo económico equilibrado de América Latina, a su progresiva industrialización y a la tecnificación de su agricultura, y demás actividades primarias, con el fin de promover la elevación del nivel de vida de sus pueblos, mediante

a) la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos entre sus países; y

b) el crecimiento del comercio exterior por la expansión de las exportaciones de productos industriales y el fomento de las exportaciones de productos agrícolas y de otros productos primarios, tanto dentro de América Latina como al resto del mundo.

II. Forma jurídica

2. Este Acuerdo tomará la forma jurídica de la zona de libre comercio con vistas a su gradual transformación en una unión aduanera, todo ello sin perjuicio de adaptar dichas formas a las realidades de América Latina.

III. Régimen aduanero y de liberalización

3. La reducción de los derechos aduaneros y demás gravámenes equivalentes, así como de otras restricciones, a fin de ir estableciendo en forma gradual y progresiva el mercado común para todos los productos que abarque el comercio internacional de los países latinoamericanos, se hará en dos etapas.

La primera etapa, de diez años de duración, tendrá como meta la reducción sustancial, entre los miembros del Acuerdo, de los derechos aduaneros y gravámenes de efecto equivalente, y la eliminación de otras restricciones, previa su transformación - cuando fuere el caso - en derechos aduaneros.

Las reducciones a que se refiere este número serán irreversibles, salvo lo dispuesto en los puntos II y VIII de las Normas, y se cumplirán en la siguiente forma:

a) dentro del primer año de vigencia del Acuerdo se aplicará una

/reducción porcentual

reducción porcentual uniforme a cada uno de los derechos aduaneros y una reducción equivalente de las otras restricciones;

b) dentro de los cinco años de vigencia del Acuerdo quedarán eliminadas o transformadas en derechos aduaneros las restricciones no arancelarias, salvo lo dispuesto en el punto VIII de las Normas; y

c) dentro de los diez años de duración de la primera etapa, los derechos aduaneros y otros gravámenes de efecto equivalente continuarán reduciéndose hasta llegar a los niveles medios fijados conforme a los criterios previstos en los puntos 5 a 8.

El Comité supervigilará el cumplimiento de lo previsto en este punto y en los convenios complementarios a que en el desarrollo del Acuerdo lleguen los países miembros, a fin de asegurar la realización gradual y progresiva de las reducciones previstas.

4. En la segunda etapa se ampliará la reducción de derechos y de otros gravámenes, y a medida que progrese esta reducción se eliminarán gradualmente las preferencias a que se refiere el punto 10, a fin de completar la organización del mercado común.

El Comité, con anterioridad al vencimiento de la primera etapa, promoverá las negociaciones tendientes a tal fin.

IV. Clasificación de productos

5. Para la aplicación de las medidas a que se refiere el punto 3, los productos se dividirán en tres categorías:

Categoría I. Bienes primarios;

Categoría II. Bienes de capital, automotores, demás bienes duraderos, artículos intermedios y otros en los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente intensa o exista margen amplio para la sustitución de importaciones; y

Categoría III. Bienes manufacturados de consumo corriente con respecto a los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente lenta y el margen de sustitución de importaciones se hubiere agotado o estrechado considerablemente, salvo dicho margen de sustitución de importaciones en los países de desarrollo incipiente a que se refiere el punto 7.

V. Programa de la primera etapa

6. En la primera etapa, la reducción de los derechos aduaneros y de otros gravámenes de efecto equivalente se efectuará en la siguiente forma:

a) eliminación para los productos de la categoría I, con las excepciones que sean acordadas - cuando fueren indispensables y en especial respecto a productos agrícolas -, para no afectar ciertas ramas de la producción mientras no sea posible aprovechar más económicamente los factores productivos correspondientes;

b) para los productos de la categoría II, la meta será la reducción o eliminación de derechos aduaneros hasta alcanzar en esta categoría el promedio más bajo posible para estimular intensamente el intercambio regional de estos productos;

c) para los productos de la categoría III, la meta de reducción de los derechos aduaneros será más moderada que la correspondiente a los productos de la categoría II, en forma que la especialización de las industrias existentes y su adaptación a las condiciones del mercado común pueda realizarse de modo gradual y sin provocar trastornos que dificulten el empleo regular de los factores productivos correspondientes.

VI. Régimen para países de menor desarrollo relativo

7. A fin de estimular el desarrollo de los países de industrialización incipiente y facilitar su acceso a los beneficios del mercado común sobre bases de efectiva reciprocidad con los países industrialmente más avanzados, se establecerá en su favor un tratamiento diferencial.

Con este objeto, se hará una clasificación de los países de América Latina basada en el margen disponible de sustitución de importaciones que existe en ellos, y en la potencialidad de exportación que ofrezcan en cada una de las categorías de bienes mencionadas en el punto 5, a saber:

Grupo A. Países de desarrollo más avanzado en las categorías II y III.

Grupo B. Países con desarrollo relativamente avanzado en bienes manufacturados de consumo corriente (categoría III), y con producción incipiente o inexistente de bienes de capital y otros bienes de la categoría II.

Grupo C. Países de desarrollo incipiente en bienes manufacturados

/de consumo

de consumo corriente (categoría III), y sin desarrollo en bienes de capital y otros bienes de la categoría II.

8. El tratamiento diferencial a favor de los países de incipiente desarrollo de los grupos B y C se hará efectivo:

a) determinando para ellos en el Acuerdo como metas de reducción en la primera etapa, y con relación a las categorías de productos en que su desarrollo es incipiente, niveles medios de derechos moderadamente superiores a los establecidos con carácter general para los miembros del Acuerdo;

b) por negociaciones en el seno del Comité mediante las cuales los países de un grupo dado otorguen concesiones especiales a los de desarrollo más incipiente (ya se trate de concesiones de países del grupo A a los del B o C, o de países del grupo B a los del C) en productos de las categorías II y III. Si la concesión se otorgase a un país del grupo C, se extenderá automáticamente a los otros países de ese grupo; si se otorga a un país del grupo B, se extenderá automáticamente a los países de los grupos B y C.

En reciprocidad de esas concesiones especiales, los países de desarrollo incipiente podrán acordar a su vez facilidades a favor de la importación de bienes de capital o de otros bienes de la categoría II procedentes de países del grupo A o B, o a la importación de bienes de consumo corriente procedentes de países del grupo B, ya sea mediante reducción de derechos aduaneros por debajo o dentro del nivel medio fijado para ellos, o por la elevación de esos derechos hacia el resto del mundo cuando ello fuere necesario para hacer efectiva una preferencia adecuada con respecto a determinados artículos. Las facilidades que en virtud de esta reciprocidad recibieren países de los grupos A y B, se extenderán automáticamente a todos los países miembros del Acuerdo.

VII. Amplitud del mercado y núcleos iniciales

9. El mercado común deberá abarcar a todos los países latinoamericanos o al mayor número posible de ellos. Este objetivo no obstará para que un grupo inicial de países dé comienzo al establecimiento del mercado siempre que a) todos los países de América Latina sean invitados a la negociación inicial, y b) los que no suscribieren el Acuerdo desde un principio puedan hacerlo ulteriormente en alguna de las siguientes formas:

/i) dentro

i) dentro de su primer año de vigencia, caso en el que regirán para los nuevos miembros iguales plazos de reducción de derechos aduaneros que los fijados para los participantes originales;

ii) después de expirado el primer año de vigencia del Acuerdo, caso en el que regirán para los nuevos miembros los plazos que restaren a los participantes originales para el cumplimiento de las metas establecidas. Sin embargo, mediante negociación, podrá convenirse que el plazo de diez años fijado en el punto 3 empiece a contarse desde la fecha de adhesión del nuevo miembro, tanto por lo que se refiere a las rebajas que deberá efectuar como a las que a su favor harán los demás miembros.

VIII. Acuerdos específicos de complementación y especialización

10. Con el objeto de promover la complementación o especialización de industrias, dos o más países miembros del Acuerdo, unidos por proximidad geográfica o coincidencia de intereses económicos, podrán, con aprobación del Comité, concertar reducciones o eliminaciones de derechos aduaneros no destinadas a extenderse automáticamente a los demás miembros. Las rebajas o eliminaciones hechas conforme a este número no se computarán en el nivel medio de derechos determinado como meta general para todos los miembros del Acuerdo.

IX. Convenios sobre materias comerciales o económicas no comprendidas en el Acuerdo

11. Los países miembros que lo consideren necesario podrán celebrar entre sí convenios para regular los asuntos comerciales o económicos específicos no contemplados en el Acuerdo, entre ellos los relativos a su comercio fronterizo o al aprovechamiento en común de los recursos naturales de zonas nacionales adyacentes.

Tales convenios deberán ser sometidos al Comité para su aprobación.

X. Tratamiento de más favor

12. En cada país miembro del Acuerdo, los productos y servicios originarios de los demás miembros, o exportados a éstos, gozarán en todo respecto de tratamiento no menos favorable al aplicado a cualquier país, perteneciente o no al Acuerdo.

Por lo tanto, todas las rebajas de derechos aduaneros -- como también la
/reducción o

reducción o eliminación de gravámenes y restricciones de otro tipo que en cumplimiento de las metas establecidas o de otras mayores hiciere un país en forma unilateral, bilateral o multilateral - se extenderán a los demás miembros, excepto:

- a) las concesiones especiales dadas en reciprocidad a los países de desarrollo industrial incipiente, de conformidad con el punto 8;
- b) las rebajas resultantes de los arreglos de complementación y especialización de industrias a que se refiere el punto 10, y los convenios cubiertos por el punto 11;
- c) las concesiones preferenciales ya existentes, a cuya eliminación sea indispensable proceder gradualmente para evitar desplazamientos bruscos en los cauces habituales del intercambio; y
- d) las establecidas en los instrumentos del mercado común centroamericano.

No estarán afectadas por la aplicación de las reglas contenidas en los párrafos primero y segundo de este punto las diferencias temporales que en materia de derechos aduaneros resulten de la adhesión al Acuerdo de nuevos países, conforme al punto 9.

XI. Comité

13. Para administrar el Acuerdo y facilitar la consecución de sus fines, se constituirá el Comité de Política Comercial y Pagos integrado por todos los países miembros y en cuyo seno se efectuarán las negociaciones inherentes al Acuerdo.

B. Normas

El Grupo de Trabajo considera que la estructura que ha recomendado para la constitución del mercado común latinoamericano debe complementarse con normas adecuadas que contemplen diversos aspectos del funcionamiento de dicho mercado, para asegurar el logro efectivo de las finalidades que el mismo persigue.

A ese efecto, el Grupo de Trabajo recomienda la adopción de las siguientes normas de carácter general, cuya concreción en términos detallados tendría que hacerse en oportunidad de las negociaciones necesarias para llegar al Acuerdo.

/I. Beneficios

I. Beneficios comerciales recíprocos del mercado común

1. Es importante para el éxito del mercado común que todos los países miembros encuentren oportunidad de expandir sus exportaciones al tiempo que aplican medidas para reducir sus derechos, gravámenes y otras restricciones a sus importaciones. Con el fin de lograr este propósito, los países miembros que, como consecuencia de las facilidades que les fueran acordadas, aumenten sus exportaciones al mercado común sin un crecimiento proporcional de sus importaciones, deberán intensificar el ritmo de reducción de sus derechos, gravámenes y otras restricciones.

A este efecto el Comité, previa consulta con los países miembros, presentará las recomendaciones para el cumplimiento de ese objetivo.

II. Estabilidad en el tratamiento recíproco

2. Los países miembros no aumentarán entre sí los derechos, gravámenes y otras restricciones en vigor en cada uno de ellos a la fecha de su adhesión al Acuerdo, ni los resultantes de las reducciones y eliminaciones que hicieren posteriormente, ya sea en cumplimiento de las metas fijadas en dicho Acuerdo o dentro del régimen de concesiones especiales a que se refiere el punto 8 de la Estructura.

Se admitirán, como excepciones de esta regla, los siguientes casos:

a) cuando un país miembro desee modificar su tarifa aduanera para absorber en la misma los efectos de las restricciones no arancelarias. Este traslado podrá hacerse sólo durante los primeros cinco años de vigencia del Acuerdo;

b) en los casos de emergencia previstos en el punto VIII de estas Normas, y

c) en los otros casos de excepción convenidos entre los países miembros en las negociaciones previas al Acuerdo.

III. Determinación del origen de las mercancías

3. Tan pronto como se haya constituido, el Comité deberá fijar los criterios o normas que se seguirán para determinar cuándo un producto es originario de alguno de los países miembros, a los efectos de la aplicación del tratamiento preferencial propio de la zona de libre comercio.

IV. Equiparación de derechos aduaneros

4. El Comité determinará periódicamente los productos respecto de los cuales resultare necesario proceder a la equiparación de sus derechos aduaneros para las importaciones desde terceros países, ya sea para establecer una preferencia regional adecuada o para solucionar otros problemas resultantes de la falta de uniformidad de los derechos vigentes. Los países miembros acordarán para esos productos, por negociación en el seno del Comité y teniendo presentes las recomendaciones de éste, los derechos comunes a adoptarse y la forma y plazo o gradualidad de su adopción.

V. Coordinación de la política comercial

5. Los países miembros procurarán, actuando a través del Comité, efectuar conjunta o - en su defecto - coordinadamente, las negociaciones comerciales con terceros países, con miras a la defensa común de sus intereses y a evitar que las concesiones que puedan otorgarse a estos impidan mantener un margen adecuado de preferencia dentro del mercado común o que tales concesiones obstaculicen la aplicación del Acuerdo y el logro de los objetivos que éste persigue.

VI. Programa especial de reducción de derechos aduaneros elevados

6. El Comité deberá considerar la conveniencia de acordar reglas conducentes a asegurar la reducción entre los países de los derechos aduaneros muy elevados. A este efecto, el Comité podrá acordar una reducción porcentual periódica obligatoria de los derechos aduaneros cuya incidencia sobre el valor de los respectivos productos exceda de cierto porcentaje.

VII. Reglas de competencia

7. A fin de contribuir al funcionamiento regular del mercado común, deberá evitarse que las exportaciones de un país miembro, mediante prácticas de competencia desleal, perjudiquen las actividades de los otros países del Acuerdo, ya sea por la depreciación monetaria competitiva o en cualquier otra forma.

Los países miembros también deberán abstenerse de prácticas discriminatorias, a fin de que los precios de exportación para cada artículo sean los mismos, independientemente del mercado a que se destinen.

/El Comité

El Comité deberá juzgar cuándo un país miembro está incurriendo en prácticas discriminatorias o desleales en su intercambio con los demás y promoverá las medidas necesarias para su corrección.

VIII. Medidas para corregir el desequilibrio del balance de pagos

Los países contratantes cuyo balance de pagos en su conjunto hubiera mejorado a raíz de la política de reducciones deberían intensificar el ritmo de reducción de sus derechos, gravámenes y otras restricciones. El Comité deberá hacer recomendaciones para cumplir este objetivo.

Las partes contratantes que - a consecuencia de esta política de reducciones - hubieran incurrido en déficit, o acrecentado un déficit existente, podrán temporalmente atenuar el ritmo de reducción previa consulta con el Comité. Sin embargo, esta atenuación no debería dispensar a los países deudores de la necesidad de tomar medidas para corregir su desequilibrio.

IX. Medidas de emergencia (cláusulas de salvaguardia)

8. Si la aplicación del régimen de reducciones de derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones previsto en el Acuerdo originara perturbaciones graves en algún sector importante de la actividad económica nacional, o motivare desocupación apreciable de mano de obra que no pudiera ser absorbida por otras actividades, el país afectado podrá suspender temporalmente, con carácter de emergencia, la aplicación de concesiones ya dadas, así como el otorgamiento de nuevas concesiones. Podrá, asimismo, poner en ejecución medidas especiales en resguardo de los correspondientes intereses nacionales.

De la suspensión se dará conocimiento oportuno al Comité, el que examinará prontamente las causas que la hubieren originado y promoverá las medidas que en el plano de la acción colectiva estime conveniente para su corrección.

Si la suspensión de concesiones se prolongase por más de un año, a solicitud de cualquiera de los países miembros se efectuarán negociaciones para restablecer la situación de reciprocidad preexistente o buscar nuevas fórmulas de equilibrio.

/X. Coordinación

X. Coordinación en materia aduanera y estadística

9. Los países miembros adoptarán, dentro de los cinco años de vigencia del Acuerdo, una nomenclatura arancelaria uniforme, así como definiciones, procedimientos y reglamentaciones aduaneras comunes, y coordinarán sus estadísticas nacionales, teniendo en cuenta las necesidades de diversa índole que surjan de la aplicación del Acuerdo y del funcionamiento del mercado común.

El Comité fijará las normas destinadas a facilitar el cumplimiento de este punto.

XI. Participación de las fuerzas económicas

10. En la organización y funcionamiento del mercado común, el Comité procederá en estrecho contacto con las fuerzas representativas de la actividad económica, requiriendo su concurso en la preparación de las medidas correspondientes.

XII. El régimen de pagos

11. El funcionamiento y desarrollo adecuado del mercado común requerirá la organización de un régimen de pagos y créditos que facilite la liquidación multilateral de las transacciones entre los países miembros. Las normas que se adopten sobre el particular deberán contemplar la apertura de créditos suficientemente amplios para estimular un crecimiento sustancial del comercio dentro del mercado común.

III. COMENTARIOS A LAS RECOMENDACIONES

A. Comentarios a la Estructura

1. Objetivos

Confirmando las conclusiones a que llegó el Grupo de Trabajo en su primera reunión de Santiago, hace un año, en el informe se recomienda a los gobiernos la formación gradual y progresiva de una zona de preferencia latinoamericana a fin de ir constituyendo el mercado común. En esta zona todos los productos, primarios e industriales, originarios de América Latina, tendrán en el comercio entre los distintos países un tratamiento preferencial con respecto a los del resto del mundo.^{2/}

El Grupo de Trabajo considera que en la etapa presente del desarrollo económico latinoamericano este régimen preferencial es indispensable para impulsar vigorosamente la industrialización; ello, aparte de los efectos benéficos que habrá de tener sobre el nivel de vida de los pueblos, pondrá a la industria latinoamericana en condiciones de desarrollar sus exportaciones industriales hacia el resto del mundo dando así considerable impulso a su comercio internacional.

2. Forma jurídica

El Grupo se ha inclinado por la forma jurídica de la zona de libre comercio para iniciar la formación del mercado común. Así no se precisa el establecimiento inmediato de una tarifa aduanera común de todos los

^{2/} Dos de los apartados del punto 2 de la resolución 4 (I) sobre comercio de productos tradicionales del Comité de Comercio han considerado este aspecto en las siguientes recomendaciones a los gobiernos:

"b) que la comercialización de esos productos se haga entre los países latinoamericanos a precios internacionales y en condiciones similares a las de su comercio con otros países del mundo; y que en igualdad de precios y otras condiciones se procure en lo posible la adquisición de esos rubros dentro de América Latina y en cuanto lo permita el régimen de comercio exterior de los países del área;

c) que de acuerdo con las condiciones imperantes en el mercado mundial los países deficitarios de tales productos los adquieran, en lo posible, en las fuentes habituales de abastecimiento dentro de América Latina, en la medida en que los países productores estén en situación de atender los requerimientos de sus clientes normales y, en el caso de los países que mantengan acuerdos de pago, cuando lo permitan las disponibilidades de pagos creadas en los países consumidores".

países latinoamericanos frente al resto del mundo, como es el caso de la unión aduanera, aunque haya que irse acercando gradualmente a ese objetivo, para facilitar el desenvolvimiento del mercado común.^{3/}

En este sentido, el Grupo de Trabajo considera que América Latina deberá encontrar una solución ajustada a su propia realidad, esto es, que responda tanto a las condiciones como a las posibilidades de su desarrollo económico. En consecuencia, la elección de la fórmula de la zona de libre comercio y su evolución hacia la unión aduanera no implica en modo alguno seguir estrictamente moldes preestablecidos, sino un esfuerzo de adaptación de esos moldes a la realidad latinoamericana.

3. Los objetivos concretos y sus etapas

El objetivo final del mercado común es la eliminación de todos los derechos y restricciones entre los países latinoamericanos.

El Grupo empezó por examinar detenidamente: a) si debería procurarse llegar desde un comienzo a un compromiso total, entre todos los Gobiernos participantes, consistente en eliminar completamente los derechos aduaneros y otras restricciones semejantes en un determinado período, o, b) si resultaría más conveniente dividir en etapas el proceso del mercado común tratando de fijar objetivos limitados, en una primera etapa, y dejando para una negociación posterior, en una segunda etapa, lo que mejor procediera a la luz de la experiencia recogida.

En un campo en el que América Latina carece por completo de experiencia, podría resultar un verdadero salto en el vacío aceptar un compromiso total desde un comienzo. Por fortuna, no es necesario hacerlo así. Son perfectamente compatibles la aspiración última de llegar al mercado común y la posibilidad de ponerse inicialmente de acuerdo sobre objetivos limitados, pero bien concretos y definidos, cuya gradual realización ha de aleccionar a los gobiernos sobre la mejor forma de lograr el cumplimiento de la aspiración propuesta en un plazo más o menos breve.

^{3/} En la Norma IV se contempla la determinación periódica de los productos cuyos derechos aduaneros para las importaciones procedentes de fuera del mercado común deberán ser equiparados o uniformados en los países miembros.

En este orden de ideas se concibe - y así se recomienda en este informe - un acuerdo mediante el cual los gobiernos participantes se comprometerían a eliminar o a transformar todas sus restricciones en derechos arancelarios y a reducir la cuantía de estos derechos de manera que, transcurrido un período de diez años, el nivel medio de protección aduanera no sobrepase un determinado límite. Conseguido este objetivo, los gobiernos, aprovechando la experiencia adquirida, entrarían en una nueva negociación general para acordar en qué forma y medida y en cuánto tiempo, podrían continuar la reducción de derechos en una segunda etapa.

Una fórmula de esta naturaleza tiene, ante todo, la ventaja de combinar una actitud prudente con la firme decisión de reducir los niveles actuales de protección entre los países latinoamericanos. Aunque se trata de un compromiso parcial, se fijan en él objetivos concretos que encauzan la evolución hacia el mercado común. La idea correría el riesgo de malograrse al ser llevada a la práctica si se formulara simplemente una declaración de intenciones, y no hubiera acuerdo alguno sobre una reducción sustancial de los niveles arancelarios actuales. Un compromiso así es - a juicio del Grupo - lo mínimo que se requiere para iniciar la formación del mercado común.

Se acaba de hacer referencia a la idea de reducir los gravámenes a la importación a un cierto nivel medio, tras un período constituido por un determinado número de años.^{4/} Este procedimiento tiene dos ventajas esenciales: a) permitir una gran flexibilidad a los gobiernos en la aplicación de las reducciones, y b) facilitar la negociación de acceso de nuevos países.

En cuanto a la flexibilidad, el promedio permite que cada gobierno inicie y prosiga la reducción de derechos y restricciones en la forma que más conviniere a sus intereses, siempre que ello conduzca finalmente al nivel medio o promedio que se hubiere pactado. Dentro de la flexibilidad del procedimiento del promedio, cada gobierno quedaría en libertad de acción para ir introduciendo unilateralmente las rebajas conducentes al

^{4/} Debe destacarse que lo que se establece según el procedimiento del promedio no es un compromiso de reducir en un porcentaje dado el nivel inicial de gravámenes, sino el de llevar esos gravámenes, al cabo de un determinado número de años, al nivel medio acordado.

cumplimiento del compromiso adquirido, o para negociar bilateral o multilateralmente estas rebajas con otros países contratantes. Pero es importante subrayar de nuevo que estas rebajas no se harían al azar sino con un propósito definido: el de no sobrepasar, al cabo de la primera etapa, el nivel medio de gravámenes a la importación que se hubiera pactado.

Un ejemplo permitirá comprender mejor esta idea: supóngase que, en una determinada categoría de bienes, el promedio actual de derechos aduaneros en un país dado es de 40 por ciento y los gobiernos acuerdan reducir el promedio correspondiente a 10 por ciento al final del período de 10 años. Ello no significa de ninguna manera que para todos los productos de esa categoría los derechos aduaneros habrán de reducirse a 10 por ciento; por el contrario, el gobierno del país de que se trate podrá reducir los derechos en la forma que considere más conveniente. Así se concibe, por ejemplo, que para una tercera parte de las importaciones de esta categoría pudieran eliminarse totalmente los derechos; para otra tercera parte se redujera el promedio a 5 por ciento y que ello permitiría, para la tercera parte restante, mantener un promedio del 25 por ciento;^{5/} dentro de este último promedio cabrían derechos más elevados de 25 por ciento en compensación de otros relativamente bajos. La fórmula es, pues, de gran flexibilidad y permite a los gobiernos tomar las medidas que aconsejen las circunstancias sin separarse del compromiso de reducir el nivel medio a la cifra pactada.

Para que la flexibilidad sea mayor, en vez de estipular en el Acuerdo la forma de realizar periódicamente estas rebajas en el promedio, se dejaría ello a la determinación posterior de los gobiernos en el seno de un Comité de representantes cuya creación también recomienda el Grupo de Trabajo. De esta manera, si la reducción gradual de gravámenes a las importaciones entre países miembros no se estuviera llevando a un ritmo adecuado para los objetivos del Acuerdo, se podría convenir la adopción de medidas para impulsar esa reducción e inclusive adoptar metas intermedias.

^{5/} Esto ocurriría si la importación y por lo tanto la ponderación en el promedio, es igual para cada una de las tres partes en que en este ejemplo se han dividido los productos de esa categoría.

En cuanto a la accesibilidad de nuevos países, el procedimiento del promedio presenta también grandes ventajas. En efecto, si se hubiese constituido un grupo inicial de países para comenzar la realización del mercado común, bastaría con que cualquier país que quisiera incorporarse posteriormente aceptase los promedios convenidos por los otros para que su incorporación pudiera cumplirse.

Si no se siguiera este procedimiento, la incorporación de un nuevo país daría lugar a difíciles y engorrosas negociaciones que serían tanto más dilatadas cuanto mayor fuera el número de países contratantes. Además, sería difícil establecer la equivalencia de concesiones entre los países ya existentes y el nuevo que quisiera incorporarse.

Todo eso se evita con el procedimiento del promedio. Bastará que el nuevo adherente se comprometa a rebajar el promedio de derechos aduaneros en la forma pactada por los demás participantes en el Acuerdo para que su incorporación pueda realizarse.

El Grupo de Trabajo no ha considerado oportuno referirse concretamente al monto de la reducción aconsejable de los derechos. Considera por el momento suficiente establecer el procedimiento para hacerlo y las etapas en que debería cumplirse el propósito. Si los gobiernos tomaran una decisión en la próxima reunión de Panamá con respecto al procedimiento que se recomienda en este informe, podría abordarse el problema de la cuantificación de las metas de reducción de gravámenes a la importación. Aprobada por los gobiernos la recomendación pertinente, la Secretaría, con los expertos que se creyera conveniente designar, llevaría a cabo una cuidadosa investigación para someter a la consideración de los gobiernos las alternativas que se estimaren más adecuadas.

Además de recomendar el procedimiento del promedio, como forma de reducir los derechos aduaneros y gravámenes equivalentes en el término de 10 años, el Grupo de Trabajo recomienda que se inicie inmediatamente este proceso, dentro del primer año de vigencia del Acuerdo, mediante una reducción inicial (no en forma de promedio) de todos y cada uno de los derechos aduaneros y restricciones que podría ser, por ejemplo, del orden de 5 a 10 por ciento, para iniciar de una vez el régimen preferencial y dar un primer impulso que acaso fuera decisivo al comercio interlatinoamericano. Estas rebajas, desde luego, se computarían después dentro de las reducciones hacia el promedio a que se ha venido haciendo referencia.

Asimismo, el Grupo recomienda a los gobiernos que, dentro de los primeros 5 años de vigencia del Acuerdo, se eliminen cuantas restricciones de orden cambiario, cuantitativo, financiero, etc. dificulten el comercio interlatinoamericano. Como en varios países estas restricciones se deben a que la tarifa aduanera ha perdido eficacia en la práctica, en parte como consecuencia de la inflación, se recomienda dejar a decisión de los gobiernos transformar o no en derechos aduaneros estas restricciones antes de su eliminación y en la medida en que cada gobierno lo crea conveniente. ^{6/} Desde luego, los derechos aduaneros así aumentados quedarían sujetos a los niveles pactados y al ritmo o procedimiento de reducción que se acordare para llegar gradualmente a dichos niveles.

El Grupo recomienda que, en principio, la reducción de derechos aduaneros y otros gravámenes equivalentes (así como el de otras restricciones) sea irreversible, a fin de asegurar la estabilidad del tratamiento recíproco; salve excepciones que se comentan en el lugar pertinente. ^{7/}

4 y 5. Clasificación de productos y programa para la primera etapa

El Grupo ha considerado conveniente recomendar a los gobiernos que en el Acuerdo inicial del mercado común se dividan los productos en tres categorías, atendiendo a su naturaleza así como al grado de desarrollo de las respectivas industrias en los distintos países latinoamericanos. Estos tres grupos son los siguientes:

Categoría I. Bienes primarios;

Categoría II. Bienes de capital, automotores, demás bienes duraderos, artículos intermedios y otros en los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente intensa o exista margen amplio para la sustitución de importaciones; y

^{6/} Véase el punto a) de la Norma II.

^{7/} En la Norma II se establece de manera más precisa el compromiso de no aumentar para el intercambio entre los países miembros, los derechos, gravámenes y restricciones referidos, originales o ya reducidos, aunque indica algunas excepciones que deberían hacerse a esa regla a juicio del Grupo.

Categoría III. Bienes manufacturados de consumo corriente con respecto a los cuales la demanda tiende a crecer en forma relativamente lenta y el margen de sustitución de importaciones se hubiere agotado o estrechado considerablemente.

La posición de estos tres grupos es muy diferente desde el punto de vista de las posibilidades de reducción de derechos y eliminación de las restricciones que se recomiendan para una primera etapa de diez años. Así, en los bienes primarios, que son en su mayoría productos tradicionales en el comercio interlatinoamericano, existe, a juicio del Grupo, el máximo de posibilidades inmediatas. Hay un buen número de ellos, especialmente en los productos minerales y otras materias primas, en el que podría lograrse en un plazo relativamente breve la eliminación de aranceles y otras restricciones.

En materia agrícola, sin embargo, se presentan casos importantes en los que el Grupo aconseja proceder con prudencia en virtud de dos consideraciones que señaló en su informe anterior al comentar la Base II. ^{8/} En efecto, en algunos de esos productos la progresiva tecnificación de la agricultura sería paso previo para su plena incorporación al mercado común, a fin de establecer condiciones satisfactorias de competencia interlatinoamericana. Por lo que toca a otros artículos, es posible que el incremento futuro de su consumo vaya reduciendo en algunos casos los saldos exportables de países productores de América Latina y ello haga indispensable el mantenimiento o aumento de la producción de otros países latinoamericanos aunque su costo sea superior a los precios internacionales, con la consiguiente necesidad de protección frente al resto del mundo. ^{9/}

8/ Véase E/CN.12/C.1/WG.2/6, p. 10.

9/ Con posterioridad a esta última observación del Grupo de Trabajo, en estudios recientes de la Secretaría se ha podido comprobar que éste es precisamente el caso de productos de tanta significación como el trigo, en el que es poco probable que el déficit actual de abastecimiento del conjunto de América Latina pueda reducirse en los próximos veinte años. No sería pues juicioso dismantelar el régimen actual de protección sin establecer otras medidas de estímulo de la producción nacional de éste y otros alimentos.

Desde otro punto de vista, el rápido crecimiento de la población latinoamericana y la necesidad ineludible de mejorar su dieta alimenticia, imponen - cada vez con mayor fuerza - la mejor utilización de la tierra disponible mediante el avance progresivo de la tecnificación. El mercado común facilitará considerablemente esta evolución productiva al permitir que países que, por condiciones ecológicas poco propicias, consiguen producir algunos alimentos (o materias primas) sólo a costos relativamente elevados, puedan obtenerlos en términos más favorables de otros países latinoamericanos y dedicar sus tierras a otras formas de producción.

La falta de un mercado común, y especialmente la de arreglos satisfactorios de pagos entre los países latinoamericanos, así como la deficiencia de transportes, han sido uno de los factores que han impedido esta mejor utilización de la capacidad productiva de la tierra. Transformar esta situación requerirá una cuidadosa combinación de las medidas de política comercial con programas adecuados de desarrollo agrícola.

De lo anterior se deriva la conveniencia de prestar especial atención a los productos agrícolas actualmente sujetos a derechos o restricciones y la de proceder con respecto a ellos en forma de negociaciones por productos, dado su escaso número y los problemas especiales que presentan.

Las otras dos categorías se refieren a productos industriales. La categoría II comprende productos de industrias que podrían calificarse de dinámicas, dado el intenso desarrollo de ellas que cabe esperar en los países industrialmente más avanzados de América Latina en los próximos decenios, sin excluir desde luego la posibilidad de que también se implanten y prosperen en los países hasta ahora menos desarrollados.

Las industrias dinámicas son principalmente las productoras de bienes de capital, de productos intermedios o semielaborados y de algunos bienes de consumo duradero (en especial productos de las industrias mecánicas). Se caracterizan por tener un alto grado de densidad de capital, por contar con un mercado en expansión sustancial - tanto por el crecimiento de la demanda como por las amplias posibilidades de sustitución de importaciones que hay en tales bienes - y por ser industrias nuevas o no existir aun en América Latina. En consecuencia, tienen perspectivas de un rápido

/crecimiento y

crecimiento y ofrecen posibilidades amplias e inmediatas de complementación, especialización y reestructuración sin los serios problemas de reajuste que el mercado regional significaría para otras industrias ya establecidas y consolidadas o limitadas a un crecimiento vegetativo; es decir, es en esas industrias dinámicas en las que sería posible alcanzar los beneficios más sustanciales con un mínimo de trastornos y reacciones adversas.

Este hecho es de importancia decisiva para el mercado común. No se trata de que un país - en un concepto estático - acreciente su producción a expensas de la de otros: hay lugar para todos si se crean condiciones básicas adecuadas para especializar la producción, hecho que habrá de ser tanto más fácil cuanto más rápidamente se acreciente la demanda y la producción en el proceso dinámico del mercado común.

Las industrias dinámicas se encuentran pues en circunstancias que parecerían ser muy propicias a una política relativamente rápida de reducción de aranceles y restricciones, con el tratamiento diferencial que se prevé para los países que en estas industrias son de incipiente desarrollo.

Es diferente el caso de gran parte de las industrias de bienes de consumo corriente a que se refiere la categoría III. En los países más desarrollados, estas industrias están ya plenamente establecidas; la sustitución de importaciones se ha cumplido de tiempo atrás en buena parte de ellos y el crecimiento de la producción tenderá a ser más lento que en las industrias dinámicas siguiendo paulatinamente el crecimiento de la población. Pero es claro que si se constituye el mercado común y se abren posibilidades de exportación, algunas de esas industrias podrán tener un fuerte impulso en su desenvolvimiento.

En cuanto a los países menos desarrollados, aunque exista en ellos campo de expansión para estas industrias por no haberse agotado todavía el margen de sustitución de importaciones - que por el contrario es muy amplio en algunos -, la competencia de los más desarrollados podría apararles consecuencias inmediatas desfavorables para ciertas ramas de la industria, de no proceder con prudencia.

Las consideraciones que acaban de formularse han llevado al Grupo de Trabajo a recomendar metas diferentes para estos dos grupos de productos industriales que acaban de verse. Mientras para la categoría II, referente

a bienes de capital y otros bienes de las industrias dinámicas, se recomienda como meta un promedio bajo de derechos que estimule en la mayor medida posible el intercambio latinoamericano de estos productos, para la categoría III, formada por bienes manufacturados de consumo corriente, se recomienda un promedio más alto, a fin de no forzar durante la primera etapa de diez años una reducción de derechos que presumiblemente podría acarrear trastorno a las industrias existentes. La reducción deberá graduarse en forma que facilite la evolución gradual de esas industrias hacia formas de especialización y mayor productividad que les permitan desarrollarse en un amplio régimen de competencia interlatinoamericana.

Por otra parte, fijar como meta para esta categoría de productos un promedio de derechos más elevado no será obstáculo para que aquellos países en los cuales determinados bienes de consumo corriente tengan características dinámicas obtengan de los otros - con respecto a esos productos y como parte del programa general de reducciones - rebajas arancelarias considerables y aun superiores a las concedidas a productos de la categoría II.

6. Régimen para países de menor desarrollo

Teniendo presente la preocupación que predominó en la primera reunión del Grupo de Trabajo, en el sentido de procurar llegar a fórmulas de mercado común que, lejos de dificultar el crecimiento industrial de los países menos desarrollados de América Latina, dieran a éstos un vigoroso estímulo de industrialización, en la presente reunión se ha llegado a conclusiones definitivas sobre este aspecto tan importante. En consecuencia, el Grupo considera conveniente que el Acuerdo consagre una clasificación de países según el grado de desarrollo que hayan alcanzado en ellos las industrias de las categorías II y III, en la siguiente forma:

El grupo A se refiere a los países que podrían llamarse económicamente más avanzados de América Latina. En ellos, las industrias de consumo corriente - categoría III - se encuentran en pleno desarrollo, al mismo tiempo que las industrias de bienes de capital y otros bienes - categoría II - están avanzando ya resueltamente en virtud de las exigencias del proceso de desarrollo económico. El grupo B comprende los países en que las industrias de bienes manufacturados de consumo corriente se han desenvuelto también en forma parecida a la del grupo anterior, aunque contando

todavía con mayor margen de sustitución de importaciones, pero, en cambio, en los cuales, las industrias de bienes de capital y otros de la categoría II, o no existen o son aún incipientes. El grupo C comprende países en donde las industrias de bienes de consumo corriente son aún incipientes y existe un amplio margen de sustitución de importaciones, y se carece de industrias de bienes de capital, salvo algunas excepciones referidas por lo común a productos intermedios.

El Grupo de Trabajo considera conveniente ofrecer tratamiento diferencial en favor de los países de los grupos B y C. Con este objeto propone que en el Acuerdo del mercado común, para esos dos grupos de países, y como meta a lograr en la primera etapa, se establezca un nivel medio de derechos moderadamente más elevado para las categorías de productos que se encuentren en un estado de desarrollo incipiente. Así, por ejemplo, si se estableciera como meta general para los bienes de capital y otros de la categoría II, llegar en diez años a derechos aduaneros que no representen en promedio más del 10 por ciento del valor de las importaciones, se acordaría en esa categoría de productos, para los países de los grupos B y C, un nivel promedio de derechos de, por ejemplo, el 15 por ciento. Lo mismo podría hacerse en materia de bienes de consumo, categoría III, con respecto a la cual se establecería, para los países del grupo C, un nivel promedio superior al general fijado para los países de los grupos A y B. ^{10/}

El Grupo de Trabajo atribuye considerable importancia a este tratamiento diferencial, pues si se consideraran todos los países como iguales desde el punto de vista del desarrollo económico, se consagraría en el Acuerdo del mercado común una manifiesta desigualdad de tratamiento. En realidad, para que el tratamiento sea igual, en el fondo se requiere reconocer la desigualdad de los países. Pero no es ésta la única manera en que ha procurado el Grupo concretar un tratamiento favorable para los países menos desarrollados; también recomienda a los gobiernos la conveniencia de realizar concesiones especiales en favor de esos grupos de países. Ello requiere una explicación.

^{10/} Uno de los miembros del Grupo de Trabajo recomendó especialmente a la Secretaría que en su informe a los gobiernos considere el caso de países que tienen un alto nivel de costos internos. A su juicio, sería conveniente, para facilitar la incorporación de esos países al Acuerdo del mercado común, que pudieran tener el promedio correspondiente a los países de la categoría C, aun cuando en ellos hubiera industrias de consumo bien desarrolladas.

Al establecer como meta un nivel más alto de derechos aduaneros para los países menos desarrollados, el Grupo de Trabajo, sin pretender alentar en ellos formas antieconómicas de industrialización, desea reconocer el hecho de que, por su inferior productividad y por sus menores recursos totales - en comparación con los países más avanzados -, requieren temporalmente de un mayor grado de protección. Sin embargo, habrá que dar a esos países fuertes incentivos adicionales para que, conjuntamente con ese mayor grado de protección media, puedan industrializarse vigorosamente con vistas al mercado común. Esto es lo que se trata de conseguir mediante las concesiones especiales. Un ejemplo permitirá comprender mejor su alcance y sus propósitos. Supóngase que un país de incipiente desarrollo del grupo C acuerde por negociación - dentro del Comité - con uno o más países avanzados del grupo A, eliminar derechos de aduanas para ciertos bienes de capital en que estos últimos están interesados, ya sea dentro del promedio que le corresponde, o estableciendo un promedio más bajo si así lo juzgara conveniente ese país. A cambio de las facilidades que acordara, el país del grupo C recibiría concesiones especiales de los países más avanzados, como la eliminación de derechos para permitir la entrada en su territorio de ciertos productos que el país del grupo C estaría en condiciones de producir económicamente y exportar al mercado de los países del grupo A. A fin de hacer efectiva esta concesión recibida por el país del grupo C, la misma se extendería automáticamente sólo a los demás países de desarrollo incipiente de ese grupo C, pero no a los de los grupos A y B. En esta forma, los países del grupo C podrían disponer del amplio y creciente mercado del país del grupo A para estimular su industrialización y sus exportaciones industriales.

Por su parte, los países del grupo B que han avanzado mucho en sus industrias de consumo, podrían asimismo entrar en negociaciones especiales con los países de desarrollo incipiente en estos bienes - grupo C - para efectuar concesiones recíprocas análogas.

Todo esto significa que dentro del sistema preferencial latinoamericano habría un régimen de preferencias especiales para los países relativamente pequeños, a fin de crear condiciones propicias para la inversión de capitales nacionales o extranjeros y aprovechar sus aptitudes en su programa de industrialización, no solamente para sus propios mercados nacionales sino también para el mercado común. Pero cabe destacar que estas preferencias serán exclusivamente para ellos y que cualquier facilidad que en reciprocidad de esas concesiones obtuviera un país industrialmente avanzado - grupo A - o medianamente avanzado - grupo B -, se extendería automáticamente a todos los países miembros, en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

7. Amplitud del mercado y núcleos iniciales

El Grupo de Trabajo se ha pronunciado ya en su primer informe en favor de que el mercado común abarque el mayor número de países. Esto no significa necesariamente que el mercado común no pueda comenzar con un núcleo inicial de países que tengan en su realización un interés más activo. Pero para responder desde el principio a la aspiración señalada, el Grupo de Trabajo considera de fundamental importancia sugerir a los gobiernos dos proposiciones. Primera, que a la constitución inicial del Acuerdo sean invitados todos los países latinoamericanos; y segunda, que los países que por alguna razón no decidan participar inicialmente puedan hacerlo en cualquier momento sin entrar en complicadas negociaciones. Ya se ha mencionado este aspecto al referirse a las ventajas que tiene el procedimiento del promedio desde el punto de vista de la accesibilidad de nuevos países.

Hay posibles coincidencias de intereses que facilitan la formación de una órbita amplia de países. Así, el hecho de que el intercambio de siete países del área sur abarque cerca del 90 por ciento del comercio total entre los países latinoamericanos (excluyendo el petróleo), hace pensar con frecuencia que podrían constituir el núcleo inicial del mercado común. Pero hay otros países geográficamente distanciados de aquéllos que, por razón de coincidencia de intereses, podrían inclinarse a participar en ese núcleo. Esa zona de coincidencia podría muy bien residir en el campo de las industrias dinámicas. Aparte de otros, ese común denominador constituiría una fuerza muy poderosa de ampliación presente o futura del núcleo inicial del mercado común, y a juicio del Grupo de Trabajo habría que hacer todo lo posible para no debilitar esa fuerza constructiva.

Pero nada de eso puede encararse desde un punto de vista estático. El mercado común no obedece a un designio de cristalizar el intercambio existente; se propone, por el contrario, crear una nueva composición del cambio acorde con las profundas transformaciones estructurales que en los próximos decenios deberá experimentar la economía latinoamericana, si es que ha de crecer vigorosamente. Y la distancia geográfica en una América Latina que se industrializa con rapidez ya no puede tener la misma significación que tenía cuando sus países estaban dedicados, /casi exclusivamente,

casi exclusivamente, a la producción primaria para los grandes centros industriales. Todo ello tiende a fortalecer la idea de una constelación lo más amplia posible.

El Grupo de Trabajo considera que la constitución de otro tipo de constelaciones de países, mediante arreglos exclusivos, podría obstaculizar la formación del mercado común latinoamericano. Por otra parte, es claro que la proximidad geográfica va a crear dentro del mercado común zonas de intercambio muy estrecho entre los grupos correspondientes de países, pero eso tiene que ser el resultado espontáneo de los mismos hechos y no de una política que excluya a otros países latinoamericanos por el solo hecho de su lejanía; lejanía por lo demás, que se superará en muchos casos a medida que mejoren los transportes.

8. Acuerdos específicos de complementación y especialización

Las consideraciones señaladas no obstan para que países íntimamente ligados por esa proximidad geográfica o por coincidencia de intereses formen entre ellos arreglos de complementación y especialización para aumentar la productividad y reducir los costos de ciertas industrias. Estos arreglos de especialización o complementación no podrían realizarse fácilmente, como sería deseable, si las eliminaciones o reducciones de derechos de aduana que se concertaran entre los países interesados se extendieran inmediatamente a otros países en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. De ahí la necesidad de no aplicar dicha cláusula en estos casos. Por supuesto, ello tendría que hacerse con carácter temporal hasta tanto se pudieran consolidar, a través de su especialización o complementación, las industrias. Además, el Grupo de Trabajo considera indispensable que los derechos aduaneros eliminados o rebajados en esta forma no se computen dentro de los niveles medios pactados en el Acuerdo, con lo cual significa que tales rebajas o eliminaciones serían adicionales a las acordadas con carácter general y no afectarían para nada la obligación de cumplir los compromisos contraídos en el Acuerdo.

9. Otros convenios especiales

Aparte de los convenios especiales que acaban de mencionarse, el Grupo de Trabajo considera conveniente que el Acuerdo pueda permitir

/otros convenios

otros convenios especiales entre países, tendientes a estimular el comercio fronterizo o al desarrollo de zonas o cuencas que interesen a dos o más de ellos. Con tal objeto recomienda que tales convenios puedan hacerse, si bien sujetos a la aprobación del Comité.

10. Tratamiento de más favor.

Los miembros del Grupo de Trabajo están persuadidos de que el buen funcionamiento del mercado regional depende del otorgamiento de igualdad de oportunidades a todos los países participantes, salvo el tratamiento diferencial que se acuerde a los países de desarrollo industrial incipiente por las razones ya expresadas, así como el que corresponda a los acuerdos de especialización y complementación u otros de carácter temporal. Además, el Grupo reconoció explícitamente la excepción en favor de las preferencias y demás concesiones derivadas de la integración económica centroamericana, lo cual equivale a considerar a los países centroamericanos como una unidad económica.

11. Comité de Política Comercial y Pagos

El Acuerdo del mercado común deberá sentar las bases de una política gradual y progresiva de integración económica latinoamericana dentro de ese mercado. Pero además se requiere que esa política se desarrolle con persistencia de propósitos y una continua adaptación a las circunstancias cambiantes de la realidad. Con este fin, el Grupo considera conveniente la creación de un Comité intergubernamental, integrado por altos representantes de los países contratantes. Este Comité tendría a su cargo la consideración de los problemas de política comercial, los de pagos, y la administración del Acuerdo. Por otra parte, se ha mencionado en el curso de este informe la necesidad de que los países realicen negociaciones sobre aspectos especiales contemplados en dicho Acuerdo; sería conveniente que esas negociaciones se llevaran a cabo en el seno del Comité, aunque se tratara de grupos parciales de países, para asegurar la correlación de los intereses comunes. En este informe no se ha entrado en detalle de las funciones del Comité, dada la índole de este Grupo de Trabajo; sería conveniente que, cuando se llegara a preparar el proyecto de Acuerdo, hiciera la

/Secretaría expresa

Secretaría expresa mención de ellas y estableciera con claridad los casos que podrían resolverse por simple mayoría, y aquellos otros en que se considerase necesaria la unanimidad de los países miembros.

B. Comentarios a las Normas

Dado su carácter de complementarias o ampliatorias de los principios recomendados en la Estructura, el significado y finalidad de la mayoría de las Normas propuestas es evidente. Sin embargo, se ha considerado oportuno comentar algunas que han sido objeto de especial atención por parte del Grupo.

I. Beneficios comerciales recíprocos del mercado común

El Grupo ha considerado la posibilidad de que el establecimiento progresivo del mercado común mediante la reducción o eliminación gradual de derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones pudiera significar para algunos países miembros beneficios sustancialmente mayores que para otros. Estos mayores beneficios se traducirían probablemente en una tendencia persistente, por parte de quienes obtuviesen mayor provecho, a exportar más dentro del mercado común que lo que importasen desde él. En opinión del Grupo, los países que se encontraran en esa situación deberían aumentar el ritmo de reducción de sus derechos y otros gravámenes y restricciones, para estimular sus importaciones y ofrecer así a los demás mayores oportunidades de una participación adecuada en los beneficios comerciales recíprocos del mercado común.

II. Coordinación de la política comercial

Además de la recomendación relativa a la necesidad de que los países miembros efectúen coordinadamente sus negociaciones comerciales con terceros países, el Grupo de Trabajo acordó recomendar a los países latinoamericanos que procuren desde ahora iniciar las negociaciones tendientes a obtener el reconocimiento de la preferencia regional, mediante la inclusión de la cláusula de excepción latinoamericana en los acuerdos que tengan vigentes o celebren con terceros países; y que también tengan presente el logro de ese objetivo en las negociaciones que deban realizar con los miembros del Mercado Común Europeo o con otros países dentro del GATT.

III. Programa especial de reducción de derechos aduaneros elevados

Los derechos aduaneros que, por ser muy elevados, limitan e incluso impiden totalmente la importación de los productos a que afectan, tendrán en la determinación del nivel medio ponderado de derechos una incidencia o peso muy reducida, e inclusive nula al hacerse dicha ponderación precisamente sobre la base de las importaciones de cada producto; sería así posible que un país miembro lograra, al final de la primera etapa contemplada para el Acuerdo, los promedios de derechos establecidos como meta y aún otros mucho menores, aunque mantuviera derechos elevados sobre un número grande de productos. Más aún: puede concebirse que el nivel medio de derechos obtenido por un país (calculado en la forma señalada) aumente al disminuir éste los derechos para algunos productos, si con ello aumentan apreciablemente las importaciones de los mismos.

Por ello el Grupo de Trabajo señala la conveniencia de que el Comité fije reglas conducentes a asegurar o estimular la reducción efectiva de los derechos muy elevados, estableciendo por ejemplo una reducción porcentual periódica obligatoria para los derechos aduaneros cuya incidencia sobre el valor de los respectivos productos exceda de un cierto porcentaje.

IV. Medidas para corregir el desequilibrio del balance de pagos

El éxito de las medidas de reducción de derechos, gravámenes y restricciones dependerán en alto grado de la actitud de los países contratantes para lograr y mantener el equilibrio de sus balances de pago. Es posible que a raíz de esta política un país contratante mejorara la situación de su balance. En tal caso convendría que el Comité le aconsejara tomar medidas adicionales de liberalización a fin de que al aumentar gracias a ellos sus importaciones pudiera facilitar la evolución de los países deudores.

Del mismo modo, estos países, previa consulta al Comité podrá tomar medidas para atenuar el ritmo de su liberalización si esto fuera indispensable.

V. Cláusulas de escape o de salvaguardia

Ya se ha indicado que los países cuyas exportaciones aumenten dentro del mercado común más que sus importaciones como resultado de las concesiones recibidas deberían, a juicio del Grupo de Trabajo, aumentar su ritmo de reducciones de derechos y otras restricciones para permitir que otros países miembros participen más adecuadamente de los beneficios de la liberalización del intercambio. De igual manera, el Grupo ha considerado la posibilidad de la situación inversa, en la cual las concesiones hechas por un país miembro dentro del mercado común le hayan creado problemas serios de balance de pagos u originado perturbaciones graves en alguna industria importante o motivado desocupación apreciable de mano de obra que no pueda ser absorbida por otras actividades; recomienda por ello que el Acuerdo contenga cláusulas de salvaguardia o escape que permitan a los países en situaciones de ese tipo suspender temporalmente las concesiones otorgadas o el otorgamiento de nuevas rebajas, sin perjuicio de otras medidas que puedan o deban tomar para corregir su desequilibrio, particularmente si es de tipo estructural.

VI. Régimen de pagos

El Grupo ha visto también con satisfacción los empeños de la Secretaría para llegar a formular un proyecto de arreglos de pagos entre los países latinoamericanos y espera que en una próxima reunión de Bancos Centrales pueda llegarse a fórmulas definitivas, dada la estrecha interdependencia que existe entre un buen arreglo de pagos y el funcionamiento del mercado común. Sin ánimo de interferir en las deliberaciones de los Bancos Centrales, el Grupo de Trabajo se ha permitido subrayar la conveniencia de que en dichos proyectos se considere la posibilidad de otorgar amplios créditos, a través de un adecuado arreglo de pago, para facilitar el comercio entre los países latinoamericanos y evitar que por deficiencias de pago lleguen a tomarse medidas de carácter restrictivo.

/VII. El organismo

VII. El organismo financiero interlatinoamericano y el mercado común

El Grupo de Trabajo ha tomado nota con satisfacción de las declaraciones del observador enviado por el Consejo Interamericano Económico y Social, en el sentido de que en las reuniones que están llevándose a cabo en Washington, tendientes al establecimiento de un organismo financiero latinoamericano, se está prestando especial interés a los créditos e inversiones destinadas al establecimiento de industrias para el mercado común. El Grupo considera pertinente también anotar en esta oportunidad la conveniencia de que se cuente con un sistema de créditos a corto y mediano plazo, para estimular las exportaciones de las industrias de los países latinoamericanos por lo que vería con agrado el estudio de este aspecto del problema.