

RECOMENDACIONES

Acercas de la Estructura y Normas del MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

Durante los días 16 a 27 de febrero último, tuvo lugar en la Ciudad de México la segunda reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Común Latinoamericano, designado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. La primera reunión del Grupo se celebró en Santiago de Chile en febrero de 1958.

Integraron el Grupo de México los siguientes expertos: Eustaquio Méndez Delfino, por Argentina; José Garrido Torres, por Brasil; Carlos Lleras Restrepo, por Colombia; Flavian Levine, por Chile; Galo Plaza por Ecuador; Raymond F. Mikesell, por EUA; Rodrigo Gómez, por México y Juan Pardo Heeren, por Perú.

Como resultado de la reunión de México, el Grupo aprobó el informe que damos a continuación, mismo que será presentado en la segunda reunión del Comité de Comercio Interlatinoamericano que tendrá lugar en Panamá en el mes de mayo próximo.

I

INTRODUCCIÓN

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 de las Naciones Unidas 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. Aún 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 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. * 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 más 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 estos 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.

* 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/CN12/410).

II

BASES PARA UN POSIBLE ACUERDO CONSTITUTIVO DEL MERCADO COMÚN 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 su pueblo, 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 la 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 substancial, 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 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 el de 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 substitución 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 substitución de importaciones se hubiere agotado o estrechado considerablemente, salvo dicho margen de substitución 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 substitución 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 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 de 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 acordarán 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 de su primer año de vigencia, caso en el que registrarán 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 registrarán 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 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 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 hubieren 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 el otorgamiento unilateral de concesiones que reduzcan el margen de preferencia dentro del mercado común o que de alguna otra manera 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 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 de la balanza de pagos

Los países contratantes cuya balanza 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 establecer la situación de reciprocidad preexistente o buscar nuevas fórmulas de equilibrio.

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 regulaciones 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 substancial del comercio dentro del mercado común.