

Política de Liberación del Intercambio en la Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina

El documento que a continuación se publica, titulado "Principios Fundamentales de la Política de Liberación", constituye un análisis pormenorizado de los problemas, múltiples y diversos, que plantea la práctica del programa de liberación comercial dentro de la Zona de Libre Comercio. La necesidad de un estudio de este género, llevado a cabo por la Comisión de Negociaciones, se desprende de las particularidades del propio Tratado de Montevideo. Como ya se ha señalado repetidas veces, el Tratado representa solamente un marco general y flexible que, en lo concerniente a la práctica, deja sin determinar importantes aspectos. Así, por ejemplo, el programa de liberación comercial no es de ejecución automática ni en su ritmo de reducciones y ni en su campo de aplicaciones. Con cumplir el compromiso mínimo de reducir en un 8% anual la media ponderada de los derechos aplicables a las importaciones provenientes de la Zona, los países miembros procederían ajustándose estrictamente a las obligaciones que estipula con precisión el Tratado. Sin embargo, si no hicieran más que eso los frutos de la estructura regional con tanto trabajo establecida serían de indole insignificante. Por ello, la Comisión de Negociaciones aborda en este documento el examen de las otras posibilidades que en la materia ofrece el Tratado y analiza con detenimiento los obstáculos y las dificultades que se presentan.

En realidad, la clave para el aprovechamiento adecuado de esas posibilidades, sin duda amplias, que brinda el Tratado de Montevideo reside en las negociaciones, cuya principal misión ha de ser incorporar al programa de liberación productos que todavía no forman parte del comercio intrazonal o que no son importados por alguna o algunas de las partes contratantes.

Destaca el hecho de que el ritmo de liberalización comercial que fija el Tratado se refiere exclusivamente a los gravámenes a la importación, a los aranceles, en tanto que la desaparición de otras restricciones, tales como los permisos de importación y los depósitos previos, no está sujeta a un programa determinado, teniendo cada país latitud para eliminarlas, conforme a su conveniencia, dentro de un plazo máximo de doce años. En estas condiciones es evidente que el objetivo de liberalizar el intercambio recíproco se alcanzará sobre todo mediante los resultados que se logren en cada serie de negociaciones y que las concesiones que mutuamente se otorguen durante éstas representarán el factor de aceleración principal.

El documento examina tanto la naturaleza de las concesiones, como la eficacia y el valor de las mismas y los problemas relacionados con la preservación de ese valor. En este punto, el margen de preferencia generado por la concesión aparece como elemento decisivo de todo posible movimiento acelerado de liberación comercial. A este respecto, se aboga claramente por la eliminación de gravámenes que obstaculizan la sustitución de importaciones.

En conjunto, el estudio elaborado por la Comisión de Negociaciones permite hacerse una idea completa de la complejidad que entraña la práctica de un auténtico y positivo programa de liberación comercial dentro de la ALALC. Los resultados obtenidos en la primera serie de negociaciones, que serán publicados en breve, podrán ser valorados mejor a la luz de las interesantes consideraciones que contiene este documento.

I.—Principios fundamentales de la política de liberación

1. El programa de liberación del Tratado de Montevideo se basa en negociaciones anuales, en las cuales las Partes Contratantes se otorgarán recíprocamente rebajas y eliminaciones de gravámenes y de otras restricciones que incidán sobre la importación de los productos objeto del intercambio intrazonal. Esas negociaciones anuales se encaminan a la liberación de dicho intercambio en el plazo máximo de doce años.

2. La estructura de su programa de liberación caracteriza a la zona latinoamericana de libre comercio. Tal programa, a diferencia de los de las asociaciones económicas existentes en otras regiones, no es de ejecución automática ni en su ritmo de reducciones ni en su campo de aplicación. En rigor, cada país tiene amplias facultades para seleccionar los productos sobre los cuales concederá rebajas o eliminaciones de gravámenes, siempre que cumpla el compromiso mínimo

de reducir en un 8% anual la media ponderada de los derechos aplicables a las importaciones desde la Zona, en relación con la media ponderada de los derechos vigentes para terceros países.

3. La determinación del ritmo del 8% obedece fundamentalmente a la necesidad de establecer un programa gradual, a los efectos de cumplir con las disposiciones del artículo XXIV de la carta del GATT. Se trata de un compromiso mínimo aplicable a solamente una de las obligaciones que se asumen al adherir al Tratado; la que se refiere a la eliminación de gravámenes a la importación de los productos que constituyan lo sustancial de las adquisiciones de cada país de la Zona. Los otros compromisos del programa de liberación (la eliminación de las restricciones de todo tipo para esos mismos productos, como también la liberación de aquellos que sin constituir parte de lo sustancial de las importaciones desde la Zona de un país determinado, integran la sustancial del intercambio conjunto de la Zona) no están sujetos a

ningún ritmo determinado de cumplimiento; cada país deberá satisfacerlos dentro del plazo máximo de doce años, distribuyéndolos en el tiempo de acuerdo con sus intereses y conveniencias.

4. Existe un elemento que contribuye a restar significación al compromiso de reducción anual sobre todo si se tiene en cuenta que el comercio intrazonal significa apenas el 10% del comercio exterior total de los países de la Zona: como las medias de incidencia se calculan con la ponderación de las importaciones desde todos los orígenes, su cumplimiento no asegura prioridad a la liberación de lo sustancial de las importaciones de cada país desde la Zona. En efecto, la ponderación por las importaciones totales tiene por fin acentuar el efecto de la sustitución de importaciones que se persigue. Pero al mismo tiempo esa ponderación resta importancia en la media a los productos cuyo grueso de importaciones proviene de la Zona. Por lo tanto, puede suceder que el 8% anual se cumpla primeramente con aquellos productos que registren un mayor valor global de importaciones, sin alcanzar a otros cuya inclusión resultará en definitiva inevitable por componer lo sustancial de las importaciones desde la Zona.

5. De la breve descripción realizada pueden extraerse algunos elementos orientadores: *el objetivo del Tratado consiste en la liberación del intercambio recíproco, como medio para alcanzar determinados fines de carácter económico.* Los compromisos que el Tratado impone tienen un carácter muy liberal en su ritmo y forma de cumplimiento, si bien son absolutamente precisos en cuanto a la liberación que se ha mencionado dentro del plazo de doce años. El cumplimiento del programa de liberación se alcanzará fundamentalmente por medio de las negociaciones anuales, más que por el cumplimiento formal de los compromisos que al efecto establece el Tratado.

6. La función dinámica de las negociaciones obedece también a la siguiente consideración: el mero cumplimiento del programa de liberación del intercambio existente no proporcionaría los elementos dinámicos que se persiguen, ni justificaría los esfuerzos que ha requerido la propia concertación del Tratado. El intercambio existente comprende casi exclusivamente artículos primarios de los cuales por lo general no existe producción, o si la hay es apreciablemente insuficiente en los respectivos países importadores. Por tal razón, esos productos se encuentran ya liberados o con preferencia muy considerables, en virtud de tratamientos convenidos bilateralmente o como consecuencia de medidas unilaterales de carácter administrativo.

7. Para los productos del intercambio intrazonal, por lo tanto, la aplicación del tratado significará en gran parte, la *consolidación de los regímenes preferenciales existentes*, poniéndolos a cubierto de las modificaciones relativamente frecuentes de las disposiciones administrativas que los regulan, cuya relativa inestabilidad ha sido causa en el pasado de perturbaciones pronunciadas en las corrientes comerciales de la región. En otros casos el Tratado promoverá la total liberación de algunas importaciones sometidas a gravámenes, por lo general de monto reducido, y que en la práctica no han significado un escollo considerable al desarrollo del comercio.

Sin embargo, es oportuno tener en cuenta la conveniencia de ir adelantando solución a los problemas que demandará la constitución de la Lista Común. Para ello deberá considerarse especialmente la situación de los productos que por corresponder a lo sustancial del intercambio colectivo de la Zona tendrán que ser liberados por todas las Partes Contratantes, incluso por aquellas que no son importadoras habituales de algunos de ellos. Asimismo, *será conveniente procurar que los productos cuya liberación se promueva figuren en la mayor cantidad posible de listas nacionales, para facilitar el tránsito de la liberación individual a la colectiva.*

8. *La principal función de las negociaciones deberá ser, por lo tanto incorporar al programa de liberación productos que todavía no forman parte del comercio intrazonal o que no son importados por alguna o algunas de las Partes Contratantes. En este sector de productos cabe distinguir dos grandes grupos:*

- a) *Bienes de consumo corriente.* En general, existe producción de ellos en casi todos los países de la Zona. *En la liberación del comercio de estos productos se procederá seguramente con cautela, prefiriendo en*

una primera etapa aquellos cuya producción se desarrolla o podría desarrollarse en condiciones satisfactorias de eficiencia y costos, y para los cuales la liberación actuará a través de la situación de competencia que crea y de las posibilidades de mercado ampliado que ofrece, a fin de promover mejoras en la calidad de los productos y el abastecimiento de sus costos y precios.

- b) *Materias primas de origen industrial, productos de uso intermedio y bienes de capital cuya elaboración se está iniciando en algunos de los países de la Zona, y para los cuales el mercado ampliado es conveniente, y en algunos casos indispensable, a fin de desarrollar la producción en escala económica de estos bienes y lograr la sustitución de importaciones.*

9. En las negociaciones las Partes Contratantes deberían incluir en el programa de liberación la mayor cantidad posible de los productos mencionados en el párrafo 8. A tales fines habría que tener presente la necesidad de proporcionar a cada Parte Contratante la oportunidad de tener acceso a los mercados de la Zona con productos de los mencionados en dicho párrafo. Tales productos, a diferencia de los de exportación tradicional requerirán, para que puedan ser comercializados dentro del área, la eliminación de gravámenes elevados y, en numerosos casos, la existencia de una preferencia adecuada. Por esa razón, y por el estímulo que recibe la economía del país que los exporta, *es importante que cada Parte Contratante pueda contar con expectativas de exportaciones a la Zona de productos que todavía no forman parte del comercio intrazonal.*

Naturaleza y valor de las concesiones

10. Naturaleza de las concesiones.

Las concesiones que recíprocamente habrán de otorgarse las Partes Contratantes, podrán asumir, entre otras las siguientes formas:

- a) *Reducción o eliminación de gravámenes.*
- b) *Eliminación o atenuación de restricciones.*
- c) *Armonización de gravámenes para terceros países.*

De esas concesiones, unas son computables cuantitativamente a efecto del compromiso del Artículo 5o. del Tratado y otras no, aunque puedan ser objeto de negociación dentro del principio de reciprocidad.

Las concesiones originarán normalmente un margen de preferencia para las importaciones procedentes de la Zona. Además del efecto primario o fundamental resultante de tal margen de preferencia —es decir, la consolidación de las actuales corrientes de comercio intrazonal y la apertura de nuevos mercados para productos de la Zona, en sustitución de las importaciones procedentes de terceros países— *la eliminación de gravámenes y restricciones tendrá otros efectos, tales como una reducción de los precios y un estímulo consiguiente de la demanda.*

11. La magnitud de las reducciones de gravámenes debe ser la necesaria para posibilitar y, más aún, estimular, la importación de los artículos objeto de concesiones. Sin embargo, establecer en cada caso cuanto sería necesario reducir los gravámenes de cada producto para posibilitar su comercio parece una tarea engorrosa, que resultaría innecesaria si se parte de un punto de vista opuesto: *Las concesiones que se negocien se basarán en general en la eliminación de los gravámenes existentes. O sea que en principio no correspondería negociar la magnitud de la reducción sino que se entendería que el pedido o el ofrecimiento de concesiones sobre un producto determinado significaría el pedido o el ofrecimiento de la eliminación de los gravámenes que inciden sobre su importación.*

12. Este principio general no se aplicaría en casos como los siguientes:

I) *Protección a actividades existentes.* Puede ocurrir en circunstancias en que el nivel de protección establecido por los aranceles excede notoriamente el necesario para el desarrollo de la actividad protegida, especialmente frente a la competencia de otros productores del área y no de terceros países. Sin embargo, esa actividad no podría o sería inconveniente que se sometiese inmediatamente a la concurrencia zonal, con lo cual se justificaría suficientemente el mantenimiento de un cierto nivel de protección a través de la reducción, pero no de la eliminación, de los gravámenes existentes. En tales casos los exportadores de la Zona dispondrían de una preferencia frente a los exportadores de terceros países, pero el

empresario del país importador seguiría contando con la protección indispensable para no verse desplazado por los empresarios de los demás países de la Zona.

II) Ingreso fiscal. En algunos países en los cuales la recaudación aduanera es un elemento muy importante de los ingresos fiscales, causaría perturbaciones la eliminación de los gravámenes a la importación. Ante esa eventualidad, sería aconsejable que las reducciones fueran paulatinas a fin de ir permitiendo las modificaciones necesarias en los instrumentos tributarios.

III) Desaliento de ciertos consumos. Puede haber casos en que la elevada barrera arancelaria no responde a razones proteccionistas ni fiscales, sino a la intención de desalentar por su efecto sobre los precios ciertos consumos de bienes importados, respondiendo así a los objetivos de distribución de los recursos para importar entre los sectores que se consideran de más alta prioridad. Si no se desea facilitar la expansión del consumo de artículos prescindibles o suntuarios, se puede mantener un nivel de gravámenes adecuado, que dando preferencia a los proveedores de la Zona frente a los de terceros países, no dé condiciones al mismo tiempo para una gran expansión de las importaciones.

IV) Efecto sobre los precios. Existen casos en que la alta preferencia resultante de la eliminación de un gravamen muy elevado se podría traducir en un desembolso de divisas considerable para el país importador, cuando al amparo de esa preferencia los exportadores de la Zona pudieran realizar ventas a precios muy superiores a los del mercado internacional. Esto es particularmente posible en bienes de demanda muy reprimida, como los automotores, y constituyen otro caso en que no parece aconsejable proceder sin graduaciones a la eliminación total de los gravámenes.

13. *En cuanto a las restricciones, conviene recordar que el Tratado no establece ninguna obligación para que las Partes Contratantes procedan a eliminarlas siguiendo un ritmo determinado, quedando librado a cada país la decisión de atenuarlas o eliminarlas en la oportunidad que consideren adecuada y dentro del plazo de doce años. Sin embargo, en algunos países tales restricciones han pasado a ejercer la principal función de limitación de las importaciones, adquiriendo así mayor trascendencia que los propios gravámenes. En consecuencia, habrá casos en que la negociación se centrará en tales restricciones, como ya lo establece el propio Tratado en su artículo 5, tercer párrafo.*

14. *Efectos resultantes del margen de preferencia.*

El margen de preferencia generado por la concesión actuará diferentemente, conforme se trate de productos:

- a) Que el país productor ya viene exportando en condiciones normales de competencia;
- b) Cuya exportación, por lo menos en las condiciones actuales, depende de tratamiento preferencial de los mercados importadores.

El margen de preferencia necesario para asegurar o mantener el acceso al mercado zonal de los productos que figuran actualmente en las exportaciones de los países de la Zona, será diferente según se trate de productos que ya vienen siendo exportados a la Zona con o sin tratamiento preferencial o de productos exportados actualmente a terceros países, pero no a la Zona.

En el primer caso, el margen de preferencia necesario sería apenas el suficiente para consolidar el mercado.

En el segundo caso, tendrían que ser investigadas las causas determinantes de la no exportación a la Zona, ya que se trata de productos exportados en condiciones de libre competencia internacional.

La segunda hipótesis abarca toda la gama de productos cuya exportación no se pueda hacer, por lo menos inicialmente, al precio de competencia internacional. Es lo que ocurre actualmente con la gran mayoría de la producción manufacturera de la Zona.

La expansión del mercado, generado por la liberación contribuirá, a su vez, a remover gradualmente, los factores determinantes de altos costos, haciendo que crecientes sectores de la producción industrial vayan alcanzando niveles de competencia internacional.

15. *Eficacia y valor de una concesión.*

La eficacia de una concesión se caracteriza por su capacidad de generar una corriente de comercio y dependerá, de un lado, del margen de preferencia necesario al país productor para poder exportar v. de otro, del margen de preferencia que pueda ser otorgada por el país importador.

Si el margen de preferencia determina el grado de eficacia de la concesión su valor se mide por la dimensión del mercado potencial del país que lo otorga. En términos de sustitución de importación, el mercado potencial podrá ser admitido como correspondiente a la media anual de las importaciones del referido producto en el trienio anterior, de conformidad con el criterio adoptado para el cálculo de la media ponderada.

Como se ha visto, la eficacia comercial de una concesión depende principalmente del margen de preferencia resultante de la misma, en relación con el necesario para promover corrientes de comercio. A este respecto cabe destacar que en algunos productos en los cuales la perspectiva de sustitución de importaciones en el marco zonal es muy atrayente —como en el caso de los bienes de capital— la escasa incidencia de los gravámenes vigentes en algunos países puede obstaculizar el establecimiento de un adecuado margen de preferencia. Este caso constituye un problema muy delicado, que requerirá la atención de las Partes Contratantes a fin de encontrar soluciones que contemplen todos sus aspectos.

16. *Problemas relacionados con la preservación del valor de las concesiones:*

Las concesiones pueden verse afectadas en su valor comercial por medidas que tiendan a anular o reducir el margen de preferencia, dificulten el acceso al mercado o restrinjan sus efectos sobre la expansión del comercio.

El margen de preferencia puede verse disminuido o anulado en la práctica por la existencia de regímenes muy liberales de exoneración de gravámenes para determinadas importaciones. En todos los países de la Zona funcionan mecanismos de exoneración de gravámenes para ciertas importaciones, ya sea en relación con la persona o institución que las realiza, ya sea en relación con su destino final. Por lo general, las disposiciones legales de promoción industrial y de atracción de inversionistas desde el exterior prevén la exoneración de gravámenes como instrumento para obtener los fines de esos regímenes. Además, las importaciones que realiza el Estado, ya sea directamente o por intermedio de empresas u organismos estatales o paraestatales se caracterizan asimismo por gozar, legalmente o de hecho, de exoneraciones de gravámenes. Todas esas situaciones tendrán como consecuencia que la dimensión del mercado del país que otorga una concesión para un determinado producto deba ser apreciada tomando en consideración los casos en los cuales no actúe el margen de preferencia, a menos que se adopten compromisos tendientes a salvaguardar total o parcialmente dicho margen de preferencia.

Se ha mencionado con cierto detalle el problema de las exoneraciones de gravámenes, debido a que el mismo tiene una importancia práctica muy considerable. De acuerdo con estimaciones preliminares realizadas por la CEPAL, tales regímenes están ampliamente difundidos en los países de la Zona como puede apreciarse en el documento E/CN. 12554, página 28.

17. Otro elemento que puede anular o reducir el margen de preferencia se origina en la posibilidad de que se rebajen los gravámenes que incidan sobre las importaciones de los mismos productos cuando éstos provengan de terceros países. Al respecto debe recordarse que, como es lógico, las Partes Contratantes mantienen toda su autonomía para convenir con terceros países o en el marco del GATT los niveles de gravámenes que consideren convenientes. Sin embargo no será generalmente por convenciones con terceros países que se afectará con frecuencia el margen de preferencia, sino especialmente como consecuencia de modificaciones en regímenes administrativos tales como los que establecen los depósitos previos o recargos cambiarios. Al amparo de éstos pueden constituirse márgenes de preferencia de magnitud considerable, pero su naturaleza transitoria, emanada no sólo del carácter por lo general administrativo de su implantación, sino sobre todo de las circunstancias económicas que les dan origen, les resta a las preferencias establecidas a su amparo la estabilidad necesaria para promover corrientes permanentes de comercio.

18. También el valor comercial de las concesiones puede ser afectado por medidas que dificulten el acceso pleno al mercado del país consumidor. Entre ellas pueden mencionarse a las restricciones originadas por exigencias de tramitación, regulaciones de transporte, formalidades que traban el desarrollo del comercio, exigencias en cuanto a calidad o presentación que no resulten usuales, etc. Otro caso similar se puede presentar cuando en virtud de disposiciones legales o situaciones de hecho existen organismos o empresas que de

algún modo monopolizan la importación de un determinado producto, o cuando ésta sólo puede realizarse en condiciones adecuadas si se dispone de ciertos subsidios o ventajas encaminadas a colocar el producto a un precio accesible para los consumidores.

19. *Uno de los efectos complementarios de las concesiones será como se ha dicho el de promover la expansión del consumo de los artículos liberados, sobre todo cuando su demanda sea muy sensible a las reducciones de precios. En tales casos, las medidas internas, especialmente las de tipo impositivo, que dificulten el traslado al consumidor final de las rebajas de precios posibilitadas por la liberación, tendrán como efecto atenuar o reducir esa expansión de mercados que se busca.*

II.—Situación de las corrientes de comercio tradicional dentro de la Zona

20.—El comercio intrazonal significa alrededor del 10% del comercio exterior total de los países de la ALALC, según las cifras que se mencionan a continuación:

Año	Exportaciones totales (Millones de dólares)	Exportaciones a la ALALC	Porcentaje
1955	3,938.1	540.8	13.7
1957	3,900.9	427.8	11.0
1958	3,655.4	414.3	11.3
1959	3,833.7	360.8	9.4

21. A su vez, unos pocos artículos, todos ellos agropecuarios, constituyen la parte fundamental del comercio intrazonal. Siete productos significan el 67.3% del comercio de la Zona, según el siguiente detalle referido al promedio 1957-58:

Producto	Participación porcentual en las importaciones zonales de cada país							
	Participación en el comercio zonal total	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguay	Perú	Uruguay
Trigo	21.4		68.3	0.4		20.6	40.2	
Maderas	18.7	40.2					0.5	17.4
Café	10.7	20.2		11.0				7.7
Frutas	6.4	9.3	6.9	0.1			1.7	3.7
Azúcar crudo	5.4			30.3				19.1
Yerba mate	4.7	5.7		6.9				16.9
T O T A L	67.3	75.4	75.2	48.3		20.6	42.4	63.6

El comercio intrarregional de los productos indicados en el cuadro precedente, así como el de la mayor parte de los demás que se intercambian habitualmente entre los países de la Zona, se encuentra a menudo amparado por preferencias. Por lo general, éstas se originan en los antiguos tratados de comercio vigentes entre algunos de estos países; en ellos abundan las exoneraciones o rebajas de derechos arancelarios para los productos del intercambio tradicional. Cuando en algunos países el instrumento aduanero perdió importancia como elemento de regulación del comercio exterior y fue complementado o reemplazado por los regímenes de permisos, recargos cambiarios, depósitos previos, etc., también se trasladaron las preferencias a la aplicación de estos regímenes. En tales casos, la preferencia se acordó habitualmente por medidas de carácter unilateral y la naturaleza administrativa de las disposiciones respectivas ocasionó muchas veces inestabilidad y falta de seguridad a los intercambios, sujetos a las alternativas de medidas que se modificaban con mucha preferencia.

22. Acerca de los productos amparados por tratamientos especiales a los cuales se ha hecho referencia en el párrafo anterior, las Partes Contratantes se han comprometido por el inciso a) del artículo 14 del Tratado a procurar otorgarse concesiones que aseguren en la primera negociación un tratamiento no menos favorable que el existente antes de la entrada en vigor del Tratado. Se entiende que este compromiso no impedirá a las Partes Contratantes revisar aquellos tratamientos especiales que no tengan ya justificación económica o comercial, especialmente a causa de la vigencia muy prolongada de los tratados de comercio que los originaron, algunos de los cuales se remontan a la última preguerra.

III.—Aceleración del proceso de sustitución de importaciones

23. Para incrementar el intercambio zonal necesariamente deberá producirse una sustitución de importaciones, es decir

orientar hacia los proveedores de la Zona, corrientes de intercambio que actualmente se originan fuera de ella.

Parece útil analizar qué política deberían seguir las Partes Contratantes con el objeto de lograr tal fin. Cabe en primer lugar la consideración de los productos que los países de la Asociación importan desde terceros países y que el país adquirente no produce.

Frente a esta hipótesis pueden distinguirse, a su vez, dos situaciones: que el producto importado desde fuera del área sea ya exportado por alguna de las Partes Contratantes en condiciones de competencia internacional. Para producir la sustitución la franquicia que se otorgue debe ser suficientemente eficaz como para que logre alterar las corrientes usuales de importación.

La segunda situación se refiere a productos que no han sido importados desde la Zona ni exportados por ningún país de ésta, pero existe la posibilidad que se inicie tal corriente de comercio, como lo expresa el hecho de que el producto haya sido incorporado en una o más listas de peticiones de concesiones.

No es difícil afirmar que en este caso, para lograr que opere la sustitución de importaciones la eficacia de la concesión debería ser la máxima, es decir la liberación total.

Si un producto no ha sido importado desde la Zona, la preferencia resultante de la franquicia que se otorga debe ser suficientemente amplia como para crear un mercado al producto de la Zona.

24. Una situación distinta se presenta en el caso de productos importados desde terceros países, pero también producidos en el país importador. La política de liberación debe orientarse hacia la sustitución de tales importaciones en favor de los abastecedores de la Zona, especialmente cuando las condiciones de productividad del país importador son simila-

res a las existentes en los otros países productores del área. En esos casos no debería existir inconveniente en proceder a la liberación de tales productos. En cambio presentaría mayores dificultades la liberación cuando la productividad en el país importador es más baja que en los otros países de la Zona. En tal caso la preferencia deberá consistir en una adecuada rebaja de los gravámenes vigentes, que resulte efectiva frente a los proveedores de fuera de la Zona, pero que al mismo tiempo asegure una satisfactoria protección a la producción nacional. Estas situaciones serán sin duda transitorias en muchos casos, pues puede preverse que a raíz del funcionamiento de la zona de libre comercio la evolución de las condiciones de producción en cada país permitirá disminuir las diferencias de productividad, de manera de poder llegar paulatinamente a la liberación total.

25. Los gravámenes, tienen algunas de estas finalidades: proteger actividades existentes; producir un ingreso fiscal, o desalentar determinados consumos superfluos o conspicuos.

Los países de la Zona mantienen vigentes para una gran cantidad de productos gravámenes bajos que no realizan una labor de protección adecuada, no contribuyen a desalentar los consumos descritos y, por su cuantía, su rendimiento fiscal es escaso.

En virtud de estas consideraciones cabe afirmar que las Partes Contratantes no encontrarían mayores obstáculos en eliminar en la primera negociación tales gravámenes.

Se contribuirá así a acelerar el proceso de sustitución de importaciones y se avanzaría en el programa de liberación sin afectar en forma significativa las economías o las políticas comerciales de cada uno de los países que impulsara la rebaja descrita.

Declaración Relativa al Desarrollo del Comercio de los Países Menos Desarrollados*

LAS PARTES CONTRATANTES reconocen la necesidad de asegurar un aumento rápido y seguido de los ingresos de exportación de los países menos desarrollados para que pueda efectuarse su progreso económico con un ritmo satisfactorio. Reconocen también la magnitud de la labor que tienen que realizar los gobiernos de esos países para aumentar el ingreso por habitante y mejorar el nivel de vida de su población. Para lograr estos fines, necesitan disponer de recursos en divisas que vayan aumentando gradualmente, a fin de que puedan financiar las importaciones indispensables para el mantenimiento y desarrollo de la economía. A pesar de que la ayuda internacional es esencial en esta materia y de que seguirá siéndolo, no puede sustituir al comercio. En último término, tendrá que financiarse el desarrollo económico con los ingresos de los propios países interesados.

2. El comercio de exportación de los países menos desarrollados no progresa proporcionalmente a sus crecientes necesidades en divisas extranjeras ni al ritmo del desarrollo del comercio internacional en general. Por consiguiente, las PARTES CONTRATANTES reconocen la necesidad de que todos los gobiernos realicen esfuerzos conscientes y apropiados para favorecer el aumento de los ingresos de exportación de los países menos desarrollados con la adopción de medidas concretas a este respecto. El éxito de los esfuerzos emprendidos en este sentido por los países en vías de desarrollo dependerá en gran parte de la posibilidad que tengan de hallar los mercados necesarios. Por tanto, las partes contratantes deberían reducir al mínimo las restricciones que impiden el acceso a los mercados de los productos de exportación de los países menos desarrollados. Los gobiernos de los Estados que pertenecen a las grandes regiones industrializadas, sobre cuyos mercados tienen necesariamente que poder contar en gran parte los países menos desarrollados, reconocen que recae en ellos una responsabilidad particular a ese respecto.

3. Las PARTES CONTRATANTES estiman que los países menos desarrollados deben intensificar su comercio de productos distintos de los tradicionales, para que les sea posible atender la necesidad de aumentar y diversificar sus exportaciones. Las PARTES CONTRATANTES hacen observar que determinados países en vías de desarrollo poseen ya los recursos tecnológicos y el equipo necesario para la transformación de primeras materias y que pueden producir en condiciones de eficacia cierto número de artículos manufacturados. Reconocen que es conveniente que esos países, así como otros que disponen de las materias y de las técnicas necesarias, puedan beneficiar de mayores posibilidades de venta en los mercados mundiales de los productos industria-

les para cuya producción son económicamente eficientes; por consiguiente, encarecen vivamente a los gobiernos que concedan particular atención a los medios que permitirían ampliar esas posibilidades.

4. Las PARTES CONTRATANTES reconocen que los gobiernos pueden contribuir al logro de los objetivos generales definidos más arriba, si observan los principios expuestos a continuación y si toman en consideración los hechos que se indican sobre las medidas de carácter arancelario o no que son susceptibles de influir en las condiciones de acceso a los distintos mercados.

- a) *Restricciones cuantitativas.* Los gobiernos deberían prestar atención especialísima e inmediata a la rápida abolición de las restricciones cuantitativas a la importación que influyen en el comercio de exportación de los países menos desarrollados. En el caso de que un gobierno dado no pueda evitar el mantenimiento de restricciones cuantitativas, de conformidad con las disposiciones pertinentes del GATT, debería imponerlas sin discriminación alguna y de manera que causara los menos entorpecimientos posibles al comercio internacional; debería asimismo seguir una política tendiente a que desaparezcan las condiciones fundamentales que exijan tales restricciones y, en espera de su eliminación, conceder una consideración solícita y benévola al aumento progresivo de los contingentes. Las PARTES CONTRATANTES que comprueben que van desapareciendo sus dificultades en lo que se refiere a la balanza de pagos, deberían velar muy particularmente por que las ventajas de las medidas de liberalización que adopten se amplíen, en la mayor medida posible, al comercio de los países menos desarrollados, habida cuenta de la necesidad urgente de ayudarlos a que logren un desarrollo rápido y autónomo.
- b) *Aranceles aduaneros.* Los gobiernos deberían prestar una atención especial a las reducciones de derechos que ofrezcan ventajas directas y esenciales para los países menos desarrollados. Sobre esta particular, sería conveniente prever la supresión de los derechos de aduanas sobre los productos primarios que son importantes para el comercio de los países menos desarrollados. Convendría asimismo prever la reducción de los derechos que establecen una diferenciación desproporcionada entre los productos elaborados y las primeras materias, sin olvidar que uno de los medios más eficaces para que los países menos desarrollados puedan aumentar las posibilidades de empleo y sus ingresos de exportación reside en la transformación de los productos primarios que producen para la exportación.

(*) Acordada en la Reunión de Ministros de Comercio y Asuntos Económicos celebrada en Ginebra con miembros del GATT del 27 al 30 de noviembre de 1961.

c) *Derechos de carácter fiscal.* Las cargas fiscales, tanto si revisten la forma de derechos de aduanas como si ofrecen la de impuestos interiores, pueden paralizar los esfuerzos emprendidos para aumentar el consumo de ciertos productos importantes del comercio de los países menos desarrollados e incluso, cuando se aplican de igual manera a las importaciones y a los productos nacionales competidores, pueden constituir un grave obstáculo para el desarrollo de los intercambios. Las PARTES CONTRATANTES se dan perfecta cuenta de que el reajuste de un sistema fiscal puede ser una labor compleja, generadora de importantes consecuencias de carácter financiero, económico o de cualquier otro orden, que conviene tomar en consideración. No obstante, teniendo en cuenta la urgencia de las necesidades que imponen las exigencias del desarrollo económico a los países menos desarrollados, y la situación financiera y económica actual de los países industriales principalmente interesados, las PARTES CONTRATANTES convienen en que una supresión o una reducción considerable de los derechos e ingresos de carácter fiscal en los países industriales contribuiría eficazmente al reforzamiento de los medios de que disponen los países exportadores menos desarrollados para obtener divisas.

d) *Comercio de Estado.* El acceso a los mercados para el género de productos estudiados por el Comité III no debería entorpecerse innecesariamente con las operaciones de los monopolios estatales de importación o de los organismos oficiales de compra. Para numerosos productos exportados por países menos desarrollados, los precios de reventa exigidos por ciertos monopolios de Estado, tanto en países de economía planificada como en otros, representan intrínsecamente un gran gravamen para las importaciones. Los países en que existen monopolios de importación u organismos de compra del Estado deberían tratar de mejorar las condiciones de acceso a sus mercados de los productos de los países desarrollados, por medio de la decisión de importar esos productos en mayores cantidades y, de ser necesario, de la reducción de la diferencia entre los precios de importación y los de venta.

e) *Preferencias.* Algunos países menos desarrollados no disfrutaban ni de los regímenes arancelarios preferenciales que existían cuando se creó el GATT, ni del trato preferencial instituido en las nuevas uniones aduaneras o zonas de libre comercio. Las PARTES CONTRATANTES comprenden muy bien las preocupaciones de esos países cuyo comercio de exportación, cuando se trata de ciertos productos, corre el riesgo de hallarse en una situación desfavorable con respecto a la competencia, a causa del trato preferencial que se concede a determinados países abastecedores menos desarrollados. Sin embargo, han comprobado que las ventajas concedidas a los países participantes menos desarrollados pueden consistir no sólo en preferencias arancelarias, sino también en otras garantías de venta en el mercado en lo que concierne a los productos de referencia. Si bien es importante hallar el medio de que esas diversas ventajas no tengan efectos perjudiciales para los demás países menos desarrollados, es necesario también que las medidas para resolver este problema tengan una base que responda a las necesidades de los comercios de exportación de los países abastecedores que disfrutaban actualmente de un acceso privilegiado a los mercados.

f) *Subvenciones.* El abono de subvenciones ya sea a la producción, ya sea a la exportación de los productos primarios, puede restringir las posibilidades del mercado de los países menos desarrollados.

Cuando sucede así, los gobiernos interesados deberían tratar de limitar el recurso a las subvenciones indicadas, para evitar que se produzca un perjuicio a los ingresos de exportación de los países menos desarrollados.

g) *Salida de los excedentes de productos básicos.* Los gobiernos que dan salida a excedentes de productos básicos deberían tener en cuenta que esos productos ocupan generalmente un lugar importante en el comercio de exportación de uno o más países menos desarrollados, lo que constituye una razón más para respetar escrupulosamente los principios y las normas aplicables a las operaciones de salida de los excedentes que fueron aceptados en las Resoluciones del GATT de fecha 4 de marzo de 1955 sobre la salida de los excedentes de productos básicos y la liquidación de las existencias estratégicas, y que se hallan incorporados en los "Principios de la FAO relativos a la salida de los excedentes".

5. Cuando negocien la reducción de los obstáculos que dificultan las exportaciones de los países menos desarrollados, las partes contratantes deberían adoptar una actitud comprensiva sobre la cuestión relativa a la reciprocidad, y tener presente el hecho de que esos países necesitan poder recurrir con más flexibilidad a la protección arancelaria. En la adopción de disposiciones para una reducción general de los derechos de aduanas, sería conveniente también tener en cuenta las necesidades especiales de los países menos desarrollados.

6. Se puede también aportar una contribución importante al aumento de los ingresos de exportación si se intensifican los esfuerzos para mejorar los métodos de producción y de comercialización aplicados por los países menos desarrollados. Se facilitarían en gran manera los propios esfuerzos en esta materia de esos países, si los países industriales concedieran mayor importancia a esta cuestión en sus programas de asistencia técnica y financiera.

7. Deberían proseguirse sin descanso los esfuerzos realizados para aumentar los ingresos de exportación de los países menos desarrollados y los que tienden a remediar la inestabilidad de esos ingresos, debida a las fluctuaciones de los precios en los mercados de los productos primarios. Es indispensable reducir más la inestabilidad de los mercados o compensar mejor los efectos de esa inestabilidad en los ingresos en divisas extranjeras de los países menos desarrollados, si se desea obtener las máximas ventajas de la acción emprendida para desarrollar el comercio internacional; al mismo tiempo, todo progreso en la diversificación de las exportaciones atenuará la vulnerabilidad de los países exportadores de los productos primarios a las fluctuaciones de los mercados.

8. Por último, se reconoce que existen amplias posibilidades para estimular el desarrollo económico con bases sanas en los países menos desarrollados, por medio de la intensificación de los intercambios entre ellos mismos, hecho este que no deberían perder de vista cuando adoptan sus medidas de política arancelaria, comercial o económica. Para evitar el temor de que impiden o retrasan indebidamente el desarrollo de esas importantes posibilidades de intercambios, esos países deberían tratar de asegurarse y de conservarse los unos a los otros condiciones liberales de acceso a sus mercados, del mismo modo que tratan actualmente de obtener mejores posibilidades de entrada en los mercados de los países económicamente adelantados.