

Grupo de Expertos en Mercado Regional

COMPILACION DE INFORMACIONES SOBRE POLITICA COMERCIAL

Proyecto de cuestionario



Introducción

1. El eventual establecimiento del mercado latinoamericano - necesariamente por la vía de acuerdos comerciales - traería consigo la necesidad de modificar o reajustar, mediante negociaciones, numerosos convenios que Estados de América Latina tienen en vigor con países de otras áreas.

No pocos de estos convenios se fundan en la concesión mutua e incondicional de la cláusula de más favor, a la que en contados casos se introducen salvedades que permiten instituir un tratamiento aduanero ad hoc respecto del comercio interlatinoamericano en general. Además, en los mismos y otros convenios los contratantes suelen otorgar - para productos específicos - exenciones, rebajas o consolidaciones aduaneras cuya aplicación a países de otras partes del mundo se generaliza automáticamente a virtud de la cláusula incondicional de más favor. Si el tratamiento indiscriminatorio así establecido estimula la importación, desde otras regiones, de artículos cuya producción e intercambio dentro de América Latina es de interés para su desarrollo económico, podría ser necesario sustraer a tales artículos del efecto de la cláusula de más favor, a fin de crear para ellos un régimen aduanero especial que estimule su producción e intercambio dentro del área.

Dada la interdependencia que los tratados existentes originan en el campo de la política comercial, el resultado de las negociaciones con que se procure modificarlos influirá poderosamente en el establecimiento del mercado latinoamericano, ampliando o limitando su alcance. Por tanto, para simplificar la concertación y aplicación de los posibles acuerdos relativos a la creación de este mercado, en caso de resolverse su implantación, es importante analizar con tiempo la forma como podría facilitarse el reajuste de los convenios vigentes con terceros países, en armonía con el interés fundamental que América Latina cifra en la expansión de su comercio con el resto del mundo.

/2. El objeto

2. El objeto de este cuestionario es completar el material de base para el análisis a que se ha hecho mención. Aparte de los datos que en él se solicitan, el cuestionario contiene preguntas destinadas a conocer la opinión - en cuanto sea posible darla - que sobre determinados aspectos de las materias por analizar sustentan oficinas gubernamentales y funcionarios familiarizados en los diversos países del área, con la política comercial. Las opiniones o sugerencias que se viertan al contestar el cuestionario no serán consideradas como manifestación oficial, a menos de mediar expresa petición en este sentido. Si, se las tomará en cuenta de modo general, como orientación muy valiosa para el estudio de conjunto que practicará la Secretaría de la CEPAL.

Antes de plantear las preguntas, con el objeto de esclarecer su alcance, se resumen en seguida algunos antecedentes generales de las materias en que ellas inciden.

#### Fórmulas jurídicas de integración

3. Como es sabido, ocho países de América Latina (Brasil, Chile, Cuba, República Dominicana, Haití, Nicaragua, Perú y Uruguay) pertenecen al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). En su carácter de signatarios de este instrumento, para participar en el mercado latinoamericano y de resolverlo así, a dichos países les estaría abierto el camino para acogerse a las excepciones que al régimen de la cláusula incondicional de más favor consulta, bajo dos fórmulas jurídicas, el Acuerdo General: la unión aduanera o la zona de libre comercio.

Al respecto, conviene recordar brevemente las fases principales de las disposiciones respectivas, contenidas en el artículo XXIV de ese Acuerdo.

#### Aspectos generales

4. Entre los requisitos principales que cualquiera de los dos sistemas nombrados debe reunir para ser acogido por las Partes Contratantes del GATT, a base de un plan y programa detallados, está el siguiente: que su establecimiento facilite el comercio entre los territorios constitutivos, sin obstaculizar el intercambio de ellos con terceros países.

De otro lado, el Acuerdo General no excluye la implantación de regímenes preferenciales de estructura distinta a la de las dos fórmulas jurídicas mencionadas. A tal fin, el artículo XXV faculta a las Partes Contratantes

del GATT para relevar a una o varias de ellas, cuando mediaren circunstancias excepcionales, de obligaciones contraídas dentro del Acuerdo General, como, por ejemplo, la de aplicar la cláusula incondicional de más favor. Así resulta posible poner en práctica acuerdos de integración diferentes de la unión aduanera o de la zona de libre comercio. <sup>1/</sup>

Hay un hecho importante que destacar con respecto a la fórmula jurídica que se escoja para la integración: si al constituir la unión aduanera o la zona de libre comercio sus miembros adoptan por entero las bases prescritas por el artículo XXIV, en la práctica la aprobación de las Partes Contratantes del Acuerdo General es más o menos automática y escasa su ingerencia futura en la marcha ulterior del sistema preferencial así establecido. Es distinto, si la estructura de este sistema no concuerda con las reglas del artículo XXIV y debe por tanto ser calificado bajo las disposiciones de excepción contempladas en el artículo XXV. En tal caso, la aprobación por las Partes Contratantes del GATT, fuera de requerir cierto quorum especial, puede quedar sometida a las condiciones que ellas fijen al concederla. Además, la aprobación apareja necesariamente la obligación de seguir manteniendo en el porvenir un régimen constante de consultas entre los miembros del sistema preferencial así establecido y las Partes Contratantes del Acuerdo General.

#### Características de la unión aduanera

5. Esta refunde en uno los diferentes territorios aduaneros de los países participantes. Por tanto, en su comercio recíproco desaparecen los derechos de aduana, como también las restricciones cuantitativas, en ambos aspectos con relación "a lo esencial del intercambio". Se instaure a la vez, por intermedio de la tarifa externa o común de la unión aduanera, una política arancelaria uniforme hacia el resto del mundo.
6. Las reglas sobre unión aduanera abren la posibilidad, bajo ciertos requisitos, de utilizar dos elementos en la implantación del régimen preferencial necesario para materializar la integración: la eliminación de los derechos

---

<sup>1/</sup> Fue con el fundamento del artículo XXV que Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Luxemburgo obtuvieron el 10 de octubre de 1952 la aprobación del GATT para establecer la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

vigentes, cuando los hubiere, en cuanto concierne al comercio entre los miembros del sistema y la imposición o alza de ciertos derechos - mediante la tarifa externa uniforme - a importaciones provenientes de terceros países.

La tarifa externa en verdad puede modificar derechos pactados que cada miembro de la unión estaba aplicando, siguiendo convenios específicos, a mercaderías de terceros países. Pero los nuevos derechos, globalmente, no deben representar sobre el conjunto del respectivo comercio una incidencia mayor que la pre-existente. ¿Cómo se sabe si ello ocurre o no? De la regla citada resultaría que los efectos de la tarifa externa sobre las importaciones provenientes de terceros países habrían de medirse tomando en cuenta el conjunto de la nueva situación que dentro de la unión aduanera les crea dicha tarifa, y no considerando aisladamente el cambio ocurrido en el nivel de los derechos que estaban rigiendo para determinados productos. Si tras esta evaluación global se comprobare que hay efectivamente perjuicios para algún tercer país, para repararlos estaría abierto el camino de celebrar negociaciones. Estas podrían conducir - si las partes interesadas convinieran en ello - a mantener el tratamiento aduanero que existía para un determinado artículo o a reemplazar tal tratamiento por otras concesiones tarifarias.

7. La unión aduanera da margen, al elaborarse la tarifa externa, para alejar o disminuir el empleo de métodos cambiarios o cuantitativos en la dirección del comercio exterior y obtener parecidos efectos mediante la tarifa aduanera.

8. En las reglas del Acuerdo General no se establece que los miembros de la unión aduanera deban necesariamente mantener alguna concordancia entre sus políticas cambiarias, monetaria y social, si bien parece claro que la falta de cierto grado de coordinación en esos campos haría difícil mantener el funcionamiento regular del régimen.

#### Características de la zona de libre comercio

9. La zona de libre comercio, a semejanza de la unión aduanera, elimina en su interior - para lo esencial del intercambio - las tarifas arancelarias y las restricciones cuantitativas, pero cada miembro mantiene su propio arancel respecto del resto del mundo.

/Además de

Además de esta diferencia con la unión aduanera, existe otra. En la unión aduanera, como ya se dijo, la tarifa externa puede modificar los derechos de importación que los países participantes estaban aplicando a ciertas mercaderías importadas desde otros mercados. En contraste, a la zona de libre comercio no le es dado variar derechos ya pactados entre sus miembros y terceros países. Esta limitación fluye del artículo XXIV. Según éste, cada territorio aduanero constitutivo de la zona debe seguir manteniendo en favor de terceros países el tratamiento contractual que estaba en vigor. En la forma dicha, la preferencia necesaria para dar forma a la integración emana de la rebaja de los derechos vigentes y en ningún caso de su aumento, como para determinados productos puede ocurrir en la unión aduanera. Por tanto, a la zona de libre comercio le sería dable emplear un solo elemento - y no dos, como a la unión aduanera - para constituir el régimen preferencial buscado: es el de exonerar a sus miembros, en cuanto al tráfico recíproco, del pago de los derechos de importación anteriormente convencionales entre ellos o con terceros países. Pero si tales derechos son bajos y si además son numerosas las mercaderías liberadas de gravamen, será difícil que los participantes de la zona logren crear un régimen preferencial aduanero que traiga estímulos al acrecentamiento del tráfico intrarregional. Cae así de su peso que la aplicabilidad de cualquier proyecto de creación de una zona de libre comercio depende en gran medida del margen real que para establecer preferencias deje el nivel de los derechos y exoneraciones en vigor.

10. Una de las características de la zona de libre comercio - mantenimiento de aranceles distintos frente a terceros países - puede ser origen de ciertos problemas prácticos, relacionados con el cobro de diferencias de derechos entre uno y otro de los países participantes.

11. No parece haber obstáculos - desde el punto de vista de las reglas del Acuerdo General - para que una integración económica estructurada bajo las reglas de la zona de libre comercio, en una etapa posterior más avanzada, se transforme en unión aduanera.

#### Eliminación de restricciones sobre lo esencial

12. Ya antes se manifestó que tanto la unión aduanera, como la zona de libre comercio, están sujetas al requisito de eliminar los derechos tarifarios y otras restricciones comerciales sobre lo esencial del respectivo intercambio.

El Acuerdo General no precisa lo que al efecto se entendería por esencial. La necesidad de establecer un criterio sobre este punto fue planteada en la 12a. Reunión de las Partes Contratantes del GATT (Ginebra, octubre-noviembre de 1957), al discutirse el Tratado de la Comunidad Económica Europea y la asociación entre ella y ciertos territorios ultramarinos. En la oportunidad dicha no se alcanzó una definición. El grupo de los seis miembros del Tratado estimó que dentro de una zona de libre comercio se cumple con el requisito de la liberalización por lo esencial, si ésta cubre no menos del 80 por ciento del respectivo intercambio. Otros países consideraron que no sería propio fijar una regla general, sino analizar cada caso bajo sus aspectos económicos y en relación a las características del respectivo intercambio.

#### Participación de países de diverso grado de desarrollo

13. Con relación a las reglas del GATT sobre unión aduanera y zona de libre comercio, puede ser útil señalar un aspecto, que en ciertas fases fue también materia de preocupación en la reciente 12a. Reunión de las Partes Contratantes del Acuerdo General. Este aspecto podría ser identificado a través de las siguientes preguntas:

Para armonizar en el seno de la unión aduanera o de la zona de libre comercio los intereses, en ciertos planos divergentes, de países en distinto grado de desarrollo, ¿puede dejarse a un sector del intercambio fuera de los efectos de la liberalización interna propia de la unión aduanera y de la zona de libre comercio, y permitir que en ese sector existan o se creen ciertos derechos protectores, en beneficio de los miembros menos desarrollados del sistema?

A estos países menos desarrollados y tomando en cuenta las reglas del artículo XXIV, ¿les estaría permitido crear o mantener tales derechos sin que a la recíproca hagan otro tanto los participantes más desarrollados del mismo sistema?

¿Cómo jugaría este régimen con las normas sobre protección del desarrollo contenidas en el artículo XVIII del GATT? <sup>2/</sup>

En el plano señalado surge también otra cuestión. Es la de saber qué porción del intercambio total dentro de la unión aduanera o de la zona de libre comercio - sin desvirtuar sus fines - podría cubrir un régimen de derechos protectores como el señalado, y si tal régimen sería aceptable como medio de conciliación de intereses, de circunscribirse al margen no abarcado por la liberalización en lo esencial.

---

<sup>2/</sup> En esta materia sería de valor, como precedente, lo que resuelvan las Partes Contratantes del Acuerdo General al calificar el Tratado de Roma, en cuya Parte Cuarta se concede a ciertos territorios ultramarinos la facultad de aplicar derechos protectores que recaerán sobre las importaciones adquiridas a sus asociados europeos.

Negociación con terceros países

14. Los miembros del Acuerdo General que deseen constituir una unión aduanera o una zona de libre comercio no efectúan para este fin - una vez elaborados el plan y programa - negociaciones bilaterales con los demás países signatarios de aquel instrumento. Las Partes Contratantes del GATT consideran la cuestión en conjunto. Además, las reglas respectivas parecen limitar el resarcimiento de los perjuicios que la unión aduanera o la zona originen al comercio de terceros países, a los resultados de imperfecciones jurídicas del régimen preferencial establecido, en su relación con las pautas del artículo XXIV y no a los que provengan de efectos económicos propiamente tales.

15. Los Estados latinoamericanos no pertenecientes al Acuerdo General, para incorporarse a la unión aduanera o en una zona de libre comercio, deberían llevar a cabo negociaciones bilaterales con el fin de reajustar sus tratados con cada uno de los terceros con quienes hubieren convenido la aplicación del régimen de la cláusula incondicional de más favor, y cuando este régimen no consultare excepciones suficientes en favor del comercio interior de América Latina. También sería menester reajustar algunos tratados que no incluyen la cláusula de más favor, pero que otorgan rebajas aduaneras a ciertas mercaderías.

16. Es de notar que entre los convenios que no consignan salvedades existen algunos celebrados con miembros de la unión aduanera recientemente creada por el Tratado de Roma, como parte de la Comunidad Económica Europea. Según se desprende de su artículo 234, mientras esos convenios sigan vigentes los países latinoamericanos titulares de ellos quedarían protegidos de las alzas de gravamen que contemple la tarifa externa del mercado común europeo y de las preferencias concedidas por éste a ciertos territorios ultramarinos. Pero, el mismo artículo 234 prevé la realización de negociaciones - entre la Comunidad, de una parte y los terceros países titulares de esos convenios, de otra - para remodelarlos en forma compatible con los fines del Tratado de Roma.

Habrá, sí, una modalidad nueva en las negociaciones. Conforme a las reglas sobre política comercial establecidas por el Tratado de Roma, los seis miembros de la Comunidad negociarán en conjunto - dentro y fuera del GATT - el reajuste de los acuerdos con terceros países, como también los nuevos convenios.

/17. Entre

17. Entre países latinoamericanos miembros del GATT y algunos de los signatarios del Tratado de Roma existen tratados de cuya cláusula incondicional de más favor ambas partes contratantes excluyen el tratamiento derivado de su participación en alguna unión aduanera - como es el mercado común europeo - pero no en una zona de libre comercio.

18. El artículo 18 del Tratado de Roma prevé la realización de acuerdos de reciprocidad entre sus signatarios y terceros países. En el hecho estos acuerdos permitirían rebajar para ciertos productos los derechos establecidos en la tarifa externa del mercado común europeo.

Al efecto, es interesante recordar una situación muy peculiar: hay ciertas mercaderías que son objeto de comercio en ambos sentidos entre países integrantes del mercado común europeo, por una parte, y de América Latina, por otra. Se trata de productos tales como frutas frescas, leguminosas secas, grano malta, semillas forrajeras, fertilizantes, vinos y otros. Hasta ahora es por lo general indiscriminatorio el tratamiento aduanero asignado a dichos productos en los países miembros de la Comunidad Económica Europea. O sea, por lo común no existen diferencias entre el derecho en vigor para el producto originario de Europa y el similar proveniente de América Latina. Igual situación prevalece en las importaciones que efectúa esta última, pues sus países - con una que otra excepción - mantienen un régimen tarifario idéntico para numerosos productos similares europeos y latinoamericanos.

La mencionada reciprocidad entre los países del Tratado de Roma y los latinoamericanos se halla en vías de terminar, a efectos del régimen preferencial instituido por ese instrumento.

#### PREGUNTAS

##### Convenios de países miembros del GATT

A. ¿Cuál sería a su juicio la conducta más adecuada para facilitar, dentro de este organismo y tomando en cuenta el texto del Acuerdo General y los precedentes sentados acerca de su aplicación, algún programa inter-latinoamericano de integración?

B. ¿Piensa que convendría mejor - desde el punto de vista de la negociación con las Partes Contratantes del GATT - acudir a algunas de las fórmulas previstas por el artículo XXIV?

/¿A cuál

¿A cuál de ellas? ¿La unión aduanera o la zona de libre comercio?  
¿O acogerse al artículo XXV?

C. Siempre desde el ángulo de la negociación por efectuar:

¿Qué ventajas e inconvenientes ve a las fórmulas del artículo XXV y al procedimiento abierto por el artículo XXV?

D. De optarse por la zona de libre comercio, el actual nivel de las tarifas pactadas con Estados de otras regiones ¿dejaría, a su entender y en cuanto se refiere a su país, margen suficiente para estructurar un sistema aduanero preferencial, resultante de una rebaja de los derechos actuales y no de su alza? <sup>3/</sup>

E. Considera que la discusión del Tratado de Roma y su clasificación dentro del artículo del GATT, iniciada por las Partes Contratantes de éste en la reciente 12a. reunión y que tal vez quede definida en su próxima 13a. reunión (octubre-noviembre de 1958) ¿podría ofrecer la oportunidad de asegurar o facilitar la obtención de alguna reciprocidad a favor del establecimiento del mercado latinoamericano?

De ser su opinión afirmativa respecto al punto precedente ¿cuáles serían, a su entender, los procedimientos adecuados para lograr ese fin?

F. Con referencia al punto 12 de este cuestionario:

¿Considera que dentro de la unión aduanera o de la zona de libre comercio - de ser una de éstas la fórmula elegida para estructurar el mercado - podría existir un sector marginal de derechos protectores en favor de los países menos desarrollados del sistema?

Sin que su respuesta signifique prejuzgar sobre si el método de los derechos protectores sería o no conveniente para el fin buscado en lo económico, y sobre si debería o no ir acompañado de otras medidas tendientes al mismo objeto ¿lo estima viable como procedimiento de política comercial?

¿Sobre qué bases?

---

3/ Esta pregunta también es extensiva a los convenios ajenos al GATT, vigentes entre Estados latinoamericanos y países de otras áreas.

Convenios ajenos al GATT, en los que se formulan salvedades o excepciones en favor del tratamiento regional

G. Según las características de los principales convenios que su gobierno tiene en vigor con terceros países y cuyo texto consigna algún tipo de salvedades en favor del comercio o de la integración interlatinoamericanas ¿estima viable la fórmula de la unión aduanera?

¿O la zona de libre comercio?

¿O alguna otra?

¿Para un limitado sector geográfico de la región latinoamericana o para toda ella?

H. ¿Habría ventajas en que los países latinoamericanos titulares de estos convenios se consulten, o tal vez coordinen su acción, para realizar las negociaciones destinadas a modificarlos?

¿Sobre qué bases y por intermedio de qué resortes podrían hacerse, a su juicio, tales consultas o la coordinación?

I. ¿Piensa que el régimen habitual de consultas o la coordinación de las políticas comerciales en lo referente a la acción destinada a modificar convenios con terceros países, en cuanto esto fuere necesario para establecer el mercado, también podría comprender a los Estados latinoamericanos miembros del Acuerdo General?

J. Con relación al acápite 15 de este cuestionario, ¿estima que las negociaciones desprendidas del artículo 234 del Tratado de Roma darían la oportunidad de formular reservas - al reajustarse los convenios respectivos - en favor del tratamiento aduanero ad hoc que fuere necesario instaurar para la implantación del mercado latinoamericano?

K. ¿Qué alcance atribuye a la situación mencionada en el punto 16 de este cuestionario, si los países latinoamericanos que se hallan en el caso descrito en dicho punto deciden tomar parte en un mercado regional que asuma la forma jurídica de una zona de libre comercio?

Convenios ajenos al GATT, en que no se insertan salvedades suficientes en favor del tratamiento intrarregional

L. ¿Estima factible la renegociación de estos convenios, en cuanto concierne a su país, en la medida necesaria para establecer una unión aduanera o una zona de libre comercio?

/Desde el

Desde el punto de vista de las negociaciones a realizar, en su relación con los compromisos vigentes, ¿cuál de esas dos fórmulas le parece más hacedera?

¿O alguna otra?

M. ¿Piensa que una acción coordinada con otros países latinoamericanos podría facilitar el reajuste de los convenios?

¿Sobre qué bases sería posible, a su juicio, una coordinación de políticas comerciales para el fin señalado?

N. Si su país ingresare a un mercado latinoamericano del que formen parte estados del área pertenecientes al GATT ¿cabría alguna acción conjunta, a su juicio, para que todos los miembros del mercado - miembros o no del GATT - plantearan la negociación a través de ese órgano?

¿Cómo concibe una coordinación de esta clase u otra para obtener de ella resultados prácticos?

#### Reciprocidades

O. Con referencia a la materia expuesta en el acápite 17 de este cuestionario ¿piensa que el establecimiento del mercado latinoamericano facilitaría la celebración de negociaciones destinadas a restablecer o implantar reciprocidades de tratamiento como las que terminarán a efectos de la implantación del mercado común europeo?

#### Otros aspectos

P. Sobre cualquier materia no cubierta en este cuestionario y que a su juicio debiera ser considerada para la mejor realización del estudio emprendido, mucho se agradecerá formular las observaciones o sugerencias correspondientes, ya fueren de tipo general con respecto a la región latinoamericana, o particular para alguno o algunos de sus países.

#### Datos sobre tratados en vigor

Q. Se ruega proporcionar lo solicitado mediante el formulario adjunto.



CUESTIONARIO PARA LA COMPILACION DE INFORMACIONES SOBRE POLITICA  
COMERCIAL RELACIONADAS CON LA CREACION DEL MERCADO REGIONAL  
LATINOAMERICANO

I. INTRODUCCION

1. Consideraciones generales

1. El punto IV del informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano (documento E/CN.12/C.1/WG.2/6), luego de referirse a las negociaciones que será necesario efectuar con terceros países cuando llegue el caso de establecer dicho mercado, manifiesta a la letra:

"Para facilitar este proceso sería conveniente que desde ahora, y sin perjuicio de observar el cumplimiento de los acuerdos vigentes, cada vez que los países de América Latina celebren nuevos convenios con países de otras regiones, o cuando renueven o modifiquen los instrumentos en actual aplicación, traten de incorporar una cláusula amplia de excepción en favor del mercado regional, así como del comercio interlatinoamericano en general.

"Recomendamos pues a la Secretaría Ejecutiva que haga conocer estas opiniones a los gobiernos y les subraye las ventajas que ofrecería para la renegociación de los convenios existentes con terceros países y la incorporación en ellos de la excepción referida el establecimiento de un régimen constante de consultas aprovechando el mecanismo del Comité de Comercio. Ese régimen permitiría coordinar la acción de la política comercial y, de otra parte, contribuiría a dar forma práctica a los propósitos que inspiraron en un plano semejante la Resolución 121(VII) de la CEPAL, en la cual se recomienda a los países latinoamericanos la conveniencia de utilizar un procedimiento de consulta, especialmente respecto de las posibles repercusiones del mercado común europeo.

"Del mismo modo, convendría que la Secretaría señalara a los gobiernos la oportunidad que parecen ofrecer algunas situaciones derivadas del Tratado de Roma para procurar la formulación de reservas o salvedades que faciliten la estructuración del mercado regional.

"En este orden de cosas, sería conveniente que la Secretaría realizara un estudio acerca de los aspectos contractuales del establecimiento del mercado regional, recogiendo previamente la información y opiniones de organismos gubernamentales latinoamericanos competentes, y de los expertos en este campo.

/"Además

"Además de los aspectos indicados, convendría que se examinaran los perjuicios que las concesiones que se acordaran a los países en el mercado regional puedan traer a otros países ajenos a éste, sobre todo en los casos en que entre estos últimos y algunos de aquellos existan ciertos arreglos de carácter especial".

2. El objeto de este cuestionario es completar el material básico para el estudio mencionado. Aparte de los datos que en él se solicitan, contiene preguntas destinadas a conocer la opinión - en cuanto sea posible darla - que sobre determinados aspectos de las materias por analizar sustentan oficinas gubernamentales y expertos familiarizados con la política comercial en los diversos países del área. Las opiniones o sugerencias de oficinas gubernamentales no se considerarán como manifestación oficial si así no se pide expresamente. En general se las tomará en cuenta como valiosa orientación para el estudio de conjunto que practicará la Secretaría de la CEPAL.

Antes de plantear las preguntas y con objeto de aclarar su alcance, se resumen en seguida algunos antecedentes generales de las materias a que se refieren.

3. El eventual establecimiento del mercado latinoamericano - necesariamente por la vía de acuerdos comerciales - traería consigo la necesidad de modificar o reajustar, mediante negociaciones, numerosos convenios que los estados de América Latina tienen en vigor con países de otras áreas.

No pocos de estos convenios se fundan en la concesión mutua e incondicional de la cláusula de más favor, a la que en contados casos se introducen salvedades que permiten instituir un tratamiento aduanero especial respecto del comercio interlatinoamericano en general. Además, en los mismos y otros convenios los contratantes suelen otorgar, para productos específicos, exenciones, rebajas o consolidaciones aduaneras cuya aplicación a países de otras partes del mundo se generaliza automáticamente en virtud de la cláusula incondicional de más favor. Si el tratamiento indiscriminatorio así establecido estimula que desde otras regiones se importen artículos cuya producción e intercambio dentro de América Latina es de interés para su desarrollo económico, podría ser necesario sustraer tales artículos del efecto de la cláusula de más favor, a fin de crear para ellos un régimen aduanero especial que estimule su producción e intercambio dentro del área.

Dada la interdependencia que los tratados existentes originan en el campo de la política comercial, el resultado de las negociaciones con que se procure modificarlos influirá poderosamente en el establecimiento del mercado latinoamericano, ampliando o limitando su alcance. Por tanto, para simplificar la concertación y aplicación de los posibles acuerdos relativos a la creación de este mercado, en caso de resolverse su implantación, es importante analizar con tiempo la forma como podría facilitarse el reajuste de los convenios vigentes con terceros países, en armonía con el interés fundamental de América Latina en la expansión de su comercio con el resto del mundo.

## 2. Fórmulas jurídicas de integración

4. Como es sabido, ocho países de América Latina (Brasil, Cuba, Chile, Haití, Nicaragua, Perú, la República Dominicana y Uruguay) pertenecen al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). En su carácter de signatarios de este instrumento, para participar en el mercado latinoamericano y si así lo resolvieran, a dichos países les estaría abierto el camino para acogerse a las excepciones al régimen de la cláusula incondicional de más favor que prevé el Acuerdo General bajo dos fórmulas jurídicas: la unión aduanera o la zona de libre comercio.

Al respecto, conviene recordar brevemente las fases principales de las disposiciones respectivas, contenidas en el artículo XXIV de ese Acuerdo.

## 3. Aspectos generales

5. Entre los requisitos principales que cualquiera de los dos sistemas nombrados debe reunir para ser acogido por las Partes Contratantes del GATT, a base de un /plan y

plan y un programa detallados, está el siguiente: que su establecimiento facilite el comercio entre los territorios constitutivos, sin obstaculizar su intercambio con terceros países.

De otro lado, el Acuerdo General no excluye la implantación de regímenes preferenciales de estructura distinta a la de las dos fórmulas jurídicas mencionadas. A tal fin, el artículo XXV faculta a las Partes Contratantes del GATT para relevar a una o varias de ellas, cuando mediaren circunstancias excepcionales, de obligaciones contraídas dentro del Acuerdo General, como, por ejemplo, la de aplicar la cláusula incondicional de más favor. Así resulta posible poner en práctica acuerdos de integración diferentes de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.<sup>1/</sup>

Hay un hecho importante que destacar con respecto a la fórmula jurídica que se escoja para la integración: si al constituir la unión aduanera o la zona de libre comercio sus miembros adoptan por entero las bases del artículo XXIV, en la práctica la aprobación de las Partes Contratantes del Acuerdo General es más o menos automática y escasa su ingerencia futura en la marcha ulterior del sistema preferencial así establecido. Cosa distinta ocurre si la estructura de este sistema no concuerda con las reglas del artículo XXIV y, por lo tanto, debe encuadrarse en las disposiciones de excepción que establece el artículo XXV. En tal caso, la aprobación por las Partes Contratantes del GATT, además de requerir cierto quorum especial, puede quedar sometida a las condiciones que fijen al concederla. Esa aprobación lleva aparejada también necesariamente la obligación de seguir manteniendo en el porvenir un régimen constante de consultas entre los miembros del sistema preferencial así establecido y las Partes Contratantes del Acuerdo General.

#### 4. Características de la unión aduanera

6. Esta refunde en uno los diferentes territorios aduaneros de los países participantes. Por tanto, en su comercio recíproco desaparecen tanto los derechos de aduana como las restricciones cuantitativas con respecto "a lo esencial del intercambio". Se instaura a la vez, por intermedio de la tarifa externa o común de la unión aduanera, una política arancelaria uniforme hacia el resto del mundo.

7. Las reglas sobre unión aduanera bajo ciertos requisitos, hacen posible utilizar dos elementos en la implantación del régimen preferencial necesario para materializar la integración: la eliminación de los derechos vigentes, cuando los hubiere, en cuanto concierne al comercio entre los miembros del sistema, y la imposición o alza de ciertos derechos - mediante la tarifa externa uniforme - a importaciones provenientes de terceros países. Es cierto que la tarifa externa puede modificar derechos pactados que cada miembro de la unión estaba aplicando, siguiendo convenios específicos, a mercaderías de terceros países. Pero los nuevos derechos, globalmente, no deben representar sobre el conjunto del respectivo comercio una incidencia mayor que la preexistente. ¿Cómo se sabe si ocurre así o no? De la regla citada resultaría que los efectos de la tarifa externa sobre las importaciones provenientes de terceros países no habrían de medirse considerando aisladamente el cambio ocurrido en el nivel de los derechos que estaban rigiendo para determinados productos sino tomando en cuenta el conjunto de la nueva situación que dentro de la unión aduanera les crea dicha tarifa. Si tras esta evaluación global se comprobase que se perjudica efectivamente algún tercer país, para reparar dichos perjuicios quedaría abierto el camino de las negociaciones. Estas podrían conducir - si las partes interesadas convinieran en ello - a mantener el tratamiento aduanero que existía para determinado artículo o a reemplazar tal tratamiento por otras concesiones tarifarias.

<sup>1/</sup> Fundándose en el artículo XXV, Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Luxemburgo obtuvieron el 10 de octubre de 1952 la aprobación del GATT para establecer la Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

8. La unión aduanera da margen, al elaborarse la tarifa externa, para alejar o disminuir el empleo de métodos cambiarios o cuantitativos en la dirección del comercio exterior y obtener parecidos efectos mediante la tarifa aduanera.

9. En las reglas del Acuerdo General no se establece que los miembros de la unión aduanera deban necesariamente mantener alguna concordancia entre sus políticas cambiarias, monetaria y social, pero parece claro que la falta de cierto grado de coordinación en esos campos haría difícil mantener el funcionamiento regular del régimen.

#### 5. Características de la zona de libre comercio

10. La zona de libre comercio, a semejanza de la unión aduanera, elimina en su interior - para lo esencial del intercambio - las tarifas arancelarias y las restricciones cuantitativas, pero cada miembro mantiene su propio arancel respecto del resto del mundo.

Hay otra diferencia con la unión aduanera. En ésta, como ya se dijo, la tarifa externa puede modificar los derechos de importación que los países participantes estaban aplicando a ciertas mercaderías importadas desde otros mercados. En cambio, a la zona de libre comercio no le es dado variar derechos ya pactados entre sus miembros y terceros países. Esta limitación deriva del artículo XXIV. Según él, cada territorio aduanero constitutivo de la zona debe seguir manteniendo en favor de terceros países el tratamiento contractual que estaba en vigor. De este modo, la preferencia necesaria para dar forma a la integración emana de la rebaja de los derechos vigentes y en ningún caso de su aumento, como para determinados productos puede ocurrir en la unión aduanera. A la zona de libre comercio le sería dable, pues, acudir a un solo medio - no a dos, como en la unión aduanera - para constituir el régimen preferencial buscado: exonerar a sus miembros, en cuanto al tráfico recíproco, de pagar los derechos de importación anteriormente convenidos entre ellos o con terceros países. Pero si son bajos tales derechos y numerosas las mercaderías liberadas de gravamen, será difícil que los participantes de la zona logren crear un régimen preferencial aduanero que estimule el tráfico intrarregional. Así pues, resulta evidente que la aplicabilidad de cualquier proyecto de creación de una zona de libre comercio depende en gran medida del margen real que para establecer preferencias deje el nivel de los derechos y exoneraciones en vigor.

11. Una de las características de la zona de libre comercio - mantenimiento de aranceles distintos frente a terceros países - puede originar ciertos problemas prácticos, relacionados con el cobro de diferencias de derechos entre los países participantes.

12. Desde el punto de vista de las reglas del Acuerdo General, no parece haber obstáculos para que una integración económica estructurada bajo las reglas de la zona de libre comercio se transforme posteriormente en unión aduanera.

#### 6. Eliminación de restricciones sobre lo esencial

13. Ya antes se manifestó que tanto la unión aduanera como la zona de libre comercio están sujetas al requisito de eliminar los derechos tarifarios y otras restricciones comerciales sobre lo esencial del respectivo intercambio.

El Acuerdo General no precisa lo que al efecto se entendería por esencial. La necesidad de establecer un criterio sobre este punto se planteó en la 12ª. Reunión de las Partes Contratantes del GATT (Ginebra, octubre-noviembre de 1957), al discutirse el Tratado de la Comunidad Económica Europea y la asociación entre ella y ciertos territorios ultramarinos, pero entonces no se alcanzó una definición. El grupo de los seis miembros del Tratado estimó que dentro de una zona de libre comercio se cumple con el requisito de liberalizar lo esencial, si se entiende por tal no menos del 80 por ciento del respectivo intercambio. Otros países consideraron inconveniente fijar una regla general y prefirieron analizar cada caso en sus aspectos

económicos y con relación a las características del respectivo intercambio.

#### 7. Participación de países de diverso grado de desarrollo

14. Con respecto a las reglas del GATT sobre unión aduanera y zona de libre comercio, puede ser útil señalar un aspecto que fue también materia de preocupación en la reciente 12a. Reunión de las Partes Contratantes del Acuerdo General. Este aspecto podría ser identificado a través de las siguientes preguntas:

a) Para armonizar, dentro de la unión aduanera o de la zona de libre comercio los intereses divergentes de países en distinto grado de desarrollo ¿puede dejarse a un sector del intercambio fuera de los efectos de la liberalización interna propia de la unión aduanera y de la zona de libre comercio, y permitir que en ese sector existan o se creen ciertos derechos protectores en beneficio de los miembros menos desarrollados del sistema?

b) A estos países menos desarrollados y tomando en cuenta las reglas del artículo XXIV ¿les estaría permitido crear o mantener tales derechos sin que a la recíproca hagan otro tanto los participantes más desarrollados del mismo sistema?

c) ¿Cómo jugaría este régimen con las normas sobre protección del desarrollo contenidas en el artículo XVIII del GATT? 2/

En el plano señalado surge también otra cuestión: la de saber qué porción del intercambio total dentro de la unión aduanera o de la zona de libre comercio - sin desvirtuar sus fines - podría cubrir un régimen de derechos protectores como el señalado, y si tal régimen sería aceptable como medio de conciliar intereses, en caso de circunscribirse al margen no abarcado por la liberalización en lo esencial.

#### 8. Negociación con terceros países

15. Los miembros del Acuerdo General que deseen constituir una unión aduanera o una zona de libre comercio no efectúan para este fin - una vez elaborados el plan y el programa - negociaciones bilaterales con los demás países signatarios de aquel instrumento. Las Partes Contratantes del GATT consideran la cuestión en conjunto. Además, las reglas respectivas parecen establecer que el resarcimiento de los perjuicios originados al comercio de terceros países por la unión aduanera o la zona debe limitarse a los resultantes de imperfecciones jurídicas del régimen preferencial establecido, en relación con las pautas del artículo XXIV, y no a los derivados de efectos económicos propiamente tales.

16. Los estados latinoamericanos no pertenecientes al Acuerdo General, para incorporarse a la unión aduanera o en una zona de libre comercio, deberían llevar a cabo negociaciones bilaterales con el fin de reajustar sus tratados con cada uno de los terceros con quienes hubieren convenido la aplicación del régimen de la cláusula incondicional de más favor, siempre y cuando este régimen no previere excepciones suficientes en favor del comercio interior de América Latina. También sería menester reajustar algunos tratados que no incluyen la cláusula de más favor, pero que otorgan rebajas aduaneras a ciertas mercaderías.

17. Es de notar que entre los convenios que no consignan salvedades existen algunos celebrados con miembros de la unión aduanera recientemente creada por el Tratado de Roma, como parte de la Comunidad Económica Europea. De su artículo 234 se desprende que mientras esos convenios sigan vigentes, los países latinoamericanos que los suscriben quedarían protegidos de las alzas de gravamen que contemple la tarifa externa del mercado común europeo y de las preferencias concedidas por éste a ciertos territorios ultramarinos. Pero el mismo artículo 234 prevé la realización de negociaciones - entre la Comunidad y los terceros países titulares de esos convenios - para remodelarlos en forma compatible con los fines del Tratado de Roma.

2/ En esta materia y como precedente, convendría saber lo que resuelvan las Partes Contratantes del Acuerdo General al calificar el Tratado de Roma, en cuya Parte Cuarta se concede a ciertos territorios ultramarinos la facultad de aplicar derechos protectores que recaerán sobre las importaciones adquiridas de sus asociados europeos.

Habrá una modalidad nueva en las negociaciones. Conforme a las reglas de política comercial que establece el Tratado de Roma, los seis miembros de la Comunidad negociarán en conjunto - dentro y fuera del GATT - tanto el reajuste de los acuerdos con terceros países como los nuevos convenios.

18. Entre países latinoamericanos miembros del GATT y algunos de los signatarios del Tratado de Roma existen tratados de cuya cláusula incondicional de más favor ambas partes contratantes excluyen el tratamiento derivado de su participación en alguna unión aduanera - como es el mercado común europeo -, pero no en una zona de libre comercio.

19. El artículo 18 del Tratado de Roma prevé la realización de acuerdos de reciprocidad entre sus signatarios y terceros países. De hecho, estos acuerdos permitirán rebajar para ciertos productos los derechos establecidos en la tarifa externa del mercado común europeo.

Es interesante, al efecto, recordar una situación muy peculiar: hay ciertas mercaderías que son objeto de comercio en ambos sentidos entre países integrantes del mercado común europeo, por una parte, y de América Latina, por la otra. Se trata de productos tales como frutas frescas, leguminosas secas, grano malta, semillas forrajeras, fertilizantes, vinos, etc. Hasta ahora suele ser indiscriminatorio el tratamiento aduanero asignado a dichos productos en los países miembros de la Comunidad Económica Europea, es decir, no existen diferencias entre el derecho en vigor para el producto originario de Europa y el similar proveniente de América Latina. Igual situación prevalece en las importaciones que efectúa esta última, pues sus países - con alguna excepción - mantienen un régimen tarifario idéntico para numerosos productos similares europeos y latinoamericanos.

La mencionada reciprocidad entre los países del Tratado de Roma y los latinoamericanos se halla en vías de terminar como consecuencia del régimen preferencial instituido por ese instrumento.

## II. CUESTIONARIO

### 1. Convenios de países miembros del GATT

A.  Cu l sería la conducta más adecuada para facilitar - dentro de este organismo y habida cuenta tanto del texto del Acuerdo General como de los precedentes sentados acerca de su aplicación - algún programa interlatinoamericano de integración?

B.  Convendr a más - desde el punto de vista de la negociación con las Partes Contratantes del GATT - acudir a algunas de las fórmulas previstas por el artículo XXIV?  A cuál de ellas?  La unión aduanera o la zona de libre comercio?  O acogerse al artículo XXV?

C. Siempre desde el ángulo de la negociación a efectuar  qu  ventajas e inconvenientes ve en las fórmulas del artículo XXV y en el procedimiento que autoriza el artículo XXV, descrito en el punto 5, párrafo segundo de este cuestionario?

D. De optarse por la zona de libre comercio, el actual nivel de las tarifas pactadas con estados de otras regiones, a su entender y en cuanto se refiere a su país,  dejar a margen suficiente para estructurar un sistema aduanero preferencial resultante de una rebaja de los derechos pactados actuales y no de su alza?<sup>3/</sup>

E. La discusión del Tratado de Roma y su clasificación dentro del articulado del GATT, iniciada por las Partes Contratantes de éste en la reciente 12a. reunión y que tal vez quede definida en la próxima (octubre-noviembre de 1958),  podr a ofrecer la oportunidad de asegurar o facilitar la obtención de reciprocidades en favor del mercado latinoamericano? En caso afirmativo  cu les serían los procedimientos adecuados para lograr ese fin?

F. Con referencia al punto 14 de este cuestionario,  considera que dentro de la

<sup>3/</sup> Esta pregunta también es extensiva a los convenios ajenos al GATT, vigentes entre Estados latinoamericanos y países de otras áreas.

unión aduanera o de la zona de libre comercio - en caso de elegirse alguna de estas fórmulas para estructurar el mercado regional latinoamericano - podría existir un sector marginal de derechos protectores en favor de los países menos desarrollados del sistema?

Sin prejuizar sobre si el método de los derechos protectores sería o no conveniente para el fin buscado en lo económico ni si debería o no ir acompañado de otras medidas tendientes al mismo objeto, ¿lo estima viable como procedimiento de política comercial? ¿Sobre qué bases?

2. Convenios ajenos al GATT, en los que se formulan salvedades o excepciones en favor del tratamiento regional

G. Según las características de los principales convenios vigentes entre su gobierno y terceros países y cuyo texto consigna algún tipo de salvedades en favor del comercio o de la integración interlatinoamericanos, ¿estima viable la fórmula de la unión aduanera, la zona de libre comercio o alguna otra? ¿Para un limitado sector geográfico de la región latinoamericana o para toda ella?

H. ¿Habría ventajas en que los países latinoamericanos titulares de estos convenios se consulten, o tal vez coordinen su acción, para realizar las negociaciones destinadas a modificarlos? ¿Sobre qué bases y en qué forma podrían hacerse, a su juicio, tales consultas o la coordinación?

I. El régimen habitual de consultas o la coordinación de las políticas comerciales en lo referente a la acción destinada a modificar convenios con terceros países, en cuanto esto fuere necesario para establecer el mercado ¿podría abarcar también a los estados latinoamericanos miembros del Acuerdo General?

J. Con relación al punto 17 de este cuestionario, ¿las negociaciones desprendidas del artículo 234 del Tratado de Roma darían la oportunidad de formular reservas - al reajustarse los convenios respectivos - en favor del tratamiento aduanero especial que fuere necesario establecer para la implantación del mercado latinoamericano?

K. ¿Qué alcance tendría la situación mencionada en el punto 18 de este cuestionario, si los países latinoamericanos que se hallan en el caso que allí se describe deciden participar en un mercado regional que asuma la forma jurídica de una zona de libre comercio?

3. Convenios ajenos al GATT, en que no se insertan salvedades suficientes en favor del tratamiento intrarregional

L. ¿Es factible la renegociación de estos convenios, en cuanto concierne a su país, en la medida necesaria para establecer una unión aduanera o una zona de libre comercio? Desde el punto de vista de las negociaciones a realizar, en relación con los compromisos vigentes, ¿cuál de esas dos fórmulas le parece más hacedera? ¿O alguna otra?

M. Una acción coordinada con otros países latinoamericanos ¿podría facilitar el reajuste de los convenios? ¿Sobre qué bases sería posible una coordinación de políticas comerciales para el fin señalado?

N. Si su país ingresare a un mercado latinoamericano del que formen parte estados del área pertenecientes al GATT, ¿cabría alguna acción conjunta, a su juicio, para que todos los miembros del mercado - miembros o no del GATT - plantearan la negociación a través de ese órgano? 4/ ¿Cómo puede lograrse una coordinación de esta clase u otra para obtener de ella resultados prácticos?

4. Reciprocidades

O. Con referencia a la materia expuesta en el punto 19 de este cuestionario, ¿el establecimiento del mercado regional latinoamericano facilitaría la celebración de

4/ El párrafo 10 del artículo XXIV del Acuerdo General permite al GATT aprobar el establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio que comprenda países no miembros de aquél.

negociaciones destinadas a restablecer o implantar reciprocidades de tratamiento como las que habrán de terminar por virtud de la implantación del mercado común europeo?

5. Otros aspectos

P. Sobre cualquier materia no cubierta en este cuestionario y que debiera considerarse para la mejor realización del estudio emprendido, mucho se agradecerá formular las observaciones o sugerencias correspondientes, ya sean de tipo general con respecto a la región latinoamericana o particular para alguno o algunos de sus países.

6. Datos sobre los tratados vigentes

Q. Se ruega proporcionarlos mediante el formulario adjunto.

TRATADOS COMERCIALES Y MODUS VIVENDI VICENTES SA

Iniciación	Fecha de vencimiento	Forma de renovación	¿Contiene la cláusula in condicional de más favor?	Comercio limítrofe	Excepciones a la cláusula in condicional de más favor?	¿Establece rebajas, exenciones o condicional de más favor b/ aduane- libre co ras b/ mercio b/	El Tratado ¿tiene anexas notas reversales sobre las materias mencionadas en las columnas G, H, I y J de este formulario?	Disposiciones especiales
(P)	(Q)	(R)	(S)	(T)	(U)	(V)	(W)	(X)

Estas no quepan en la respectiva columna de este formulario, consignarlas en hoja adjunta; 2) proporcionar copia de los tratados a que se refieren los correspondientes a la situación actual de cada tratado, consideradas las modificaciones que las Partes Contratantes puedan haberles hecho, después de su concertación, refiere sólo a algunos países o al conjunto de América Latina. 3) indicar si se refiere a "sí" o "no", según sea el caso, pero acompañando en hoja anexa la copia de la parte correspondiente del tratado, de no ser posible proporcionar copia de las notas reversales.

1941

... of ... ..

... ..

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) (27) (28) (29) (30) (31) (32) (33) (34) (35) (36) (37) (38) (39) (40) (41) (42) (43) (44) (45) (46) (47) (48) (49) (50) (51) (52) (53) (54) (55) (56) (57) (58) (59) (60) (61) (62) (63) (64) (65) (66) (67) (68) (69) (70) (71) (72) (73) (74) (75) (76) (77) (78) (79) (80) (81) (82) (83) (84) (85) (86) (87) (88) (89) (90) (91) (92) (93) (94) (95) (96) (97) (98) (99) (100)