



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/C.1/WG.2/7
10 de enero de 1959

ORIGINAL: ESPAÑOL

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

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

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

POSIBLES ALTERNATIVAS PARA EL ESTABLECIMIENTO
DEL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

Informe de la Secretaría Ejecutiva

- Notas:
- a) El presente texto debe considerarse como provisional y está sujeto a diversos cambios tanto en la forma como en el contenido;
 - b) El número de este documento, que es el primero de la segunda reunión del Grupo de Trabajo, continúa el de la serie E/CN.12/C.1/WG.2/1 a 6 de la primera reunión.

C O N T E N I D O

	<u>Páginas</u>
I. CUESTIONES RELATIVAS A LAS BASES APROBADAS POR EL GRUPO DE TRABAJO	1
1. Base I. <u>Países del mercado común</u>	1
a) Accesibilidad del mercado a todos los países latinoamericanos	1
b) Fórmulas de reducción de aranceles y otras restricciones	2
c) Discusión de las fórmulas de reducción	3
d) Fórmulas que faciliten el acceso de países y la realización de acuerdos parciales	6
2. Base II. <u>Amplitud del mercado en cuanto a productos</u>	8
a) Categoría de productos	8
i) Los productos tradicionales y el caso de la agricultura	9
ii) Las industrias dinámicas	10
iii) Las industrias de bienes de consumo corriente ...	11
b) Tratamiento diferencial de las dos categorías de bienes industriales	11
3. Base III. <u>Distribución de los países dentro del mercado común según su grado de desarrollo económico</u>	12
a) Clasificación de los países	12
b) Tratamiento diferencial	13
c) Concesiones especiales a los países de desarrollo incipiente y medio	14
d) El principio de reciprocidad	17
4. Base IV. <u>El régimen tarifario ante el resto del mundo</u> ..	18
5. Base V. <u>La especialización de industrias y otras actividades</u>	20
6. Base VI. <u>El régimen de pagos</u>	20
7. Las otras bases	23
II. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES RESPECTO A PROCEDIMIENTOS PARA ELIMINAR LAS RESTRICCIONES AL INTERCAMBIO	24
1. La eliminación de las restricciones basadas en consideraciones de balance de pagos y de derechos de naturaleza fiscal	24

	<u>Páginas</u>
2. El tratamiento y la reducción de las restricciones no arancelarias	27
3. Posibles efectos de la subvaluación o sobrevaluación monetaria sobre el funcionamiento del mercado regional	32
a) Los controles cambiarios y las subvaluaciones o sobrevaluaciones monetarias	33
b) La situación competitiva y el equilibrio en el intercambio dentro del mercado regional	39
c) Conclusiones	41
III. LA FORMA JURIDICA DEL MERCADO COMUN	43
1. Consideraciones generales	43
2. Algunos antecedentes	44
a) Principales características de las fórmulas jurídicas que podrían elegirse	44
b) Gestión del reconocimiento de la preferencia	45
IV. RECAPITULACION DE LAS POSIBLES SOLUCIONES	46

En su primera reunión el Grupo de Trabajo presentó las bases para la formación del mercado regional y manifestó el propósito de formular posteriormente proposiciones concretas que pudieran someterse a la consideración de los gobiernos. Con tal objeto, el Grupo recomendó a la Secretaría de la Comisión el examen especial de una serie de puntos a fin de disponer de elementos de juicio para elaborar esas proposiciones en una nueva reunión.

Tal examen constituye el objeto de estas páginas. Para asegurar su mejor correlación con las bases, se ha tratado de seguir el orden en que éstas se han presentado así como el de los comentarios y recomendaciones que el Grupo de Trabajo agregó en la tercera parte del informe, que recoge sus deliberaciones en Santiago de Chile en febrero de 1958.

I. CUESTIONES RELATIVAS A LAS BASES APROBADAS POR EL GRUPO

1. Base I. Países del mercado común

a) Accesibilidad del mercado a todos los países latinoamericanos

A juicio del Grupo de Trabajo el mercado regional debiera estar abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos. Para ello juzgó indispensable establecer desde un comienzo condiciones aceptables para todos ellos, y a tal fin recomendó establecer un marco general del mercado común dentro del cual pudieran realizarse negociaciones especiales entre países particularmente vinculados por razones de proximidad geográfica o coincidencias de intereses económicos.

En este marco general se establecerían las bases o principios que debieran guiar la formación del mercado común. Aceptado ese marco por todos o la mayor parte de los países latinoamericanos mediante un protocolo, sería posible la concertación de un acuerdo de carácter general o de acuerdos parciales siguiendo esas bases o principios.

De esta manera si fueran sólo algunos de los países los que quisieran inicialmente concertar un arreglo de mercado común, nada les impediría hacerlo. Pero el arreglo debiera ser de tal índole que quedara fácilmente abierto a aquellas repúblicas que no lo hubieran hecho desde el comienzo por razones que les son propias.

/Del mismo

Del mismo modo, dentro de ese marco general podrían insertarse acuerdos parciales de carácter subregional entre países animados del propósito de llegar con más celeridad que los otros a un grado más estrecho de integración o complementación de sus economías.

La falta de este marco general de principios haría correr el riesgo de que esos acuerdos parciales lleven a la constitución de bloques o grupos excluyentes haciendo difícil el establecimiento ulterior de un mercado común que abarque todos o la mayor parte de los países latinoamericanos.

En otros términos, dentro del marco general de bases o principios podrían insertarse acuerdos concretos de carácter parcial, ya se trate de un grupo de países que tomen la iniciativa de comenzar el mercado común abriéndolo después a los otros, o de países que concierten pactos subregionales que puedan articularse dentro de más amplios arreglos.

b) Fórmulas de reducción de aranceles y otras restricciones

Todo ello dependerá fundamentalmente del régimen que los gobiernos convengan para la reducción gradual de los derechos y restricciones que entorpecen actualmente el intercambio entre los países latinoamericanos.

A este respecto, el Grupo de Trabajo, al comentar las bases I y II ha recomendado a la Secretaría examinar diferentes fórmulas de reducción. Habría cuatro fórmulas principales, a saber:

A. Aplicar una reducción porcentual de carácter global al promedio de derechos arancelarios y de otras restricciones en tal forma que cada gobierno determine en períodos convenidos las reducciones o eliminaciones que creyere más conveniente, siempre que la rebaja total resultante reduzca el promedio en la cantidad pactada;

B. Aplicar una reducción porcentual igual a cada una de las posiciones o partidas de la tarifa y no a su promedio;

C. Aplicar reducciones diferentes y convenidas individualmente a cada uno de los artículos de la tarifa arancelaria, y

D. Acordar periódicamente mediante negociaciones sucesivas las reducciones a efectuar para los artículos que se convengan.

Las fórmulas A y B son de tipo general y no exigen una negociación inicial detallada. Basta con expresar que el promedio de derechos

arancelarios se rebajaría, por ejemplo, en 10 por ciento por año o que el derecho para cada artículo se disminuiría en esta proporción, y que las otras restricciones se irían aliviando también de acuerdo con un procedimiento general. En cambio, las fórmulas C y D exigen negociaciones de detalle.

c) Discusión de las fórmulas de reducción

Antes de pasar al examen de estas fórmulas conviene dilucidar un punto esencial. Hay dos formas de llevar a la práctica el principio de gradualidad del mercado común aprobado por los gobiernos en la Conferencia Económica Interamericana celebrada en Buenos Aires en agosto de 1957, y respaldado asimismo por el Grupo de Trabajo. Una, la de tomar desde el comienzo un compromiso firme y definido acerca del mercado, pero en forma tal que su realización se efectúe progresivamente mediante un programa de reducciones sucesivas dentro de plazos suficientemente holgados para que los países participantes puedan tomar todas las medidas que consideren adecuadas a la defensa o promoción de sus intereses nacionales. A ello corresponderían las fórmulas A, B y C más arriba mencionadas.

La otra forma de gradualidad difiere grandemente de la anterior. No se trata de ese compromiso firme y definido, sino de la declaración de intención de llegar al mercado común con el andar del tiempo, mediante una serie sucesiva de negociaciones para acordar reducciones que abarquen una cantidad cada vez más grande de artículos. Ese es el sentido de la fórmula D.

Así pues, la elección de las fórmulas A, B o C por un lado, o de la D, por otro, no obedece a consideraciones puramente técnicas, sino que entraña una decisión política de gran trascendencia. Es comprensible que algunos gobiernos prefieran no tomar desde el momento inicial compromisos de tanta importancia con respecto a su política comercial presente y futura sin haber tenido el tiempo necesario para justipreciar los resultados prácticos de la experiencia. Por otra parte, el dejar librada la realización del mercado común a una serie sucesiva de engorrosas negociaciones la expondría a una incesante presión de intereses adversos o factores circunstanciales desfavorables que pudieran comprometer seriamente esta realización. Planteado así el problema cabe preguntarse:

1) ¿No sería posible encontrar una forma intermedia que combine la ventaja de un compromiso inicial firme, pero de alcance limitado, con la libertad de acción que los gobiernos quieran reservarse para el futuro una vez conocidos los resultados de la experiencia inicial?

En tal sentido: ¿no sería aconsejable establecer dos etapas para la realización de este objetivo, de manera que en la primera los gobiernos tomaran el compromiso de aplicar gradualmente una serie de reducciones hasta llegar al final de ella a un determinado nivel de derechos o restricciones, dejando para una nueva etapa, y mediante la correspondiente negociación, la decisión acerca de cómo se proseguirá esta política de reducciones en el futuro.

Según esta fórmula, los gobiernos podrían tomar el compromiso de reducir sus derechos arancelarios hasta que el nivel o incidencia promedio de éstos fuese del 10 por ciento en los bienes de una determinada categoría y del 20 por ciento en otra categoría, en plazos de 12 y 15 años respectivamente. Podrían también determinar niveles intermedios al cumplirse la mitad de estos plazos, y convenir asimismo que en tal momento habrán desaparecido todas las restricciones no arancelarias - esto es, las de carácter cambiario, cuantitativo o administrativo -, y que la protección se efectuara solamente por medio de aranceles, dentro del nivel promedio intermedio al cual se hubiera acordado llegar.

Como puede apreciarse, este procedimiento puede ser considerado como una variante de la fórmula A, aunque el establecimiento de dos o más etapas para llegar a la eliminación total de las restricciones puede adoptarse también bajo las fórmulas B y C. Tiene de común con aquella el hecho de que no se negocian reducciones individuales para cada producto, sino que se deja a los países en libertad de efectuar las reducciones de derechos y otras restricciones en la forma que deseen hacerlo. La diferencia reside en que en un caso se deben cumplir porcentajes globales mínimos de reducción sobre el nivel promedio inicial de derechos de cada país, y en que en el otro lo que se busca es llegar en un plazo determinado a un nivel promedio uniforme para los distintos países. Dentro de este último procedimiento los países que tienen aranceles más elevados se verían así forzados a reducirlos con mayor rapidez.

Conviene ahora examinar las ventajas o inconvenientes de cada una de las fórmulas mencionadas.

La fórmula A de rebajas aplicadas al promedio de aranceles, tiene la ventaja de permitir a los gobiernos tomar prontamente un compromiso de reducciones globales sobre dicho promedio de los derechos (u otras restricciones), sin necesidad de hacer el dilatado análisis de la situación de cada uno de los artículos que sería necesario si se adoptase la fórmula C. La A tiene además la ventaja de dar a los gobiernos una gran flexibilidad en la aplicación de las reducciones. En efecto, para aplicar sucesivamente las rebajas en el promedio - o hasta llegar al promedio que se hubiere pactado - cada gobierno podrá elegir los artículos que considerara más conveniente, y así, mientras en unos se eliminarían totalmente los derechos y restricciones, en otros quedarían momentáneamente sin tocar pasando por toda una gama de situaciones intermedias: todo ello, siempre que la reducción así lograda se conforme a las rebajas globales pactadas o lleve al nivel promedio convenido.

La fórmula B comparte con la A la ventaja de permitir una pronta decisión, pero en cambio no proporcionaría elemento alguno de flexibilidad, pues todos los aranceles quedarían sujetos anualmente a la reducción porcentual establecida.

La fórmula C, al establecer detalladamente la manera en que cada uno de los aranceles se irá reduciendo, tampoco daría flexibilidad a los gobiernos y exigiría una larga negociación inicial. Sin embargo, tendría sobre la fórmula A la ventaja de que el detalle de las reducciones futuras no quedaría sujeto a sucesivas decisiones de los gobiernos que implica esa fórmula, ni estaría expuesto a la presión de intereses. Es cierto que en la fórmula A los gobiernos adquieren un compromiso de rebajas globales que habrá que cumplir en todo caso, cualquiera que fuese esa presión, contrariamente a lo que ocurriría en la fórmula D, de negociaciones parciales. Por otra parte, la estructuración de un programa de eliminación gradual de derechos arancelarios y otras restricciones (y de adopción gradual de una tarifa externa común), negociado y establecido individualmente para cada industria y dentro de cada industria para cada producto, como lo requeriría la fórmula C, sería excesivamente engorroso y demorado, máxime si

se considera que se desea lograr la participación del mayor número posible de países. Un procedimiento de tal naturaleza exigiría la constitución de numerosas comisiones integradas por funcionarios de cada uno (o la gran mayoría) de los países, requeriría disponer de elementos de juicio completos y precisos, elaborados, presentados y analizados de manera uniforme, etc., todo lo cual, en el mejor de los casos, significaría una labor de varios años. En consecuencia, tal procedimiento no parece viable a corto ni aun a mediano plazo.

Toca pues preguntarse ahora:

2) La ventaja de la fórmula A de evitar una negociación inicial engorrosa y dar flexibilidad ulterior a los gobiernos ¿no la haría preferible a la fórmula B, que no proporciona tal flexibilidad aunque facilita una pronta negociación, y a la fórmula C, que carece de estas dos ventajas si bien tiene la de resolver de una vez todas las reducciones sin el riesgo de una continua presión de intereses?

d) Fórmulas que faciliten el acceso de países y la realización de acuerdos parciales

Conviene considerar cuál de estas fórmulas dará más fácil acceso a países que no hubieran participado en la negociación inicial de un acuerdo de mercado regional y en ese sentido cabría plantearse las cuestiones siguientes:

3) ¿Será más fácil este acceso si el nuevo participante tiene que negociar una serie de concesiones para obtener las que los países originarios se hubiesen acordado entre sí, según las fórmulas C y D, que si bastara simplemente su adhesión a fórmulas generales de reducción como la A y la B?

¿No se correría el riesgo, al seguir las fórmulas C y D de que intereses opuestos a la ampliación del mercado regional lleven a exigir del nuevo participante concesiones que pudieran dificultar considerablemente - si es que no impedir - su incorporación al mercado?

Es concebible que haya países dispuestos a entrar en acuerdos subregionales antes de concertar otros de carácter más amplio; o que, por el contrario, concertado este amplio acuerdo, un grupo de países decidiera realizar un acuerdo subregional a fin de acelerar la formación del mercado común. En todo esto tendrá gran importancia el tipo de fórmula de reducción que se adopte.

4) ¿Qué fórmulas permitirían articular mejor un acuerdo subregional dentro de un más amplio acuerdo?

Desde otro punto de vista, si se formaran estos grupos subregionales de países dispuestos a acelerar el establecimiento del mercado común entre ellos:

5) ¿Sería concebible que acordaran entre ellos una más rápida rebaja o eliminación de derechos que la establecida en un acuerdo general si tuviesen que acordarla automáticamente a otros países sin que éstos otorgaran al grupo en cuestión concesiones equivalente con respecto a sus propias reducciones de tarifas y restricciones?

Recuérdese al respecto que el Grupo de Trabajo ha expresado la conveniencia de que las concesiones que se acordaran entre sí los países participantes en un acuerdo parcial se extiendan automáticamente a los otros países participantes de un acuerdo más amplio.

¿Ha de entenderse que esta generalización automática de las concesiones se efectuara en todos los casos o que debiera circunscribirse a aquellas concesiones que se mantienen dentro de lo pactado en común, sin el propósito de llegar a una integración o complementación más estrecha?

Estas preguntas plantean dos casos diferentes. Supóngase que en un acuerdo amplio se hubiera pactado la disminución del promedio de derechos, hasta un determinado promedio al cabo de cierto número de años, según se vio anteriormente. Pero un grupo de países unidos por proximidad geográfica o coincidencia de intereses económicos efectúan rebajas más intensas o sencillamente eliminan todos sus derechos o restricciones en un plazo mucho más corto que el del acuerdo más amplio. Este sería un caso de más estrecha integración o complementación económica.

El otro caso sería distinto. No se trataría ya de aumentar la intensidad de las rebajas, sino de convenir entre un grupo de países la forma de realizarlas, eligiendo tales o cuales artículos que más les interesan y haciéndose concesiones recíprocas.

¿Se seguirá el principio de la extensión automática de las concesiones a los dos casos o solamente al primero?

2. Base II. Amplitud del mercado en cuanto a productos

a) Categoría de productos

El Grupo de Trabajo ha establecido como objetivo último del mercado común abarcar todos los bienes que en su ámbito se producen. Se ha subrayado la expresión último pues se desprende implícitamente de esta recomendación no considerar esencial que el mercado abarque inicialmente todos los productos incluidos en la tarifa arancelaria.

Por otro lado, en los comentarios a las bases I y II, al referirse a las fórmulas de reducción de derechos y restricciones no arancelarias, se sugiere a la Secretaría examinar la aplicación de tales fórmulas ya sea al conjunto de productos, a grupos de productos afines o a mercaderías individualmente consideradas.

En cuanto a esto último, en otro lugar ^{1/} se ha mencionado la significación de las negociaciones sucesivas referentes a mercaderías individuales y no es necesario repetir aquí las consideraciones allí formuladas. Eliminado este punto de la discusión, corresponde formular esta otra pregunta:

6) ¿Es conveniente que la fórmula de reducción se aplique al conjunto de artículos, ya se trate de rebajas en el promedio A o aplicadas porcentualmente B o individualmente C a cada uno de los derechos o restricciones, o sería preferible hacer distinción entre categorías de productos según su significación económica y las dificultades de efectuar las reducciones en la práctica?

En los comentarios del informe relativo a la base que se está considerando ^{2/} se esbozan tres categorías de bienes que presentan problemas muy diferentes: i) los productos tradicionales del comercio interlatinoamericano; ii) los productos de las industrias dinámicas, o sea las maquinarias y equipos (incluidos los automotores) y los productos intermedios, así como bienes de consumo duradero, en particular los de las industrias mecánicas, y iii) los bienes industriales de consumo corriente.

^{1/} Véase el punto c) de la sección 1.

^{2/} Véase E/CN.12/C.1/WG.2/6, p. 10.

i) Los productos tradicionales y el caso de la agricultura. Entre los productos tradicionales hay un buen número de ellos, especialmente en los productos minerales y otras materias primas, en que podría lograrse en un plazo relativamente breve la eliminación de aranceles y otras restricciones.

En materia agrícola, sin embargo, se presentan casos importantes en que el mismo Grupo de Trabajo aconseja proceder con prudencia en virtud de dos consideraciones que se señalan al comentar la Base II. ^{3/} En efecto, en algunos de esos productos la progresiva tecnificación de la agricultura sería paso previo para su plena incorporación al mercado común, a fin de establecer condiciones satisfactorias de competencia interlatinoamericana. Por lo que toca a otros artículos, el fuerte crecimiento del consumo podría hacer indispensable con el andar del tiempo que actividades ahora protegidas se mantengan o estimulen en virtud de que los saldos exportables de los países exportadores de América Latina se van reduciendo por las exigencias de su propio abastecimiento. ^{4/}

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

La falta de un mercado común y especialmente de arreglos satisfactorios de pago entre los países latinoamericanos ha sido uno de los factores que han impedido esta mejor utilización de la capacidad productiva de la

^{3/} Ibid.

^{4/} Posteriormente a esta última observación del Grupo de Trabajo se ha podido comprobar que éste es precisamente el caso de productos de tanta significación como el trigo, en que es poco probable que el déficit actual de abastecimiento del conjunto de América Latina pueda reducirse en los próximos veinte años. No sería pues juicioso desmantelar el régimen actual de protección sin establecer otras medidas de estímulo de la producción nacional de éste y otros alimentos.

tierra. Transformar esta situación requerirá una cuidadosa combinación de las medidas de política comercial con programas adecuados de desarrollo agrícola.

De ahí la conveniencia de establecer una categoría especial de los productos agrícolas que actualmente están sujetos a derechos o restricciones en el tráfico interlatinoamericano y proceder dentro de ella a negociaciones individuales que se justifican en este caso por las circunstancias mencionadas. Por otro lado, la cantidad de estos productos es muy limitada para que puedan aplicarse fórmulas generales de reducción como la A o la B, y tampoco podría ser factible la C mientras no se elaboren esos programas de desarrollo agrícola que sin duda exigirán un tiempo más bien largo.

ii) Las industrias dinámicas. En cambio, los productos industriales son susceptibles de la aplicación de tales fórmulas generales. La división de estos productos en dos grandes categorías, según lo ha hecho el Grupo de Trabajo, responde a su real significación económica. La categoría (ii) abarca los productos de industrias que podrían calificarse de dinámicas, pues en los próximos decenios van a tener un intenso desarrollo en los países industrialmente más avanzados de América Latina, sin excluir desde luego la posibilidad de que también se implanten y prosperen en los países menos desarrollados.

Las industrias dinámicas son principalmente las productoras de bienes de capital, de productos intermedios o semielaborados y de algunos bienes de consumo duradero (en especial productos de las industrias mecánicas). Se caracterizan por tener un alto grado de densidad de capital, por contar con un mercado en expansión sustancial - tanto por el crecimiento de la demanda como por las amplias posibilidades de sustitución de las importaciones que hay en tales bienes - y por no existir aún o por ser industrias nuevas en América Latina. En consecuencia, tienen perspectivas de un rápido crecimiento y ofrecen posibilidades amplias e inmediatas de complementación, especialización y reestructuración sin los serios problemas de reajustes que el mercado regional significaría para otras industrias ya establecidas y consolidadas o limitadas a un crecimiento vegetativo; es decir, es en esas industrias dinámicas en las que la integración, complementación y especialización permitirían el logro de los beneficios más

/sustanciales con

sustanciales con un mínimo de perturbaciones, reajustes y objeciones u oposiciones por parte de intereses afectados.

Este hecho es de importancia decisiva para el mercado común. No se trata de que un país acreciente su producción a expensas de otros: hay lugar para todos si las condiciones básicas para especializar la producción se establecen adecuadamente.

Las industrias dinámicas se encuentran pues en circunstancias que parecerían ser muy propicias a una política relativamente rápida de reducción de aranceles y restricciones con las salvedades que se plantearán más adelante acerca de los países menos desarrollados.

iii) Las industrias de bienes de consumo corriente. Es diferente el caso de gran parte de las industrias de bienes de consumo corriente a que se refiere esta categoría. En los países más desarrollados estas industrias están ya plenamente establecidas, la sustitución de importaciones se ha cumplido de tiempo atrás y el crecimiento de la producción tenderá a ser más bien de carácter vegetativo, esto es, a seguir paulatinamente el crecimiento de la población.

En cuanto a los menos desarrollados, si bien hay en ellos campo de expansión para estas industrias por no haberse agotado todavía el margen de sustitución de importaciones - que por el contrario es muy amplio en algunos países -, la competencia de los más desarrollados podría traerles consecuencias muy desfavorables si no se procede con prudencia.

b) Tratamiento diferencial de las dos categorías de bienes industriales

Frente a estas diferencias entre ambas categorías de productos industriales, cabe formular esta otra cuestión:

7) ¿Convendría aplicar el mismo período de reducción de derechos o restricciones a un solo conjunto de productos industriales, o dividir a éstos por lo menos en las dos grandes categorías esbozadas por el Grupo de Trabajo estableciendo un plazo más dilatado para la categoría de bienes de consumo corriente?

En este mismo sentido, y en caso de adoptarse el procedimiento intermedio o de dos etapas de reducción de derechos o restricciones a que se ha hecho referencia ^{5/} ¿sería aconsejable establecer como meta a lograr al final de la primera etapa para las industrias dinámicas (categoría (ii)) un promedio de derechos o restricciones mucho más bajo que en las industrias de consumo corriente (categoría (iii))?

^{5/} Véase de nuevo el punto a) de la sección 1

3. Base III. Distribución de los países dentro del mercado común según su grado de desarrollo económico

a) Clasificación de los países

El Grupo de Trabajo ha manifestado claramente su preocupación por la situación en el mercado común de los países industrialmente menos desarrollados de América Latina. A su juicio, el régimen que se trata de establecer, lejos de dificultar el desarrollo de estos países, debiera constituir un estímulo poderoso a su industrialización progresiva al brindarles el gran poder receptivo de un mercado multilateral.

Con arreglo a los puntos planteados en el informe del Grupo de Trabajo, se discutirán en este punto, en primer lugar, los posibles elementos objetivos de clasificación de los países según su grado de desarrollo, y en seguida las medidas diferenciales que podrían tomarse en favor de los menos desarrollados.

- 8) ¿Qué elementos objetivos podrían tomarse en dicha clasificación?
- i) ¿El nivel de ingreso real por habitante?
 - ii) ¿La proporción de población activa empleada en actividades industriales propiamente dichas en relación con la ocupación en otras actividades?
 - iii) ¿La proporción que tales actividades industriales tienen en el producto global de la economía?
 - iv) ¿La importancia relativa de las industrias dinámicas dentro de la producción industrial?, o bien
 - v) ¿Otros índices significativos o la combinación de los anteriores?

Teniendo en cuenta estos índices: ¿sería conveniente clasificar los países en tres grupos: de desarrollo incipiente, mediano y avanzado?

Definido este punto, se planteará el tratamiento diferencial de que podrían ser objeto los países según el grupo que les correspondiere. Para tener una primera idea de la importancia relativa de estas posibles diferenciaciones dentro del conjunto y sin pretender con ello establecer clasificación alguna, baste señalar que los cuatro países que han iniciado con alguna magnitud la producción de maquinaria y equipos - a saber, la Argentina, el Brasil, Chile y México - tienen una producción industrial total que constituye alrededor del 70 por ciento del conjunto industrial de América Latina.

/b) Tratamiento

b) Tratamiento diferencial

Las medidas diferenciales pueden perseguir dos objetivos ya señalados en el informe del Grupo de Trabajo: dar a los países de desarrollo incipiente o medio la posibilidad de defender sus actividades de la competencia de los más desarrollados, y estimular al mismo tiempo sus exportaciones industriales a estos últimos.

En cuanto a las medidas diferenciales en materia de protección:

9) ¿Bastaría con fijar un plazo más dilatado para la reducción de los derechos o restricciones en los países medianamente desarrollados que en los más desarrollados y un plazo mayor aún en el caso de los países incipientemente desarrollados?

¿O sería también aconsejable, si se optara por el procedimiento intermedio de las dos etapas, establecer como objetivo de reducción en la primera etapa un promedio o nivel de derechos y restricciones más alto en los países medianamente desarrollados que en los más desarrollados y mayor aún en los incipientemente desarrollados?

¿Las medidas diferenciales se aplicarían a las dos categorías de bienes industriales antes mencionadas o sólo a la de bienes de consumo corriente en que son más amplias las perspectivas de expansión industrial, sobre todo en el caso de los países incipientemente desarrollados?

En estos países de desarrollo incipiente, así como en los de desarrollo medio, las industrias dinámicas son de escasa importancia. Por lo tanto, la reducción de los aranceles y otras restricciones no podría acarrear trastornos de significación como en las otras industrias.

En virtud de tales consideraciones: ¿Sería concebible que en los países de desarrollo incipiente y medio se reduzcan los derechos y restricciones sobre las industrias dinámicas con más celeridad que en los de desarrollo avanzado - con las salvedades que se harían más adelante -, en tanto que en las otras industrias los plazos de reducción sean mucho mayores y se llegue a un nivel más alto de protección al final de la primera etapa?

Desde otro punto de vista, si las circunstancias actuales favorecieran una política de más rápida reducción de los derechos y restricciones en los países de desarrollo incipiente y medio para los productos de las industrias dinámicas, ello podría llevarles en el futuro a una situación de franca

/inferioridad con

inferioridad con respecto a los más avanzados. Estos habrían desarrollado y consolidado tales industrias, mientras aquéllos podrían encontrarse sin estímulos suficientes para desenvolverlos.

En efecto, en los países de desarrollo incipiente o medio los aranceles para maquinarias y equipos y otras industrias dinámicas suelen ser muy bajos, por lo cual la aplicación de reducciones podría dejarles virtualmente sin defensa alguna en el futuro. Por ello es importante formular las preguntas que siguen.

10) Al iniciarse el mercado común, ¿podrían los países incipientes y medianamente desarrollados elevar sus derechos para las industrias dinámicas que se propusieran establecer, o podrían hacerlo en el futuro?

En caso de poder hacerlo en el futuro, ¿sería conveniente establecer que el promedio de derechos no podrá sobrepasar de ciertos niveles?

Si se hiciese uso de esta facultad de subir los derechos protectores en el futuro, ¿tendrían que renegociarse las concesiones especiales ^{6/} que hubieran otorgado los países más desarrollados a los de desarrollo incipiente y medio?

De todos modos los países de desarrollo incipiente y mediano aunque reserven su facultad de proteger eventualmente en el futuro sus propias industrias dinámicas, abrirían su mercado a los de los países más avanzados los cuales encontrarían así un estímulo adicional para desenvolverlas.

c) Concesiones especiales a los países de desarrollo incipiente y medio

¿Qué interés tendrían los primeros en proceder en esta forma? Desde luego, los países de desarrollo incipiente y medio tendrán también abierto el mercado de los más avanzados para las industrias dinámicas que quieran establecer. Pero no es concebible - al menos en el futuro inmediato - que tales países puedan aprovechar esta oportunidad en medida apreciable. En consecuencia, habría que buscar otros elementos de reciprocidad, pues de lo contrario los países de desarrollo incipiente y medio podrían encontrarse en una situación muy desventajosa, que ha sido objeto de preocupación en el Grupo de Trabajo. En efecto, adquirirían productos de las industrias dinámicas de los más avanzados, a precios posiblemente más altos que los

^{6/} Véase el punto c) siguiente.

del mercado internacional y, si no desarrollasen sus propias exportaciones industriales, estarían pagando esas importaciones con exportaciones de productos tradicionales efectuadas a precios del mercado internacional o en su defecto con divisas fuertes. De ahí la necesidad de fomentar las exportaciones industriales de los países incipiente y medianamente desarrollados a los más desarrollados. A juicio del Grupo de Trabajo, es necesario combinar dos órdenes de medidas para lograr este objetivo: por un lado, la cooperación técnica y financiera para promover la implantación y desenvolvimiento de esas industrias de exportación; por otro, el fácil acceso al mercado de los países más avanzados de ciertas exportaciones industriales de los países de desarrollo incipiente y medio. Con tal objeto tendrían que realizarse negociaciones especiales entre los países interesados. Cabe abordar ahora este último aspecto formulando las siguientes preguntas:

11) ¿Surtirían efecto positivo la disminución de aranceles y otras restricciones que pudiera otorgar un país más desarrollado en favor de las exportaciones industriales de un país de desarrollo incipiente o medio si estas concesiones se extendieran automáticamente no sólo a los otros países de desarrollo incipiente o medio sino también a los otros países más desarrollados?

Por ejemplo, si el Brasil acordase eliminar aranceles y restricciones para las importaciones de ciertos artículos industriales de consumo corriente que se producen en el Ecuador, y estas concesiones se extendieran automáticamente al resto de los países: ¿habría probabilidades de que el Ecuador, por lo menos en los primeros años, pueda competir con las exportaciones de otros países más avanzados como la Argentina, Chile o México?

¿Estaría dispuesto el Brasil a acordar esas concesiones al Ecuador si tuviera que hacerlo también con los otros países? La industria brasileña no vería seguramente con gran preocupación la competencia de uno o varios países relativamente pequeños; el efecto equivaldría simplemente al de agregar en el propio mercado algunos establecimientos más a los que ya existen. Más aún, las exportaciones de estos artículos industriales del Ecuador estarían limitadas en última instancia por la propia aptitud del país para importar del resto de América Latina. Si se acepta este principio, ningún país podría aprovechar indebidamente las concesiones que

se le acordasen. Pero si tales concesiones se extendiesen automáticamente a los otros países, es indudable que sería mucho más difícil su otorgamiento y en consecuencia la política de estímulo industrial de los países de desarrollo incipiente y medio podría encontrar obstáculos insalvables. Por lo tanto:

¿Debiera mantenerse el principio de la extensión automática de estas concesiones a los otros países incipientemente desarrollados?

Por ejemplo, las concesiones otorgadas por el Brasil al Ecuador, ¿se extenderían automáticamente a Bolivia y el Paraguay y otros países de menor desarrollo siempre que ellos, al participar en el acuerdo, se hubieran comprometido a reducir los aranceles y restricciones sobre los productos de las industrias dinámicas de los países más desarrollados?

Indudablemente, cuanto más se extienda el ámbito de las concesiones tanto mayores serán las resistencias que encuentren en la industria de los países grandes. Por otro lado, si las concesiones no se generalizaran automáticamente a los otros países incipientemente desarrollados, ¿no se correría el riesgo de llegar a un verdadero mosaico de tratamientos diferentes para cada país con todos los inconvenientes que ello traería consigo?

El problema se complica cuando se considera la situación de los países de desarrollo medio. Las industrias de consumo han avanzado allí en tal forma que si se les extendiesen las concesiones otorgadas a los incipientemente desarrollados, éstos podrían encontrar en ello un serio obstáculo a la expansión de sus propias exportaciones industriales. En consecuencia: ¿Se extenderán a los países medianamente desarrollados las concesiones especiales acordadas por los más desarrollados a los de desarrollo incipiente?

Por otra parte, es previsible que estos países de desarrollo medio entren también en negociaciones con los más desarrollados a fin de obtener reciprocidad por las adquisiciones que realicen de sus maquinarias, equipos y otros artículos de sus industrias dinámicas:

¿Se extenderán estas concesiones a todos los otros países o solamente se circunscribirá la extensión a los demás países medianamente desarrollados, así como a todos los países de incipiente desarrollo?

Desde otro punto de vista: ¿qué duración tendrán estas concesiones especiales? ¿Se prolongarán hasta que dentro del programa gradual de reducción y eliminación de derechos y otras restricciones que acordaran los países participantes se hubiera llegado al nivel de las concesiones especiales de manera que éstas se extenderían automáticamente a todos los países?

Y si se adoptase el régimen de las dos etapas y después de la primera los países decidieran mantener un mínimo de protección, ya sea en forma de

promedio o de mantenimiento de derechos mínimos a artículos entre los que figurasen los de las concesiones especiales, ¿seguirían éstas en vigencia o habría lugar a nuevas negociaciones para determinar el curso a seguir?

Todo esto es de mucha importancia para las posibles industrias de exportación con los países incipientes o medianamente desarrollados, y lleva a plantear estas otras preguntas.

¿Habría incentivo suficiente para invertir capitales en esas industrias si las concesiones especiales quedaran sujetas a renegociación al terminar el período de la primera etapa o si en el curso de la reducción general de aranceles y restricciones pudieran extenderse automáticamente al resto de los países?

¿O es que las concesiones especiales deberán mantenerse hasta tanto el país menos o medianamente desarrollado en cuestión alcance un grado de desarrollo en que pueda prescindir de estos estímulos especiales?

d) El principio de reciprocidad

A esta altura de la exposición conviene reflexionar brevemente acerca de la significación de estas concesiones especiales. Implican abrir el mercado de los países más avanzados a ciertas líneas de la producción industrial de los países de desarrollo incipiente y medio - sobre todo de bienes de consumo corriente - a fin de que tengan incentivo para adquirir las maquinarias y equipos así como otros bienes de las industrias dinámicas de aquellos países más avanzados. Al mismo tiempo, los países incipiente y medianamente desarrollados estarían sujetos a un ritmo más lento de reducción de sus derechos y restricciones y, en materia de industrias de consumo corriente, según la política que se adoptara, podrían mantener un nivel más alto de protección residual al final de la primera etapa.

Todas estas facilidades estarían subordinadas al principio de equilibrio del intercambio de cada país con el resto de los países participantes, principio que en última instancia permitiría establecer sobre bases firmes la política de reciprocidad en el intercambio. Si el país de desarrollo incipiente o medio está dispuesto a adquirir los productos de las industrias dinámicas y otras industrias de los países más desarrollados es porque cuenta con la posibilidad de enviar en pago sus propios productos industriales además de sus productos tradicionales. Y si los países más avanzados abren su mercado a estas exportaciones y admiten reducir sus tarifas y restricciones a ritmo más acentuado y llegar al final de una primera etapa a un nivel más bajo de protección media, es porque el principio del equilibrio del intercambio les dará la seguridad de que todo lo que importen podrá en último término compensarse multilateralmente con exportaciones.

A base de este concepto se concibe la posibilidad de llegar muy lejos en el régimen de las concesiones especiales. Por ejemplo, en el caso de los países mediterráneos, que ha preocupado anteriormente al Grupo de Trabajo:

12) ¿Se concibe que los países más desarrollados que les circundan se comprometan a eliminar totalmente sus derechos y restricciones a las importaciones provenientes de tales países mediterráneos sin otras concesiones de parte de ellos que las que correspondiera hacer dentro del programa general de reducciones?

4. Base IV. El régimen tarifario ante el resto del mundo 7/

Como puntualizó el Grupo de Trabajo, aunque el establecimiento del mercado regional bajo la forma de una zona de libre comercio ofrecería la ventaja de no requerir el reajuste de las tarifas vigentes frente a terceros países, tal mercado hace deseable llegar en última instancia a la unificación de las tarifas aduaneras ante el resto del mundo; y de cualquier manera es indudable que se presentarán casos en que el desarrollo de ciertas industrias - en particular las productoras de bienes de capital - no recibirá suficiente estímulo con sólo la preferencia regional otorgada sobre la base de las tarifas existentes, sino que exigirá una protección (y consecuentemente preferencia) mayor ya sea mediante la adopción de una tarifa externa común suficientemente elevada o mediante el aumento de aquellos derechos cuyos niveles sean inadecuados. En otros casos será necesario uniformar la tarifa externa - o por lo menos reducir las desigualdades de las tarifas en vigor - a fin de eliminar o aminorar los efectos que tales desigualdades tendrían sobre los costos y por consiguiente sobre la situación competitiva de una misma industria en diversos países.

Por otra parte - y como ya anticipó el propio Grupo de Trabajo -, la iniciación del mercado regional como una unión aduanera, con la consiguiente elaboración y adopción aunque gradual de una tarifa externa común, presentaría un problema serio por la pérdida sustancial de importancia que como instrumento de política comercial ha experimentado la tarifa aduanera en varios países latinoamericanos. En este caso la existencia de un nivel arancelario bastante reducido en esos países forzaría también hacia abajo el nivel de la tarifa común, dentro del principio establecido en el GATT de que los derechos de aduana aplicados en virtud de tal tarifa común no sean en conjunto de una incidencia general más elevada que los derechos vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta.

En consecuencia, cabe plantear las siguientes cuestiones:

7/ Más adelante, en la sección III de este informe ("La forma jurídica del mercado común") se trata el problema de la unión aduanera y de la zona de libre comercio desde otro punto de vista.

13) ¿Sería deseable adoptar desde un comienzo para el mercado regional la fórmula de la unión aduanera y entrar de inmediato o a corto plazo a la elaboración integral de una tarifa externa común que se adoptaría gradualmente, siguiendo más o menos el ritmo de reducción de derechos arancelarios entre los países miembros, o sería preferible limitarse por el momento a un área de libre comercio, por lo menos hasta que se hubiesen llevado a cabo reformas del arancel en vigor en algunos países?

En el caso de optarse por una zona de libre comercio, ¿no sería en cualquier caso conveniente procurar iniciar a plazo relativamente corto la unificación o nivelación gradual de los derechos aplicados a importaciones procedentes de terceros países, para aquellos productos de las industrias dinámicas que ya existen o se están iniciando en el área, a fin de acordarles una protección y preferencia regional adecuadas? ¿Y no convendría asimismo hacerlo con las materias primas, productos intermedios y maquinarias o equipos para las industrias cuyo abastecimiento provenga predominantemente de fuera del área?

La aceptación de este último procedimiento supondría que, a medida que lo requieran las circunstancias, se determinarían derechos externos comunes o uniformes para un grupo cada vez mayor de productos. Esos derechos se irían adoptando en forma gradual - reduciendo periódicamente la diferencia entre el derecho en vigor en cada país y el derecho uniforme acordado - para llegar eventualmente a una unión aduanera para todos o la gran mayoría de los productos objetos del intercambio regional.

A fin de que la tarifa externa común de cada producto sea adecuada para acordar a la industria regional una protección suficiente, sería necesario que en cada caso fuese determinada sólo después de que los países en que los derechos vigentes son demasiado bajos los hayan elevado mediante una reforma arancelaria general o mediante modificaciones parciales. Ello podría ocurrir en muchos casos transfiriendo al arancel el efecto de restricciones no arancelarias.

Además, debe tenerse presente que en los países de desarrollo medio o incipiente la adopción de una tarifa externa común en productos como los de las industrias dinámicas puede resultar onerosa e incluso ser perjudicial para su desarrollo económico.

14) ¿Sería concebible un procedimiento según el cual la adopción de una tarifa externa común para tales productos se limitase en una primera etapa a los países más avanzados, permitiendo a los menos desarrollados mantener sus derechos actuales, o se podría fijar para éstos un objetivo más limitado, esto es, la adopción de una tarifa superior a la actual, pero inferior a la aceptada por los países de mayor desarrollo?

5. Base V. La especialización de industrias y otras actividades

No se ha planteado por el Grupo de Trabajo ningún problema especial que exija dilucidación en esta etapa de los estudios.

6. Base VI. El régimen de pagos

Se han formulado antes ^{8/} algunas consideraciones acerca del equilibrio del intercambio y la reciprocidad, sobre las que habría que extenderse ahora. El principio del equilibrio multilateral de un país con el conjunto de los otros es de importancia primordial para el buen funcionamiento del mercado común. Así lo ha reconocido implícitamente el Grupo de Trabajo al comentar esta base. ^{9/} En efecto, se indica allí que hay que crear los incentivos para que los saldos acreedores de un país, en vez de liquidarse inmediatamente en divisas fuertes, puedan emplearse dentro del mismo mercado en importaciones provenientes de otros países participantes.

En la reciente reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales en Río de Janeiro - convocada por decisión del Comité de Comercio - se han expuesto las razones especiales que habría en América Latina para buscar este tipo de equilibrio y no hay por qué insistir aquí en ellas. ^{10/}

^{8/} Véase especialmente el punto d) de la sección 3.

^{9/} Véase E/CN.12/C.1/WG.2/6, pp. 13-14.

^{10/} Exposición sobre "Pagos multilaterales en una política de mercado común latinoamericano". Doc. Informativo N° 5 de esa reunión, que se ha hecho llegar a los participantes en el Grupo de Trabajo del Mercado Regional.

/Sin embargo,

Sin embargo, el problema no es de fácil solución. Hay países en América Latina que tienen un desequilibrio positivo persistente con los otros y que es de carácter estructural. Trátase de países que exportan productos de gran demanda internacional por los que reciben fácilmente pagos en divisas fuertes que pueden emplear en cualquier parte del mundo. No habría pues que esperar disposición favorable en ellos para recibir en pago artículos industriales de otros países latinoamericanos, toda vez que podrían procurarse bienes similares en condiciones generalmente más favorables en otras partes del mundo. Sin embargo, esos mismos países se están industrializando y contar con el acceso al mercado de otros países latinoamericanos podría dar gran impulso a ese proceso. En consecuencia:

15) ¿No sería posible que los países con exportaciones de amplio mercado mundial pudieran excluir en todo o en parte tales exportaciones y limitar su compromiso de tomar medidas para restablecer el equilibrio al comercio del resto de sus productos exportables?

¿Qué medidas deberá tomar el país acreedor a fin de restablecer el equilibrio? ¿Tendrá que comprometerse a acelerar la reducción o eliminación de derechos y restricciones a las importaciones provenientes de otros países de América Latina?

Al proceder así, ¿tendrá que procurar hacerlo eligiendo especialmente productos que interesen a los países deficitarios, o deberá hacerlo en general y cualquiera que fuere el país latinoamericano de que provengan esas importaciones?

Pero la obligación de procurar el equilibrio no sólo concierne a los países acreedores. Como se explicó en la reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, no podría pretenderse que éstos carguen con la consecuencia de los efectos de la inflación sobre las importaciones de países deudores. Si esos países no logran contener este proceso, tendrán que aplicar en una u otra forma medidas restrictivas a sus importaciones para contribuir al restablecimiento del equilibrio. Sobre esto el Grupo de Trabajo ha dado ya clara opinión.

En este principio de equilibrio está contenido el elemento fundamental de reciprocidad. Si no hubiera un compromiso de esta naturaleza, ¿estarían

/dispuestos los

dispuestos los países a tomar compromisos de reducción como los que se han examinado anteriormente sin tener la seguridad de que podrá corregirse cualquier desequilibrio en su contra? Y circunscribiendo el problema al campo industrial, ¿consentiría un país en admitir fuertes importaciones industriales de los otros si éstos no adquieren sus propias exportaciones industriales?

Desde otro punto de vista plantéase un aspecto igualmente importante:

16) ¿Bastaría el simple compromiso de equilibrio para que funcione satisfactoriamente el régimen de reciprocidad?

¿El país deudor que tuviera que pagar inmediatamente sus saldos negativos en divisas fuertes no se sentirá llevado a adoptar en seguida medidas restrictivas sin dar lugar a los países acreedores a tomar medidas que estimulen sus importaciones?

Y los países acreedores, sabiendo que reciben inmediatamente el pago de sus saldos en divisas fuertes, ¿no se mostrarán renuentes a tomar esas medidas de estímulo de sus importaciones?

Al tocar este aspecto el Grupo de Trabajo ha manifestado la conveniencia de organizar un sistema de créditos concomitantes con el de pagos multilaterales. En la referida reunión de Bancos Centrales se ha planteado este asunto por la Secretaría. Si los países deudores cuentan con créditos relativamente holgados concedidos por una unión de pagos, no se verán precisados a tomar medidas restrictivas sino cuando - por haberse usado esos créditos más allá de ciertos límites - sea necesario iniciar la liquidación de una proporción creciente en divisas fuertes. Este límite no necesita coincidir con el que los países acreedores tengan para empezar a recibir esas divisas; el límite de los países acreedores podría dilatarse por algún tiempo adicional a fin de inducirlos a tomar medidas para emplear sus créditos en importaciones adicionales de mercancías.

Aprobado por la reunión de Bancos Centrales el proyecto de Protocolo que inicia un sistema multilateral de transferencia de saldos entre los países con cuentas bilaterales, las instituciones participantes han manifestado su opinión favorable a que la Secretaría prosiga sus trabajos tendientes a encontrar una zona de coincidencia multilateral entre los
/países con

países con cuentas bilaterales, y los países adheridos al multilateralismo. La Secretaría se propone considerar el aspecto de los créditos en la forma que se ha señalado más arriba.

Sin embargo, por adecuado que sea un régimen de pagos, habría que admitir la posibilidad de que subsistan situaciones de desequilibrio estructural que no podrían corregirse sin ciertas transformaciones también estructurales en la economía interna y el consiguiente reajuste de las importaciones. En tal caso:

17) ¿Podrá el país con desequilibrio negativo persistente atenuar el ritmo de reducción de derechos y restricciones a que se hubiere comprometido? Y si ya se estuviera al final de la primera etapa y el nivel medio de protección no fuera suficiente, ¿podrá el país en cuestión mantener medidas protectoras que sobrepasen ese nivel?

7. Las otras bases

Con respecto a las otras bases el Grupo de Trabajo no ha sugerido examen adicional alguno a la Secretaría, ni ésta tiene nada que agregar a ellas ni a los comentarios con que el mismo Grupo las acompañó en su informe. Hacerlo corresponderá a otra etapa de los estudios que se están llevando a cabo.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES RESPECTO A
PROCEDIMIENTOS PARA ELIMINAR LAS
RESTRICCIONES AL INTERCAMBIO

1. La eliminación de las restricciones basadas en consideraciones
de balance de pagos y de derechos de naturaleza fiscal

La mayor parte de las restricciones no arancelarias - restricciones cuantitativas, cambiarias, requisito de depósito previo, etc. - y aun algunas arancelarias, impuestas por países latinoamericanos a sus importaciones, no tienen una finalidad proteccionista, sino que se han establecido por razones de balance de pagos, esto es, para combatir la tendencia deficitaria del comercio exterior de los países que las aplican.

18) Puesto que tales restricciones se han impuesto por circunstancias que son predominantemente ajenas al comercio interlatinoamericano, ¿no sería oportuno que cualquiera fuere el procedimiento que se adopte para llegar al mercado regional, se acuerde dentro del mismo régimen que contemple la rápida eliminación de dichas restricciones ya sea para todos los productos o por lo menos para aquéllos para los cuales se busca establecer originalmente el mercado regional, siempre que tal liberalización no se extienda a importaciones a realizarse en monedas duras?

Cabe señalar que en realidad es ya práctica corriente en varios países latinoamericanos no aplicar algunas de esas restricciones a su comercio con países limítrofes o con países con los cuales comercian en moneda de cuenta y tienen saldos favorables.

El compromiso de eliminar rápidamente las restricciones aplicadas por razones de balance de pagos tendría en cualquier caso que complementarse con una cláusula de salvaguardia o de escape que permitiese la imposición de restricciones de ese tipo al comercio intrarregional en caso de que algún país se enfrentase con serios desequilibrios en dicho intercambio o con dificultades excepcionales en algunos sectores de su economía como resultado del funcionamiento del mercado regional o de los arreglos subregionales, como ya se estableció en la base VII aprobada por el Grupo de Trabajo en su primera reunión.

19) De convenirse en principio la abolición acelerada entre países latinoamericanos - ya sea en el ámbito regional o dentro de arreglos subregionales - de restricciones aplicadas o por razones de balance de pagos, ¿sería aceptable como criterio o guía para determinar cuales son las restricciones (no arancelarias) de ese tipo, el de si hay o no producción del artículo afectado por la restricción en el país que la aplica?

Según este criterio, toda restricción no arancelaria aplicada por un país a la importación de un artículo que no produce sería considerada en principio como debida a consideraciones de balance de pagos y no con finalidades proteccionistas, y en consecuencia tendría que someterse al régimen de reducción acelerada que hubiese convenido para ese tipo de restricciones.

En cuanto a las restricciones arancelarias - es decir, los derechos de importación - aplicadas por un país a artículos que no produce, su finalidad puede no ser cambiaria (y generalmente no lo es), sino fiscal; inclusive se aplican derechos de naturaleza fiscal a la importación de productos también producidos internamente.

20) Con respecto a derechos de naturaleza fiscal (y a otros gravámenes con efectos equivalente), ¿cabría aplicar también un régimen que permita su rápida eliminación, pero permitiendo que cada país sustituya esos derechos por impuestos internos, que se aplicarían igualmente a la producción nacional, si la hubiera?

En otras palabras, la gradualidad en el establecimiento del mercado regional se justifica y es necesaria con respecto a la eliminación de las restricciones de tipo proteccionista, ya que es la remoción de tales restricciones la que crearía problemas de competencia y reajustes en las industrias establecidas. No ocurre lo mismo con los derechos de tipo fiscal, que muy bien pueden eliminarse rápidamente siempre que puedan ser sustituidos por impuestos internos equivalentes, de modo tal que no sean afectados los ingresos del fisco. Tampoco sucede así con las restricciones basadas en consideraciones de balance de pagos, que podrían también eliminarse de inmediato o aceleradamente dentro del mercado regional sin perjuicio ni problemas. Sin embargo, tal

/liberalización

liberalización no podría extenderse a importaciones a realizarse en monedas convertibles o que no sean de cuenta; esto es, se acordarían dentro de un régimen de pagos que libre a los países deficitarios del compromiso de pagar en las divisas en las que precisamente tienen dificultades de balance de pagos, dentro de los términos de la base VI aprobada por el Grupo de Trabajo.

21) ¿Sería no obstante concebible extender dentro del mercado regional la liberalización de las restricciones provocadas por dificultades en el balance de pagos, inclusive a importaciones intrarregionales a realizarse en monedas convertibles, si es que hay - aun sin un acuerdo de pagos - un mecanismo que asegure un equilibrio adecuado en el comercio de cada país con los demás del área tal como el considerado anteriormente? 11/

11/ Véase en la sección I el punto 6 sobre la Base VI.

2. El tratamiento y la reducción de las restricciones no arancelarias

Por supuesto que el establecimiento de un mercado común requiere la eliminación no sólo de los derechos arancelarios, sino también de las restricciones de todo otro tipo al intercambio entre los países participantes. Cuando se han expuesto o mencionado diversas fórmulas para la reducción de derechos se ha indicado al mismo tiempo - o se ha dado por entendido - que esas fórmulas, o por lo menos procedimientos bastante similares, serían aplicables en cada caso a la reducción de las restricciones no arancelarias. Sin embargo, conviene señalar de manera más precisa cómo pueden tratarse estas restricciones, o cómo pueden computarse conjuntamente con los derechos de aduana a los fines de su reducción, se realiza ese breve análisis se responde a una petición concreta del Grupo de Trabajo.

En primer término deben examinarse los gravámenes y restricciones que tienen un efecto equivalente al de derechos arancelarios sobre las importaciones. Entre ellos cabe mencionar los impuestos a las importaciones aplicados bajo la forma de tasas, pero que exceden apreciablemente el monto que puede ser considerado de manera razonable como la retribución de un servicio. Esto se aplica especialmente a los derechos consulares que cobran algunos países latinoamericanos, así como a ciertos derechos de puertos y otros gravámenes adicionales semejantes.

Estos gravámenes constituyen sin duda un impuesto a la importación, al igual que los impuestos de giros o de timbre que algunos países cobran al hacerse el pago al exterior, y que llegan hasta el 10 por ciento del monto de la transferencia, así como los impuestos internos que se aplican exclusivamente a los productos importados o que son mayores para éstos que para los similares de producción nacional.

En situación semejante se encuentran algunas restricciones más comúnmente consideradas como de tipo cambiario o monetario, en particular los depósitos previos de importación - o la exigencia del pago anticipado de las divisas - y los recargos cambiarios propiamente dichos. Ambas restricciones tienen el efecto de un impuesto ad-valorem sobre la importación. El recargo cambiario tiene por supuesto una equivalencia exacta

y directa en términos de un derecho arancelario ad-valorem, y en cuanto a los depósitos previos, esa equivalencia es en muchos casos determinable tomando en consideración el porcentaje del depósito, el tiempo durante el cual debe mantenerse y la tasa comercial de interés en el país respectivo.^{12/}

22. Puesto que estos gravámenes y restricciones tienen un efecto similar o semejante al de los derechos arancelarios, y su equivalencia en términos de estos derechos es fácilmente determinable, ¿sería concebible que se trataran como tales - esto es, como si fueran derechos aduaneros -, incluyéndolos por ejemplo en el cálculo del nivel o promedio de incidencia arancelaria del país respectivo? ¿O bien sería preferible computarlos separadamente, pero aplicándoles las mismas fórmulas de reducción que a los derechos arancelarios?

Por otra parte, si se consideran algunas situaciones especiales que pueden plantear tales gravámenes y restricciones - inclusive la conveniencia de establecer un régimen distinto o acelerado de reducción para las restricciones que no tienen una finalidad proteccionista - ¿no sería justificado e incluso deseable aplicar en ciertos casos a esos gravámenes y restricciones un régimen de reducción distinto, susceptible de permitir su sustitución por impuestos internos que graven de igual manera a los productos nacionales, cuando se trate de gravámenes de tipo fiscal, o de llevar a su más rápida extinción, cuando sean restricciones impuestas por razones de balance de pagos?

Además de las restricciones no arancelarias mencionadas, existen otras que son de naturaleza cuantitativa, principalmente cupos o cuotas, permisos previos (inclusive certificados de necesidad) y prohibiciones de importación. Estas restricciones no son traducibles en términos de derechos arancelarios, ni hay fórmula adecuada que permita computarlas

^{12/} Sin embargo, por su carácter de instrumento típicamente monetario, los efectos restrictivos de los depósitos previos sobre las importaciones pueden ser mucho más pronunciados que lo que indica esa equivalencia, si es que se sigue al mismo tiempo una política de fuerte restricción crediticia.

juntamente con esos derechos. En consecuencia deben tratarse separadamente, aunque sea posible siempre aplicarles procedimientos de reducción semejantes a los adoptados para aquellas otras restricciones.

Como lo que se busca con cualquier fórmula de reducción de derechos y otras restricciones es lograr su eliminación gradual, el problema principal a resolver en el caso de esas restricciones cuantitativas es transformarlas de modo tal que también puedan ser eliminadas gradualmente. Para lograrlo sería esencial que en su aplicación al comercio intrarregional tales restricciones se convirtiesen a un común denominador o tipo único de restricción cuantitativa: el de la cuota o cupo mínimo de importación. Ello quiere decir que para los productos que se incluyan en el mercado regional y cuya importación en cualquier país participante esté prohibida o sujeta al requisito del permiso previo, el país en cuestión tendría que establecer una cuota o cupo mínimo de importación. Ello quiere decir que para los productos que se incluyan en el mercado regional y cuya importación en cualquier país participante esté prohibida o sujeta al requisito del permiso previo, el país en cuestión tendría que establecer una cuota mínima para importaciones desde el área. En consecuencia, esas importaciones tendrían que permitirse de manera automática e indiscriminada, por lo menos hasta el monto de esa cuota.

La cuota mínima a establecer podría determinarse sobre la base de un porcentaje de la producción interna o de la importación del producto efectuada por el país en un año dado, que podría ser, por ejemplo, el año anterior al de la introducción de la restricción.

Alrededor de esta fórmula pueden darse muchas variantes y cada sector o grupo de productos merece consideración separada para establecer el procedimiento más adecuado a la determinación de las cuotas iniciales respectivas.

Las cuotas mínimas iniciales así fijadas para los productos de importación prohibida o sujeta a permiso previo, conjuntamente con las cuotas ya existentes para otros productos, que deberán también constituirse en cuotas mínimas para las importaciones originarias en el mercado regional, podrían sujetarse entonces a un aumento gradual incrementando periódicamente

su valor total en un porcentaje global.^{13/} El objetivo sería el de llegar a cuotas lo suficientemente grandes como para cubrir en exceso cualquier importación probable desde el área en los productos sujetos a esa restricción, en cuyo caso la cuota se volvería innecesaria y se eliminaría.^{14/} Al igual que en la reducción de los derechos arance-
larios, cada país miembro quedaría en libertad para escoger los productos cuyas cuotas aumentaría, siempre que cumpla con el porcen-
taje global o promedio de incremento.

Las cuotas tendrían que ser en principio globales, es decir, abiertas sin discriminación a todos los países miembros, aunque este principio podría dejarse a un lado en algunos casos, para facilitar por ejemplo el otorgamiento de concesiones especiales a países menos desa-
rrollados, o la transición de arreglos bilaterales a regímenes multila-
terales sin afectar bruscamente ciertas corrientes comerciales que se han desarrollado al amparo de aquéllos.

Desde luego que el procedimiento que se sugiere sería aplicable en caso de adoptarse la fórmula A de reducción global de derechos y otras restricciones. También lo sería si se siguiera la fórmula B, excepción hecha de que el aumento de las cuotas iniciales no se efectuaría en forma global, sobre la base de promedios, sino incremen-
tando todas y cada una de esas cuotas periódicamente en un porcentaje fijo.

Con las otras dos fórmulas (la C y la D) el ritmo de eliminación

^{13/} El valor total de las cuotas sería la suma de sus valores indivi-
duales a precios de mercado en el año adoptado como base.

^{14/} Para ello, así como para asegurar que los aumentos en las cuotas tengan un significado real práctico, se podría adoptar una disposición similar a la contenida en el Tratado de Roma: si en el curso de dos años sucesivos las importaciones de un producto cualquiera han estado en un país por debajo de la cuota acordada por éste, esta cuota no sería tomada en cuenta para el cálculo del valor total de las cuotas globales, y en ese caso el país miembro aboliría la cuota para el producto en cuestión.

de cada cuota u otra restricción cuantitativa se negociaría separadamente para cada producto o grupo de productos, ya sea inicialmente o con motivo de cada negociación sucesiva.

23) Cualquiera que sea el procedimiento adoptado para la reducción de derechos arancelarios, ¿no sería deseable de todas maneras acordar un ritmo de reducción mucho más rápido para estas restricciones cuantitativas, por lo menos en cuanto hayan sido impuestas por razones de balance de pagos, tal como se sugirió antes?

24) Si se aceptara el procedimiento de eliminación de derechos arancelarios en dos etapas, con el compromiso de llegar al fin de la primera a reducir esos derechos hasta un cierto nivel promedio general o para cada grupo de productos, ¿sería concebible que los países participantes se obligaran a eliminar totalmente entre sí las restricciones no arancelarias durante esa primera etapa?

En este caso ¿sería aceptable que se dejase a los países en libertad para sustituir tales restricciones por derechos aduaneros, cuando lo consideren necesario para proteger su producción interna quedando esos nuevos derechos sujetos a la reducción general acordada para los gravámenes arancelarios?

Esta última alternativa ofrece ventaja importante de que simplificaría considerablemente el problema del tratamiento de las restricciones no arancelarias. En efecto, no sería necesario entonces entrar al cómputo de estas restricciones, ni realizar los otros cálculos o establecer las otras equivalencias, pues su eliminación se dejaría librada a la decisión de cada país dentro de los términos y condiciones expresados.

25) Aun cuando no se estipulara la obligación de los países de eliminar entre sí las restricciones cuantitativas y otras no arancelarias a corto plazo o al término de una primera etapa de reducción de derechos, ¿sería oportuno dejar a los países en libertad para reemplazar esas restricciones por derechos arancelarios? Y en caso afirmativo, ¿convendría fijar un máximo a los derechos creados o aumentados en sustitución de las restricciones no arancelarias? Ese máximo ¿podría ser la equivalencia arancelaria de la restricción que se suprime, cuando es posible determinar esa equivalencia, o el derecho fijado en la tarifa externa común, si es que lo hay, o en último caso la diferencia entre el precio interno del producto en el país respectivo y su precio internacional o costo CIF de importación?

3. Posibles efectos de la subvaluación o sobrevaluación monetaria sobre el funcionamiento del mercado regional

De acuerdo con lo que el Grupo de Trabajo había recomendado, se han estudiado los posibles efectos de la subvaluación o sobrevaluación monetaria sobre el funcionamiento del mercado regional, comprendiendo en ello el problema de las devaluaciones competitivas. Después de realizado el análisis que sigue la opinión de la Secretaría, es que la mejor manera de encarar estos problemas sería una fórmula que asegure el equilibrio en el intercambio de cada país participante dentro del mercado regional. Según esa fórmula, un país que experimenta un balance comercial persistentemente favorable en su intercambio con los demás, ya sea gracias a la aplicación a ese intercambio de un tipo de cambio subvaluado o por cualquier otra causa que estimule sus exportaciones en mayor grado que sus importaciones, tendría en principio el compromiso de acelerar la reducción de sus derechos arancelarios y la eliminación de otras restricciones, hasta lograr restablecer el equilibrio. Por el contrario, un país cuyo balance comercial con el resto del área sea persistentemente desfavorable como resultado de un tipo de cambio sobrevaluado o por otras causas, tendría en principio el derecho a disminuir el ritmo de reducción de sus restricciones arancelarias y de otro tipo, y aun en algunos casos a reimponerlas o aumentarlas.

Por supuesto que la existencia de un régimen de pagos adecuado facilitaría considerablemente la aplicación y funcionamiento de este mecanismo de equilibrio.

a) Los controles cambiarios y las subvaluaciones o sobrevaluaciones monetarias

La existencia de controles cambiarios en varios países latino-americanos, y más aún de tipos de cambio múltiples en algunos de estos,^{15/} es comúnmente considerada como uno de los problemas más serios que se presentarán al establecimiento y funcionamiento de un mercado regional en América Latina. Por lo tanto, es indispensable plantear este problema en términos precisos, a fin de determinar su verdadera naturaleza y las posibilidades de darle una solución adecuada.

El aspecto específico de los controles cambiarios que interesa y corresponde considerar aquí es el relacionado con los tipos de cambio resultantes de los mismos y con sus efectos sobre las importaciones y las exportaciones. Las otras restricciones que habitualmente forman parte de esos controles o los complementan son predominantemente de tipo cuantitativo - racionamiento de divisas a través de licencias, cuotas o prohibiciones, etc. - y han sido tratadas ya por separado.^{16/}

Los controles cambiarios pueden ser y son a veces utilizados para restringir las importaciones, aumentando el costo de éstas mediante la aplicación de tipos de cambio más desfavorables, es decir, recargados o subvaluados con respecto a los que existirían de no haber tales controles. Si esta situación se presentara en algún país latinoamericano, esa práctica sería inadmisibile dentro del mercado regional, por cuanto un tipo de cambio subvaluado significa un gravamen a las importaciones

^{15/} Se considera que hay controles cambiarios en un país toda vez que el gobierno interviene directamente en todas o parte de las transacciones en divisas extranjeras relacionadas con el comercio exterior, obligando a los exportadores o importadores a vender o comprar la totalidad o parte de esas divisas a tipos especificados de cambio, o limitando de alguna otra manera directa su libertad en la obtención o negociación de las mismas. Conforme a este concepto, los países sudamericanos que mantienen controles cambiarios son: el Brasil, Colombia, Chile, el Ecuador, el Perú y el Uruguay, aunque con variaciones sustanciales en las características y complejidad de los distintos regímenes. De esos países tres - el Brasil, el Ecuador y el Uruguay - aplican tipos múltiples de cambio a su comercio exterior.

^{16/} Véase el punto 2 de esta misma sección II.

y ello equivale a la aplicación de un derecho aduanero uniforme, que habría que eliminar al igual que otras restricciones a éstas, para que pueda funcionar adecuadamente el mercado regional. Al mismo tiempo constituye un subsidio a las exportaciones, y como tal sería inaceptable dentro de las normas de competencia de dicho mercado.

Sin embargo, el efecto de los controles cambiarios en vigor en los países latinoamericanos es en general precisamente el opuesto, pues en casi todos los casos se aplican con la finalidad de evitar o atenuar la devaluación en el valor externo de la moneda a través del mantenimiento de uno o más tipos de cambio sobrevaluados con respecto al que existiría sin esos controles. Por lo menos tal es el caso de las importaciones y exportaciones efectuadas por mercados cambiarios oficiales o controlados. Un tipo de cambio sobrevaluado, lejos de constituir una restricción a las importaciones, es un subsidio a éstas, pues permite que se realicen a un costo en moneda nacional inferior al que resultaría en ausencia de controles cambiarios; y si un país desea subsidiar de una u otra manera sus importaciones, no puede generalmente ser objetado por lo demás.

Los pocos casos en los cuales el control cambiario es utilizado por países latinoamericanos para aumentar el costo de importación de ciertos productos son por lo demás relativamente evidentes y fácilmente identificables. Estas restricciones podrían perturbar el buen funcionamiento del mercado regional y tendrían que ser eliminadas o reducidas gradualmente por alguno de los procedimientos señalados ya en este informe y en particular por los sugeridos para la rápida extinción de las restricciones cuantitativas o de las impuestas por razones de balance de pagos. Desde el punto de vista de las exportaciones, la aplicación de tipos de cambio sobrevaluados equivale a un impuesto o gravamen sobre las mismas; y aunque en principio ello puede considerarse también sólo como de incumbencia del país exportador en cuanto afecta a los productores nacionales, esa práctica sí puede resultar en algunos casos perjudicial a los intereses de

/los demás

los demás países miembros del mercado regional ^{17/} o afectar en cierto grado el funcionamiento de dicho mercado al dificultarse la colocación de las exportaciones del país con tipo de cambio sobrevaluado.

Sin embargo, la posibilidad de que un país por ese medio - o por otros como la aplicación de impuestos de exportación - elevar el precio de ciertos productos que exporte dentro del mercado regional, existirá en principio casi exclusivamente para productos manufacturados, y estará fuertemente limitada tanto por la competencia intrarregional (que será mayor mientras mayor sea el número de países que comprenda dicho mercado) como por la competencia latente o efectiva de productos procedentes de fuera del área. En cuanto al obstáculo que un tipo de cambio sobrevaluado significará para las exportaciones, es asunto que ya cae dentro del problema general de lograr situaciones de equilibrio en el intercambio intrarregional de cada país, que se presentará con o sin controles cambiarios.

Por lo demás, no existe al parecer la evidencia de que el control cambiario sea utilizado por algún país latinoamericano para subsidiar sus exportaciones acordándoles un tipo de cambio artificialmente favorable. El tratamiento más favorable que se acuerda a ciertas exportaciones - principalmente manufacturas - en los países latinoamericanos con controles cambiarios es el permitir que se realicen por el mercado cambiario libre, y sería muy difícil verificar o probar que el tipo de cambio para este mercado está subvaluado con respecto al que existiría sin esos controles. Por otra parte, los productos cuya exportación resulta gravada - al menos en medida apreciable - por realizarse a tipos de cambio menos favorables que los del mercado libre, son habitualmente productos básicos, respecto de los cuales no es concebible anticipar que su comercio dentro del mercado regional se realice a precios superiores a los del mercado mundial.

^{17/} Así ocurriría en caso de transferirse a esos países aquel impuesto o gravamen bajo la forma de precios más elevados para ciertas importaciones, en los productos en que el país tenga una situación de monopolio dentro de ese mercado.

En consecuencia, cabe afirmar que la existencia de controles cambiarios y de tipos múltiples de cambio en algunos países latinoamericanos no significará - en lo que respecta a los tipos de cambio resultantes - un obstáculo al funcionamiento del mercado regional, pues esos tipos de cambio no son (salvo las excepciones señaladas) más desfavorables a las importaciones que los que concebiblemente existirían sin controles, ni significan subsidios a las exportaciones, y tampoco son - y presumiblemente no podrán serlo - utilizados de manera apreciable para recargar indebidamente el precio de esas exportaciones dentro del comercio intrarregional.^{18/}

Por lo demás, la posibilidad de que el comercio exterior de un país se realice a un tipo de cambio sobrevaluado o subvaluado no está limitada únicamente a los casos en que se aplican controles cambiarios. Aún sin estos controles - tal como se han definido al principio - el tipo de cambio de una moneda dada puede resultar sobrevaluado o subvaluado según el criterio que se adopte para definir lo que debe ser un tipo de cambio "realista" o "normal"; y dentro de América Latina hay países sin control cambiario alguno y cuyo tipo de cambio podría calificarse de "sobrevaluado" o "subvaluado" si se juzga conforme a algún criterio dado como por ejemplo el de paridad en el poder adquisitivo de las monedas.

^{18/} Esto no significa desconocer que los controles cambiarios y los tipos múltiples de cambio sí constituirán un elemento perturbador dentro del mercado regional, por las mayores posibilidades que ofrecerán a los países que los aplican de modificar las condiciones competitivas de algunas o todas sus industrias dentro de ese mercado mediante modificaciones en el tratamiento cambiario (tipo de cambio) acordado a la importación o exportación de los productos respectivos, así como por la incertidumbre y complicaciones propias de tales regímenes. Además, aun cuando los controles cambiarios no sean utilizados para aumentar el costo de las importaciones - o subsidiar las exportaciones - a través de los tipos de cambio, hacen necesarias otras medidas dirigidas específicamente a racionar el uso de divisas o a limitar de alguna otra manera las importaciones; y estas restricciones deben ser precisamente tanto más numerosas y estrictas cuanto más sobrevaluado sean el o los tipos de cambio aplicados.

Aparte de esta consideración, se presentaría un problema insoluble cuando se tratara de juzgar si un tipo de cambio - con o sin controles cambiarios - está sobrevaluado o subvaluado, ya que ello podría hacerse sólo a base de compararlo con un tipo de cambio considerado como "realista" o "normal", o "verdadero", que será distinto según el criterio con que se haya definido y determinado. Así, el tipo de cambio "realista" podría ser el que equipara el poder adquisitivo de las monedas en los distintos países, o el que permite que el balance de pagos de un país esté en equilibrio, o el que no constituye un factor de distorsión en la situación competitiva de las industrias de los distintos países en el comercio internacional,^{18/} etc. Obviamente, cada uno de estos criterios resultaría en un tipo de cambio distinto, y ninguno de ellos sería aceptable o adecuado en todas las circunstancias. Además, la determinación a priori de cualquiera de ellos, aunque factible teóricamente, representa dificultades prácticas muy considerables e incluso insalvables, y de todos modos sólo tendría significado como un punto de referencia cuya validez sería transitoria y muy discutible en muchos casos.

Cabe agregar todavía otra consideración. Aun cuando se pudiera llegar a determinar objetivamente y a priori, sobre la base de un criterio generalmente aceptado, que el o los tipos de cambio aplicados por un país a su comercio dentro del mercado regional no son realistas, ello justificaría o permitiría muy difícilmente una modificación de esos tipos de cambio por parte del país afectado, por dos razones:

a) porque conforme al principio de paridad, los países latinoamericanos tendrán que aplicar al comercio dentro del mercado regional los mismos tipos de cambio que apliquen a su comercio en monedas convertibles; es decir, no se concibe que puedan aplicarse al comercio intrarregional tipos de cambio especiales, distintos de los que haya en vigor para el resto del comercio exterior de cada país del área;

b) los tipos de cambio a que se realiza el comercio exterior de los países latinoamericanos están y estarán por mucho tiempo determinados principalmente - si es que no casi exclusivamente - por consideraciones y

^{18/} Este último podría calificarse de tipo de cambio "neutro".

factores ajenos a su comercio intrarregional; y es difícil que un país latinoamericano aceptase modificar los tipos de cambio o el régimen cambiario que aplica a su comercio exterior para atender a las necesidades o exigencias de su intercambio regional.

Además, el ritmo más o menos elevado de inflación que existe en algunos países latinoamericanos puede dar lugar a que se pase de un tipo de cambio subvaluado a otro sobrevaluado en un período relativamente breve, si es que el valor interno de la moneda sufre una devaluación más rápida que su valor externo.

En la práctica, sólo podrá juzgarse si el tipo de cambio que un país aplica a su comercio exterior es o no "realista" o "normal" para su comercio dentro del mercado regional a través de la situación de equilibrio o desequilibrio que muestre este comercio; éste tenderá a mostrar un déficit crónico si ese tipo de cambio está sobrevaluado, y un superavit crónico si está subvaluado, aunque en ambos casos el calificativo de "sobrevaluado" o "subvaluado" tendrá significado sólo en relación con las condiciones y características del mercado regional, y particularmente con la situación competitiva del país en cuestión dentro de este mercado. Además, ese juicio no podrá hacerse en ningún caso a priori, sino sólo a posteriori, una vez que el mercado regional haya estado en funcionamiento por un cierto tiempo.

Dicho de otra manera, el tipo de cambio - con o sin controles cambiarios - a que un país realice su intercambio dentro del mercado regional afectará a ese intercambio y al funcionamiento del mercado en la medida que afecte la situación competitiva del país en cuestión en tal mercado. Como se ha visto, un tipo de cambio sobrevaluado colocaría a sus industrias en condiciones desventajosas, por representar un subsidio a la importación y un gravamen a la exportación, así como un tipo de cambio subvaluado en condiciones artificialmente ventajosas, por equivaler a un gravamen a la importación y a un subsidio a la exportación.

b) La situación competitiva y el equilibrio en el intercambio dentro del mercado regional

Pero el tipo de cambio será solamente uno - aunque importante - de los varios factores que afectarán en un sentido u otro la situación competitiva de la industria de cada país vis-a-vis de los demás dentro del mercado regional, y que por ser ajenos a consideraciones exclusivamente "económicas" de productividad de las distintas industrias en los diversos países tendrían en lo posible que eliminarse o compensarse dentro de las normas aceptables de competencia. Entre esos factores pueden mencionarse el régimen impositivo de cada país, ciertas medidas de fomento industrial - subsidios, exenciones impositivas, franquicias aduaneras, tratamientos preferenciales y otras medidas o regímenes tendientes a atraer capitales y estimular las inversiones - etc., a los que debe agregarse las diferencias en la efectividad práctica de las concesiones arancelarias y de otro tipo que los distintos países acuerden a las importaciones procedentes de los demás. Se trata de factores institucionales no vinculados directamente con la productividad intrínseca de las distintas industrias en los diversos países, pero que afectarán los costos de producción de éstas o los precios a que puedan ofrecer sus productos dentro del mercado regional.

Aunque en la estructuración de ese mercado deberá tenerse en cuenta la necesidad de eliminar, reducir o compensar esos factores institucionales que afecten artificialmente la situación competitiva de las industrias de los países miembros, y deberá buscarse una situación de equilibrio y reciprocidad en las ventajas logradas por cada país, sólo en la práctica podrá juzgarse de una manera cabal y objetiva si se ha conseguido ese equilibrio. El principal elemento de juicio para poder apreciar la situación ventajosa o desventajosa de cada país dentro del mercado regional deberá ser su balance comercial con el resto del área, y la composición de su intercambio, ya que será a través de ese intercambio como se manifestarán los efectos de los distintos factores que configurarán la situación competitiva del país en cuestión. En cualquier caso cabe afirmar que si un país se encuentra en condiciones competitivas muy ventajosas dentro del mercado regional, ya sea porque las concesiones que ha otorgado son de menor significado efectivo que las que ha logrado, o por efecto del tipo de

/cambio que

cambio que aplica, o por cualquier otra causa, o más probablemente por una combinación de varios factores, ello resultará en un balance comercial crónicamente favorable en su comercio con el resto del área. Dicho de otra manera, si en el funcionamiento del mercado regional hay países que tienen un balance comercial crónicamente favorable, debe suponerse en principio que han logrado mayores ventajas o beneficios que los demás, como consecuencia de uno o varios de los factores arriba mencionados; esto es, que no hay equilibrio adecuado en las situaciones competitivas, o reciprocidad suficiente en las ventajas obtenidas y concedidas.

En este caso deberán adoptarse medidas para lograr una mayor reciprocidad en la situación y ventajas de los diversos países, y consecuentemente un mayor equilibrio en el intercambio; y esas medidas tendrán que basarse lógicamente, en principio, en la obligación de parte de los países beneficiados de aumentar sus concesiones, reduciendo más los derechos arancelarios y otras restricciones (particularmente en sectores o productos en que esas concesiones puedan ser más efectivas como estímulo para incrementar sus importaciones desde el área), o de eliminar algunos factores institucionales que les dan una situación competitiva artificialmente ventajosa.

Para los países que se encuentran en la situación opuesta, esto es, con un balance comercial crónicamente desfavorable, tendrá que existir en principio el derecho a disminuir el ritmo de liberalización o retirar algunas concesiones otorgadas, o incluso a imponer ciertas restricciones cuantitativas a menos que obtengan beneficios o ventajas adicionales por parte de los otros países: más concesiones arancelarias, o aumento de cuotas, ayuda para el financiamiento de ciertas industrias, etc.

Ello quiere decir que un saldo crónicamente favorable en el comercio de un país con el resto del área se tomaría prima facie como manifestación de que ese país está en condiciones de reducir sus restricciones a la importación desde el área más rápidamente, en tanto que un saldo crónico desfavorable justificaría un ritmo más lento de reducción y aun la reimposición de ciertas restricciones, salvo que los otros países estén dispuestos a aumentar las concesiones. En consecuencia, tanto el acuerdo estableciendo el mercado regional como el régimen o mecanismo de pagos que se adopte para el mismo deberán contener disposiciones que prevean estas

situaciones y anticipen los reajustes necesarios para el logro del principio de la reciprocidad dentro del mercado a través de medidas conducentes al equilibrio en el intercambio. Ello no deberá hacerse dentro de un marco rígido, sino que esas medidas estarán sujetas a la interpretación y aplicación por el organismo que vigile la marcha del mercado, y que decidirá en cada caso específico sobre las medidas que cada país tiene obligación o derecho a adoptar.

Aun cuando pudiera llegarse a establecer de una manera objetiva y suficiente que el desequilibrio se debe a la aplicación de un tipo de cambio subvaluado, no podrá en general esperarse que el país afectado modifique su tipo de cambio, por las razones expuestas más arriba. Pero sí puede esperarse que adopte medidas que tengan un efecto similar, esto es, el efecto de facilitar las importaciones que ese país realiza desde otros del área, lo cual se logra precisamente mediante una mayor reducción de derechos y otras restricciones. De la misma manera, esta mayor liberalización compensará el efecto de otros factores que crean para el país en cuestión una situación competitiva artificialmente favorable.

c) Conclusiones

En resumen, el tipo de cambio que cada país miembro del mercado regional aplique a su comercio con el resto del área puede afectar su situación competitiva, si se trata de un tipo subvaluado o sobrevaluado; pero aun cuando pudiera establecerse con algún criterio generalmente aceptado como válido que el tipo de cambio está efectivamente subvaluado o sobrevaluado - lo que es por demás dudoso -, no tendría sentido práctico recomendar la modificación de ese tipo, pues está determinado por factores en su mayor parte ajenos al comercio intrarregional.

Por otra parte, el tipo de cambio es sólo uno de los varios factores que pueden afectar en uno u otro sentido la situación competitiva de los diversos países dentro del mercado regional, y las ventajas que cada uno de ellos derivará de dicho mercado. Entre esos otros factores cabe mencionar la efectividad de las concesiones que cada país otorgue a los demás a través de reducciones de derechos arancelarios y de otras restricciones al comercio intrarregional, el régimen impositivo, los estímulos que cada país acuerde al establecimiento de industrias, etc. Aunque dentro del

mercado regional debe procurarse lograr una situación lo más equilibrada posible de ventajas y concesiones, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad y la necesidad de eliminar o compensar factores que afecten artificialmente la situación competitiva de las distintas industrias nacionales, sólo a posteriori será posible juzgar de manera objetiva y adecuada si se han logrado dichos objetivos. Uno de los índices más elocuentes de ello - si es que no el principal - será la situación del intercambio de cada país vis-a-vis del resto del área, es decir, su balance comercial, en particular en productos manufacturados.

Si hay países cuyo intercambio con el resto del mercado regional muestran una tendencia crónica al desequilibrio, ello deberá interpretarse en principio en el sentido de que están en situación más o menos ventajosa que los demás, por acción de cualquiera de los factores mencionados o de una combinación de ellos. El instrumento más eficaz, expeditivo y práctico de corregir esa situación de desequilibrio será que los países con superávit crónico se obliguen a aumentar o acelerar el ritmo de reducción de sus derechos arancelarios y otras restricciones, para permitir un aumento en sus importaciones y que se otorgue a los países con déficit crónico la facultad de disminuir el ritmo de reducción de restricciones o aun de retirar ciertas concesiones, salvo que logren beneficios adicionales tales como una reducción especial de derechos aduaneros o ampliaciones de cuotas de parte de los otros países, ayuda de éstos en el financiamiento de ciertas industrias u otras medidas semejantes. Todas esas medidas serán más eficaces si se toman siguiendo las recomendaciones específicas que en ese sentido pudiera hacer en cada caso el organismo encargado de vigilar la marcha del mercado regional.

III. LA FORMA JURIDICA DEL MERCADO COMUN

1. Consideraciones generales

La realización del mercado común significa necesariamente el establecimiento de un régimen permanente de preferencias arancelarias y transitoriamente de preferencias en la aplicación de restricciones cambiarias, administrativas, etc., mientras no se eliminen en general.

El acuerdo del GATT prevé dos formas de arreglos preferenciales:

1) arreglos de carácter general, que abarquen a todos los artículos y tengan como objetivo final la eliminación total de aranceles entre los países miembros, ya sea mediante a) una zona de libre comercio, o b) una unión aduanera; y

2) arreglos preferenciales de carácter parcial, esto es, que sólo se refieren a artículos individuales o grupos de artículos, sin el propósito de abarcar todo el intercambio.

El régimen de aprobación de los arreglos de carácter general es diferente de los arreglos parciales.

Para lograr la aprobación de un arreglo general se requiere que los países miembros tomen el compromiso de reducir gradualmente en un cierto número de años, hasta su total eliminación, los aranceles y restricciones que afecten a una parte esencial de su intercambio. Se considera que ello no debiera ser inferior al 80 por ciento del intercambio entre las partes contratantes en un período representativo.

En cuanto al resto del intercambio, los países miembros pueden acordar posteriormente - si así lo desean - la reducción entre ellos de aranceles y otras restricciones hasta su total eliminación.

No es indispensable que el plan de eliminación de derechos relativo a la parte esencial del intercambio se presente en una sola etapa. Los miembros pueden presentarlo en varias y concertar solamente en un principio las reducciones correspondientes a una primera etapa, dejando las posteriores para una nueva negociación.

Se ha indicado antes que los arreglos generales pueden revestir la forma de una zona de libre comercio o la de una unión aduanera. La diferencia entre ambas se refiere a la tarifa frente al resto del mundo. Mientras en la zona de libre comercio cada país mantiene la tarifa que

/tiene en

tiene en la actualidad, en la unión aduanera se requiere la nivelación de todas las tarifas, esto es, una tarifa común frente al mundo exterior.

Al nivelarse las tarifas, algunos derechos tienen que ser elevados. En tal caso los países miembros del GATT que se ven afectados tienen derecho a obtener indemnización mediante la renegociación de los convenios.

Los arreglos generales sólo requieren el voto de la mayoría de los miembros del GATT para su aprobación. Por el contrario, los arreglos parciales de carácter preferencial exigen el voto de las dos terceras partes de los miembros de ese organismo. Las partes afectadas por la elevación de aranceles tienen también entonces derecho a indemnización.

2. Algunos antecedentes

a) Principales características de las fórmulas jurídicas que podrían elegirse

i) La unión aduanera. Comporta la eliminación de los derechos arancelarios y de las restricciones de cualquier carácter para lo esencial del intercambio. Hace imperativo identificar la política comercial de los participantes frente al resto del mundo. Para esta identificación - que se expresa principalmente por medio de una tarifa externa común - es necesario alcanzar entre los miembros de la unión aduanera una estrecha y constante coordinación, de sus regímenes monetario, impositivo, cambiario, de legislación social y otros.

ii) La zona de libre comercio. Desaparecen entre las partes contratantes, y también para lo esencial del intercambio, los derechos en vigor y cualquier tipo de restricciones no arancelarias. Cada país conserva plena autonomía en el desarrollo de su política comercial frente al resto del mundo y por tanto en la determinación o negociación de derechos aplicables a las mercaderías de importación provenientes de terceros países.

iii) Otro tipo de acuerdos. Son, por ejemplo, los de complementación económica respecto a determinadas producciones industriales. Los artículos XXIV y XXV del texto antiguo del GATT tratan acerca de estos acuerdos en la siguiente forma:

Primero, el artículo XXIV párrafo 9 permite al GATT, con el voto de los dos tercios de sus miembros, aprobar arreglos cuyos términos coincidan /enteramente con

enteramente con los señalados para la unión aduanera o la zona de libre comercio, y siempre que esos arreglos tiendan finalmente a alcanzar una de esas dos formas de integración; y

Segundo, el artículo XXV párrafo 5 a) del texto antiguo faculta a las partes contratantes del GATT, también sobre la base de una mayoría de los dos tercios, para relevar a una o varias de ellas, y cuando mediaren circunstancias excepcionales, de obligaciones contraídas dentro de dicho organismo, como por ejemplo la de observar ante terceros países la cláusula incondicional de más favor. Con esto resultaría posible poner en práctica acuerdos distintos de la unión aduanera o de la zona de libre comercio, como serían los de complementación de ciertas producciones industriales, pues a base del waiver previsto en el artículo citado el margen de rebaja o eliminación de derechos sería exclusivo para los países del área participantes.

El texto enmendado del GATT, vigente para los países miembros que ratificaron las enmiendas - y cabe señalar que ninguno de los miembros sudamericanos lo hizo -, elimina la disposición contenida en el párrafo 5 a) del artículo XXV del texto antiguo.

b) Gestión del reconocimiento de la preferencia

La gestión destinada a obtener que la cláusula incondicional de más favor existente en la mayor parte de los tratados con terceros países no se aplique al régimen preferencial interlatinoamericano necesario para el mercado común ha tenido ya principio de ejecución.

Partiendo de trabajos iniciales realizados por la Primera Reunión de Consultas sobre Política Comercial (Santiago, noviembre de 1958) once países latinoamericanos suscribieron en octubre de 1958 en Río de Janeiro una declaración que expresa el propósito de emprender esa gestión. Luego, con el fundamento de esa declaración, y procediendo con el acuerdo previo de la Argentina, el Brasil y Chile, anunciaron en su carácter de miembros del GATT, en su decimotercera sesión (noviembre de 1958), el propósito de integrar sus economías mediante arreglos de complementación progresiva. El GATT expresó su simpatía por el proyecto y quedó a la espera de los planes correspondientes. Siguiendo precedentes establecidos estos asumirían la forma de un tratado.

IV. RECAPITULACION DE LAS POSIBLES SOLUCIONES

Cabe resumir ahora los puntos planteados a fin de abarcar en sus grandes líneas las posibles soluciones al problema del mercado común.

Ante todo, la idea de iniciar esta política por los países dispuestos a hacerlo mientras otros consideran conveniente postergar su decisión, no es incompatible con el principio de la generalidad del mercado común, siempre que se aseguren las condiciones de acceso de nuevos países en forma similar a las de los países iniciadores.

El grupo de países iniciadores podría o no tener carácter subregional. La coincidencia de intereses económicos no siempre responde a subdivisiones regionales.

En efecto, se concibe que los países interesados en dar fuerte impulso a las industrias dinámicas y crear al mismo tiempo condiciones propicias a su especialización - o algunos de ellos - tomen la decisión de iniciar el mercado común.

Constituido así el núcleo inicial, podría entrarse en negociaciones con los otros países a fin de extender el mercado.

El acceso de nuevos países se facilitaría si los gobiernos latinoamericanos aprobaran un marco general de principios de acuerdo con los cuales un grupo inicial de países podría comenzar la realización del proyecto.

Dentro de este marco podría caber también la realización de acuerdos más estrechos de complementación o integración subregional, que se articulasen armoniosamente con acuerdos de ámbito más amplio.

Dentro del marco general referido cabría establecer:

1) La división de los bienes en categorías según su significación económica y las posibilidades de reducción de aranceles y otras restricciones.

2) La fórmula general para aplicar dicha reducción según categorías ya sea mediante:

A. La reducción gradual y global del nivel general de derechos arancelarios aplicando periódicamente porcentajes promedios de reducción al nivel inicial, o bien - si es que se acepta la realización del mercado en dos etapas, como se sugiere más adelante en el punto 3) - disminuyendo ese nivel inicial de tal manera que se llegue al cabo de un número determinado de años a un cierto nivel promedio;

- B. La reducción porcentual y pareja de los derechos arancelarios existentes para cada uno de los productos, o
- C. La negociación de la lista completa de artículos y las rebajas directas a que estará sujeto cada uno de ellos periódicamente.

En cuanto a la eliminación de las restricciones no arancelarias, cabrían análogos procedimientos.

El acceso al mercado común de nuevos participantes se facilitaría si se siguiese la fórmula A, pues dejaría gran flexibilidad de acción a los gobiernos para aplicar las reducciones en la forma que consideren más conveniente.

En cambio, las fórmulas B y C exigirían una engorrosa negociación de la lista completa de artículos antes de la incorporación de un nuevo miembro.

3) La realización del mercado en dos etapas, si así se creyera conveniente.

Se fijaría como objetivo de la primera etapa reducir los aranceles y otras restricciones hasta un promedio o nivel determinado según se adoptase la fórmula A, B o C del punto anterior. Las reducciones de la segunda etapa se dejarían para nuevas negociaciones.

4) El reconocimiento de los diferentes grados de desarrollo económico de los países latinoamericanos y el derecho de los que tienen desarrollo incipiente o medio a tener un tratamiento más favorable que los más desarrollados para sus industrias de consumo corriente en cuanto a:

- a) la duración del período de reducción de derechos y otras restricciones;
- b) el promedio o nivel de derechos arancelarios y otras restricciones si se adoptara el régimen de las dos etapas, y
- c) las concesiones especiales que los más desarrollados otorgarían a los menos desarrollados para estimular las exportaciones industriales de estos últimos.

A tal fin se establecerían criterios objetivos para la determinación de los grados de desarrollo. Esos grados de desarrollo podrían ser incipiente, mediano y avanzado.

5) La adopción del principio de la extensión automática a todos los países participantes de las ventajas o concesiones que se acordaran entre sí dos o más países, excepto:

- a) las concesiones especiales que los más desarrollados acordaran a los menos desarrollados, y
- b) las que se acordaran a países que hubieran concertado arreglos subregionales para acelerar entre ellos la formación del mercado común.

(De acuerdo con la excepción a), si se decidiera establecer los tres grados de desarrollo mencionados en el punto 4), las concesiones especiales que otorgaran los países de desarrollo avanzado a los de desarrollo mediano se extenderían automáticamente a las de desarrollo incipiente; y las acordadas a estos últimos corresponderían exclusivamente a ellos.)

6) La adopción de la forma jurídica de la zona de libre comercio como punto de partida del mercado común y la evolución de éste hacia una eventual unión aduanera, mediante la nivelación progresiva de las tarifas hacia el resto del mundo, a medida que las circunstancias lo exijan y dentro de las posibilidades de realizarlo.

7) La adopción del principio del equilibrio del intercambio de un país con el resto de los países del mercado común, sujeto a las facultades de un país de excluir todo o parte de ciertas exportaciones del ámbito del mercado común. De acuerdo con este principio,

- a) el país persistentemente acreedor deberá acelerar la reducción de sus derechos y otras restricciones a fin de aumentar sus importaciones y equilibrarlas con sus exportaciones, y
- b) el país persistentemente deudor podrá postergar la aplicación de las reducciones pactadas o aplicar restricciones temporales para llegar asimismo al equilibrio.

Tanto las medidas tomadas por los acreedores como por los deudores deberán aplicarse multilateralmente.

8) El reconocimiento de la facultad de los países con desequilibrio negativo de carácter estructural para tomar medidas proteccionistas - que puedan eventualmente exceder los niveles pactados -, toda vez que fuese indispensable para corregir el desequilibrio.