

METODOS DE APLICACION Y PROBLEMAS DE LA EQUIPARACION
DE GRAVAMENES ADUANEROS EN CENTROAMERICA

La redacción de este documento debe considerarse como preliminar. No ha sido revisado ni comentado aún por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

METODOS DE APLICACION Y PROBLEMAS DE LA EQUIPARACION
DE GRAVAMENES ADUANEROS EN CENTROAMERICA

Informe realizado a petición del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas), integrado por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Por el señor Carlos A. D'Ascoli, experto designado por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

2.	Eventualidad de que se modifiquen impuestos aduaneros entre la fecha uniforme adoptada para los cálculos de equiparación y el momento en el que ésta se aplique	32
3.	Establecimiento de un método de valuación uniforme o de métodos muy semejantes entre sí en Centroamérica	33
4.	Consideraciones que pueden influir en la determinación del nivel del gravamen total uniforme	34
5.	El problema de los tipos diferenciales de cambio de Costa Rica	36
6.	Otros problemas	38
7.	Consideraciones finales	39
IV.	Los organismos de preparación y de negociación de gravámenes aduaneros uniformes	40
1.	La fase inicial para una negociación	40
2.	Los organismos previstos en otras agrupaciones aduaneras regionales	42
	a) El Zollverein alemán	44
	b) El Benelux	45
	c) La Comunidad Económica Europea en proyecto	48
	d) La proyectada unión aduanera de los territorios bajo soberanía británica del Caribe	55
3.	Los antecedentes en el caso de Centroamérica	57
	a) Las Comisiones Mixtas de los tratados bilaterales de libre comercio	58
	b) Los organismos encargados de estudiar y preparar la integración económica regional	59
V.	Los problemas de orden internacional relacionados con la aplicación de los gravámenes aduaneros uniformes que se acuerden	64
1.	Aforos consolidados en tratados bilaterales con países no centroamericanos	65

/a) La situación

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. Alcance de la equiparación	7
II. Forma de la equiparación	13
III. Método de realización de la equiparación	16
A. Método para la nivelación particular de gravámenes aduaneros	16
1. La nivelación de los derechos de importación	16
a) Adopción de una nomenclatura uniforme	17
b) Adopción de una base uniforme para el impuesto	19
c) Adopción de un método común de valuación	20
d) Unificación de la estructura arancelaria	21
e) La nivelación de aforos	22
2. Los recargos sobre los derechos de importación	23
3. Los derechos consulares	25
B. Método para establecer un gravamen total uniforme	26
1. Definición de la fórmula	26
2. Etapas de desenvolvimiento del método de equiparación global	26
a) Determinación de los gravámenes que afectan a la importación en un país dado	26
b) El cálculo de la carga impositiva aduanera por producto en cada país	27
c) La determinación del gravamen total <u>ad valorem</u> por país	28
d) La determinación del gravamen total <u>ad valorem</u> uniforme	30
e) La fijación en cada país del aforo diferencial para completar el gravamen total <u>ad valorem</u> uniforme	30
C. Problemas especiales	31
1. Caso de un producto libre de derechos de importación pero sujeto a otros impuestos de aduana	31
	/2. Eventualidad

	<u>Página</u>
2. Disposiciones constitucionales de Centroamérica sobre tratados internacionales	118
VII. El desempeño de la función jurisdiccional	120
1. Problemas susceptibles de necesitar solución jurisdiccional en el caso de una zona de libre comercio como la que se desenvuelve en Centroamérica.	120
2. El antecedente del Benelux	121
3. La atribución de competencia del Artículo XXV del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana.	123

	<u>Página</u>
a) La situación actual y sus antecedentes	65
b) Efectos generales de los aforos consolidados extrarregionales sobre la formación de una zona de libre comercio	66
c) Los aforos consolidados en favor de países extrarregionales y la equiparación	71
2. La equiparación y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio	75
a) Los aforos consolidados por Nicaragua dentro del GATT	76
b) Las condiciones del GATT para que sus miembros puedan participar en uniones aduaneras y en zonas de libre comercio, analizadas en relación con el "waiver" otorgado a Nicaragua	82
c) El caso especial de las reformas sufridas por el anteproyecto con posterioridad al otorgamiento del "waiver" del GATT a Nicaragua.	95
VI. Algunos problemas de orden administrativo-constitucional relacionados con el desenvolvimiento de la zona de libre comercio.	97
1. La solución del problema de la flexibilidad por vía de delegación de facultades al Ejecutivo.	98
2. Solución, en ciertos casos de unión aduanera, por medio del otorgamiento de suficiente autonomía a los órganos de la unión.	102
3. Los problemas específicos por resolver en el caso centroamericano	107
4. Posibles soluciones	109
a) El problema de la flexibilidad y las reglas constitucionales centroamericanas	110
b) El caso especial de los reajustes necesarios para mantener los gravámenes uniformes acordados	112
Apéndice	116
1. Disposiciones constitucionales de Centroamérica sobre establecimiento y reforma de contribuciones	116
2. Disposiciones	

INTRODUCCION

El presente Informe tiene su origen en las Resoluciones 23 (CCE) y 24 (CCE) ^{1/} del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, en el Informe de la Comisión ad hoc encargada por la primera de dichas Resoluciones de preparar un proyecto de tratado multilateral de libre comercio y en el Artículo IV del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana aprobado en la Resolución 37 (CCE) de la Cuarta Reunión del Comité. ^{2/}

Entre las recomendaciones formuladas a la Comisión ad hoc en la Resolución 23 se encuentra la de tomar en cuenta, como una de las bases del trabajo que se encomendaba, la equiparación de los gravámenes aplicables a los productos incluidos como de libre comercio en la lista correspondiente del Proyecto de Tratado Multilateral y a las materias primas que entrasen en su fabricación.

El Informe de la Comisión ad hoc señala, por su parte, que como "el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano y sus subcomités y comisiones, cuya secretaría está constituida por la Secretaría de la CEPAL, han realizado y realizan trabajos de gran importancia relacionados con el comercio intercentroamericano, la nivelación de los aranceles, la nomenclatura arancelaria y otras materias conexas", ha incluido en el proyecto "una disposición que permita a la Comisión Centroamericana de Comercio, cuando se constituya, aprovechar todos esos estudios y trabajos así como otros que realicen organizaciones centroamericanas e internacionales". Por lo ^{3/}

^{1/} Véase Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Doc. E/CN.12/CCE/64)

^{2/} Véase el Informe de la Comisión ad hoc para el Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio (Doc. E/CN.12/CCE/67); Informe de la Subcomisión sobre asuntos de comercio e integración (Doc. CCE/IV/DT/16) e Informe de la Cuarta Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Doc. E/CN.12/CCE/103)

^{3/} Ibid., pág. 7.

demás, la Comisión ad hoc destaca en su expresado Informe que ha atendido la recomendación del Comité de tener en cuenta la equiparación de los gravámenes a la importación establecidos por los países centroamericanos sobre los productos incluidos en la lista, sus principales materias primas y sus envases, a cuyo efecto insertó en el artículo IV del texto del anteproyecto, convertido ahora en proyecto en virtud de la aprobación que le impartió el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en su Cuarta Reunión de febrero de 1957, un compromiso preciso en tal sentido que no fué alterado a raíz de tal aprobación. Expresa así el artículo IV: "Los Estados signatarios, persuadidos de la conveniencia de unificar sus tarifas aduaneras y teniendo el firme propósito de establecer entre sus territorios una unión aduanera, se comprometen a llevar a cabo a la brevedad posible, previo estudio y dictamen de la Comisión Centroamericana de Comercio que más adelante se establece, la equiparación de derechos y otros recargos que cada uno de ellos aplique a la importación de las mercancías que figuren en la lista anexa, o que se agreguen a ella posteriormente, así como de sus principales materias primas y envases".

El Presidente del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano solicitó de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas que proveyera un experto que colaborase en los trabajos del Subcomité y que, para tal efecto, desarrollase sus labores en estrecho contacto con la Secretaría de la CEPAL. En atención a tal solicitud, la Administración de Asistencia Técnica tuvo a bien designar a un experto que, en colaboración con la Secretaría de la CEPAL ha realizado los estudios preliminares correspondientes y ha elaborado el presente Informe.

/La Secretaría

La Secretaría de la CEPAL, por su parte, ha venido trabajando en el cálculo y la comparación de los gravámenes aduaneros vigentes en las repúblicas centroamericanas, encaminando esa investigación, como materia de mayor urgencia, hacia los aforos sobre los productos incluidos en el Anexo A del anteproyecto de Tratado Multilateral, los correspondientes a industrias de integración (Addendum 2) y los comprendidos en el Addendum 3, o sea, los que presuntamente podrían ser objeto de libre comercio si se les sujetase a control de exportación. Para estar en situación de evaluar todo el impacto de la incidencia impositiva aduanera, en tales trabajos se ha tomado en cuenta, a más de los derechos de importación en el sentido estricto de la palabra, otros gravámenes que afectan en Centroamérica a los artículos importados, como recargos adicionales, derechos consulares e impuestos internos recaudados en las aduanas.^{4/}

En cuanto toca a este informe, se aborda en primer término la presentación de los métodos y procedimientos apropiados para la equiparación y el mantenimiento a un nivel uniforme de los gravámenes sobre la importación de los artículos que por ahora van a ser objeto de tales medidas. Se ha procurado que tales métodos reúnan al propio tiempo, por su generalidad, la condición de ser aprovechables para las etapas posteriores de la unificación de la imposición aduanera en Centroamérica, a medida que vayan agregándose nuevos productos a la lista de liberaciones del Tratado Multilateral o que se decida someter a algunos al régimen de rebajas graduales contemplado en el

4/ Véanse los documentos Método para calcular y determinar gravámenes totales uniformes a la importación en los países centroamericanos (E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev.1) Información básica para la determinación de impuestos uniformes a la importación (E/CN.12/CCE/SC.1/32); Bases uniformes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33 Rev.1).

5/
propio proyecto. Con objeto de que el Subcomité pueda disponer de la información básica necesaria para formular a los gobiernos del Istmo Centroamericano recomendaciones concretas acerca de las negociaciones y de las providencias que se harían necesarias para poner en marcha la equiparación apenas haya sido ratificado el Tratado, se ha procedido en segundo término a explorar y analizar, con vistas a señalar soluciones concretas para superarlos, los obstáculos institucionales o de otra índole que se oponen a la aplicación flexible y práctica de los procedimientos de nivelación estudiados. Para tales efectos ha sido preciso revisar, en términos generales, los compromisos derivados del desarrollo anterior de la política comercial de los estados centroamericanos con otros de fuera de la región, y someter a estudio los organismos de negociación y de funcionamiento de la zona de libre comercio con el propósito definido de recomendar para los mismos estructuras y atribuciones que, al propio tiempo que les permitan una acción flexible, satisfagan la condición de que su desenvolvimiento no conduzca a conflicto con reglas institucionales de orden interno que fijan y delimitan en las repúblicas centroamericanas las facultades de los poderes públicos, y en particular del Ejecutivo, en materia impositiva, lo mismo cuando se las ejerce en forma ordinaria que cuando se desenvuelven a través de la celebración de compromisos de política comercial.

5/ Véase el artículo XXVII del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio tal como quedó después de la revisión del anteproyecto por parte del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en su Cuarta Reunión (E/CN.12/CCE/103).

Realizados los estudios y trabajos preparatorios en una primera fase, habrá de procederse posteriormente, de acuerdo con las resoluciones y las recomendaciones indicadas, a la nivelación de los gravámenes a la importación de aquellos artículos que el Proyecto de Tratado Multilateral señale definitivamente como de libre comercio intrarregional a los cuales los estados centroamericanos hayan decidido otorgar, para el mismo tráfico, la ventaja de rebajas graduales de impuestos aduaneros. En esta segunda etapa, aparte de las funciones de asesoramiento que para la misma sean requeridas, corresponderá naturalmente a los gobiernos determinar por medio de negociaciones los niveles a que los gravámenes por equiparar serán nivelados. El presente estudio, como ya se expresó, se limita a proveer una base de información destinada a sugerir los métodos y procedimientos para efectuar esa nivelación y a señalar, además, soluciones o medios de ajuste para resolver armoniosamente las dificultades de aplicación que pueden surgir dados los anteriores compromisos contractuales de política comercial de los países de la región o las reglas vigentes de derecho público de éstos.

Indispensable resulta por último recalcar las razones fundamentales que justifican que a través de todo el estudio se haya tomado en cuenta la experiencia de las uniones aduaneras anteriormente o en la actualidad existentes, así como la de las que se encuentran en vías de formación. En primer lugar sería difícil recurrir a los antecedentes de otras zonas de libre comercio, puesto que no existen precedentes dignos de mención de este tipo de agrupación aduanera entre grupos de países. Ello obliga por fuerza a recurrir, como base de experiencia, al caso cercano de mayor analogía y con más

/abundante

abundante tradición. Otra razón para tomar como punto de referencia a las uniones aduaneras al proceder a examinar las formas y métodos de mayor conveniencia para la equiparación en el Istmo, reside en que la nivelación de gravámenes hacia el exterior es justamente la condición que, al ser realizada en cualquier zona de libre comercio hipotéticamente existente, le imprimiría el carácter de unión aduanera, de atenerse a los requisitos exigidos para ésta por la Carta de La Habana y por el texto del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.^{6/}

^{6/} Artículo 44, numeral 4 (a) de la Carta de La Habana (Havana Charter for an International Trade Organization. The Department of State, Washington, D.C. septiembre de 1948). Artículo XXIV, numeral 8 (a) del GATT (Basic instruments and selected documents. Vol. I. The contracting parties to the general agreement of tariffs and Trade. Ginebra, mayo 1952).

I. ALCANCE DE LA EQUIPARACION

Para determinar el alcance de la equiparación de impuestos prevista es necesario definir si ésta debe limitarse a los gravámenes inmediatos sobre la importación, o sea los derechos comprendidos en el arancel, los recargos específicamente aduaneros y los derechos consulares, o si hay que incluir también los impuestos internos, de carácter particular o general, que afectan a los productos que sean objeto de libre comercio o de rebajas graduales progresivas dentro del tráfico intrarregional.

El principio general es, naturalmente, que una unión aduanera ^{2/} no será perfecta si no se alcanza la equiparación de las cargas impositivas que pesen sobre los productores de los países que la forman y que, al menos, mientras no sea posible llevar a cabo ese equilibrio sobre todo tipo de contribuciones --incluso las que afectan a la renta y a la propiedad-- debería realizársele en cuanto toca a los impuestos que más de inmediato inciden sobre los precios de los artículos que van a ser objeto del libre tráfico intrarregional. De acuerdo con este criterio, al paso que se establece el libre comercio correspondería equiparar a través del territorio de la agrupación aduanera no sólo los impuestos de aduana hacia el exterior sino también los impuestos internos.

Sin dejar de observar que dicho principio, aún encerrado dentro de tales limitaciones, ha recibido rara vez de primer intento completa adopción

^{2/} Se adopta como punto de referencia a la unión aduanera porque, en tanto que a la zona de libre comercio le basta con éste, para la existencia de una unión aduanera es condición necesaria que se haya procedido además a la equiparación de los derechos de importación y otros gravámenes aduaneros hacia fuera de la región.

en la práctica por motivo de las dificultades que encuentra su aplicación,^{8/} es de todos modos útil revisar las razones teóricas que lo abonan. Así quedará por lo menos demostrado que, aun cuando no es recomendable retardar un esfuerzo de establecimiento de una zona de libre comercio o de una unión aduanera hasta que puedan vencerse las complicaciones implícitas en la unificación de tales impuestos, ésta continúa siempre constituyendo un objetivo de futuro cuya necesidad no debe perderse de vista para los efectos de la creación efectiva de un mercado común.

Un primer argumento en pro de la unificación de impuestos internos es que mientras no se la realice resultará difícil establecer entre los países comprendidos en la agrupación aduanera el libre tráfico absoluto, o sea, el que incluye la desaparición total del control fiscal en las aduanas. Eso viene a ser absolutamente cierto cuando se trata de un impuesto a la producción del artículo y no a su consumo. En el último caso el artículo nacional y el importado desde otro país de la región quedarían sujetos a igual impuesto. En el primer caso, lo mismo si el artículo se destina al consumo interno o al del otro mercado, surge obviamente una desventaja para el productor de impuesto interno más alto frente al productor de impuesto interno más bajo o sin impuesto interno. Esta idea la expresa Viner en los siguientes términos: "Cuando los impuestos internos son de importancia y la unión aduanera no lleva consigo su equiparación a través del territorio de la unión, el muro arancelario entre los miembros de la última no puede ser enteramente eliminado, porque de otro modo el sistema de impuestos internos

^{8/} Como habrá ocasión de comprobarlo más adelante, en el Benelux, el ejemplo más útil de unión aduanera a la vista, dicha unificación no ha sido todavía posible efectuarla después de casi dos lustros de establecido el estatuto de unión. Sobre los esfuerzos hechos para realizarla y las dificultades que han limitado grandemente su alcance, ver James E. Meade, Negotiations for Benelux, Princeton Studies in International Finance, 1943-1956. Princeton University, 1957. /sería

sería minado por la corriente de mercancías afectadas que pasaría del país de impuesto interno más bajo o inexistente al territorio donde existiese el impuesto interno o éste fuese mayor^{9/}". Ampliando más sobre el particular, es de observar que la igualdad relativa de condiciones tributarias para los productores de ambos países se obtiene manteniendo cierto grado de control fiscal en las aduanas a efectos de que cada país pueda aplicar su propio impuesto al producto importado y efectúe un drawback en beneficio de sus propios productores cuando éstos verifican una exportación del artículo hacia el otro país. En esa situación, la subsistencia de márgenes diferenciales de impuestos internos entre dos territorios quedaría compensada y podría hablarse de la existencia de un mercado común por lo menos en el sentido de que cada productor soportaría en el otro mercado un impuesto interno igual al que paga el productor nacional.^{10/} El factor diferencial significativo sería, en ese caso, el costo del transporte.^{11/} Tanto consideraciones atinentes al caso centroamericano, como la experiencia derivada de otras nivelaciones o equiparaciones de impuesto, conducen a la conclusión de que en la práctica es preferible no complicar la unificación de gravámenes aduaneros desde su primera etapa con la nivelación de impuestos internos.

^{9/} Jacobo Viner, The customs union issue, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950, p. 60.

^{10/} Aun cuando el sistema de drawback indicado, permita obtener esa igualdad de condiciones, no debe olvidarse que en la constitución de una zona de libre comercio, el país de impuesto alto aporta un mercado contraído por el nivel elevado del impuesto, en tanto que el de impuesto bajo aporta un mercado en donde no existe en igual grado ese elemento de contracción.

^{11/} Cada uno tendría en su propio mercado la ventaja de no tener que soportar costos de transporte, los cuales, en principio, serían idénticos para ambos países al tratar de colocar su mercancía en el mercado del otro. Podrían, sin embargo, producirse situaciones en que el costo del transporte del producto fuese menor para el producto importado que para el nacional, por ejemplo, cuando se colocara la mercancía un poco más allá de la frontera del otro país.

En cuanto a Centroamérica se refiere, la equiparación general de impuestos internos no ha sido contemplada en el Proyecto de Tratado Multilateral que más bien parece desecharla ya que en su artículo IV limita concretamente la equiparación a los derechos y recargos a la importación. De donde puede deducirse que si algunos impuestos internos deben ser comprendidos dentro de la equiparación son únicamente aquéllos que, por pesar exclusivamente sobre artículos importados --por no existir fabricación de los respectivos productos en el país dado-- y por ser recaudados en las aduanas en el momento de la importación, pueden ser considerados como impuestos de aduanas, establecidos bajo otro nombre. El caso se presenta ocasionalmente en Centroamérica para algunos productos farmacéuticos, por ejemplo, y tenía lugar hasta hace poco casi con carácter de generalidad a través del Istmo, en cuanto a la gasolina, producto al cual la mayoría de los países centroamericanos someten ahora más bien a derechos de importación propiamente dichos.^{12/}

El criterio establecido por el artículo IV parece el más adecuado ya que la lista del Anexo A del proyecto y los dos Addenda del anteproyecto, o sea, las enumeraciones de productos hacia los cuales podría dirigirse la equiparación, no contienen artículos en los que la diferencia en impuestos internos pueda constituir un factor susceptible de dar origen a distorsiones de mercados como las indicadas en páginas

^{12/} Hasta hace unos años sólo El Salvador establecía sobre la gasolina derechos de importación de consideración, en tanto que los demás países recaudaban el gravamen predominantemente en forma de impuesto interno. Después de las recientes reformas de los aranceles de Costa Rica, Nicaragua y Honduras en que el impuesto interno ha sido sustituido por el de importación, sólo quedaría sujeta al sistema anterior Guatemala. Pero también en su caso se orienta hacia igual transformación la reforma arancelaria en proyecto. El Salvador se apresta asimismo a absorber en el arancel un moderado impuesto interno, adicional al de importación, que tiene en existencia.
/anteriores.

anteriores. Por otra parte, los productos de las industrias tabacalera, fosforera, licorera y vinícola, por ejemplo, que están en todos los países sujetos a impuestos internos importantes de carácter particular, no figuran en las mencionadas listas. En tercer lugar, no se justificará tomar en cuenta a los impuestos internos indirectos de carácter general sino cuando hayan adquirido también carácter de generalidad los regímenes de libre comercio y de rebajas graduales progresivas intrarregionales.

Es de destacar, en fin, que la unificación de impuestos internos ha sido pospuesta o aplicada muy cauta y limitadamente en las uniones aduaneras recientemente realizadas o proyectadas, no obstante tratarse de casos en los cuales, por efectuarse con sentido general la liberación intrarregional de impuestos aduaneros, era lógico que se la acompañase de inmediato de la expresada unificación. Haciendo referencia a dos ejemplos precisos, pueden citarse el Benelux ^{13/} (Unión aduanera belgo-neerlandoluxemburguesa) y la unión aduanera proyectada de las Antillas Británicas. ^{14/} En el Benelux el avance hacia esa unificación ha sido limitado, no obstante ser considerable la disparidad de impuestos internos. ^{15/} Por lo que toca a los presuntos miembros de la proyectada unión aduanera de las Antillas Británicas, se ha pospuesto sine die la equiparación de la imposición interna aunque se ha hecho un pronunciamiento en su favor para un futuro aún indeterminado.

^{13/} J.E. Meade, Benelux. The formation of the common customs, Economica Vol. XLIII, No. 91, agosto de 1956 (pp. 203 a 205). Belgium and Luxemburg with an annex on Benelux, His Majesty's Stationery Office, Londres, 1953. Memento Economique. Le Benelux, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. Presses Universitaires de France, Paris, 1953.

^{14/} Report of the Commission for the establishment of a Customs Union in the British Caribbean Area, 1948-1950. His Majesty's Stationery Office, Londres, 1951. (pp. 24 y 25).

^{15/} J.E. Meade, Negotiations for Benelux, Princeton Studies in International Finance, Princeton University, 1957 (pp. 44 a 45 y 84).

Por las razones anteriores, parece conveniente que, tal como lo prevé el proyecto de tratado, la equiparación se limite de momento a los gravámenes específicamente aduaneros, comenzando naturalmente por los derechos de importación e incluyendo además los recargos que sobre los últimos puedan existir y los derechos consulares. Sólo en aquellos casos especiales en que, por tratarse de un impuesto establecido y recaudado en las aduanas sobre un artículo que no se produce en el país, se estime que el gravamen corresponde de hecho a un impuesto de importación, sería pertinente tomarlo en cuenta, sea para la equiparación particular de los derechos de importación y como un recargo por absorber dentro de éstos, sea para los efectos de la determinación de un gravamen total uniforme si éste último fuese el método de equiparación aplicable.

mi

cor

/II. FORMA DE

II. FORMA DE LA EQUIPARACION

En el artículo IV del Proyecto de Tratado Multilateral, los Estados contratantes establecen el compromiso de proceder a la equiparación de los derechos y recargos que cada uno de ellos aplica a la importación de determinados artículos. Antes de considerar los métodos que podrían aplicarse para realizar tal nivelación de gravámenes, precisase revisar las posibles formas de nivelación, ya que lógicamente los lineamientos de un método cualquiera de equiparación han de depender de la forma en que se quiera alcanzar la expresada nivelación.

La forma de la equiparación puede concebirse de dos modos: a) la equiparación de los propios derechos arancelarios de importación, con vistas a la uniformidad de tarifas que se persigue generalmente en las uniones aduaneras. Este sistema implica la absorción dentro del arancel de aduanas de los recargos a los derechos de importación y de otros que ésta satisfaga, como los consulares por ejemplo, o bien la subsistencia de algunos o de todos esos diversos impuestos de carácter específicamente aduanero, pero procediendo siempre a la nivelación de cada uno de ellos; b) la equiparación del gravamen aduanero total sin que necesariamente adquieran uniformidad los derechos arancelarios de importación sobre cada artículo en cada uno de los cinco países interesados, o sea, obteniendo la equiparación a través de derechos de importación diferentes en cada país pero cuya incidencia, sumada a la de los restantes impuestos considerados, sea idéntica.

En favor de la adopción de la primera forma es posible aducir las razones siguientes:

/a) Con su

a) Con su aplicación se sentarían desde ahora las bases para el arancel común uniforme que es usual adoptar en las uniones aduaneras.

b) Podría alcanzarse de inmediato el objetivo muy deseable de que los recargos adicionales a la importación, elemento innecesario de complicación de la tributación aduanera, fuesen eliminados en los países de Centroamérica donde todavía subsisten, por medio de su absorción en el arancel de aduanas unificado. Ello no sería difícil ya que tres de los países --Costa Rica, Nicaragua, y Honduras-- han eliminado ya prácticamente esos recargos y que los países que todavía los aplican --Guatemala y en menor grado El Salvador-- tienen en estudio reformas arancelarias, con base en la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y con el fin de simplificar la tributación aduanera a través de la consolidación de los recargos dentro del arancel.

c) Con ocasión de la nivelación individual de impuestos aduaneros, se podría reajustar los derechos consulares devolviéndoles su carácter propio de tasa satisfecha por el pago de un servicio. La elevación del nivel a que fuesen equiparados los aforos arancelarios sería susceptible de compensar el sacrificio fiscal que se derivase de ese procedimiento. Aun en el caso de que al nivelar tales derechos no se les redujera al límite de tasa, dicha nivelación implicaría de todos modos un paso, no despreciable, hacia la unificación de gravámenes aduaneros y fiscales de conjunto que necesariamente habrá que realizar tarde o temprano en función del propósito de integración económica de los países del Istmo.

/En cuanto a

En cuanto a la segunda forma, o sea la equiparación global a través de la adopción de un gravamen total uniforme, si bien el método para realizar la requiere procedimientos especiales de cálculo de mayor complicación, posee en cambio la ventaja de que permitiría mayor rapidez en su aplicación, ya que no exigiría más reforma que la de los aforos arancelarios de los productos cu ya equiparación de gravámenes aduaneros se persigue. Además, ya que por ahora no se solicita sino la equiparación de los gravámenes aduaneros sobre un número limitado de artículos, se estima que un procedimientos de carácter general como el indicado en la primera fórmula, constituiría una complicación y una fuente de retardo innecesarios.

En las páginas siguientes se procederá a delinear los métodos más adecuados para la aplicación de una u otra forma de equiparación.

III. METODO DE REALIZACION DE LA EQUIPARACION

En el capítulo II anterior se indicó que podrían concebirse dos formas de equiparación, una representada por la nivelación de cada uno de los gravámenes aduaneros, con absorción de los recargos a la importación dentro de los derechos arancelarios y unificación de tasas que han adquirido por su nivel el carácter de impuestos, como los derechos consu^lares; y otra consistente en la determinación de un gravamen total aduanero centroamericano por medio del establecimiento de aforos arancelarios que continuarían siendo diferentes para cada país pero que sumados a las otras cargas en cuestión alcanzarían el gravamen total uniforme perseguido.

Toca ahora delinear los métodos de aplicación de las dos formas referidas. Puede calificarse a la primera como "método para la nivelación particular de gravámenes aduaneros"; y la segunda como "método para establecer un gravamen total aduanero uniforme".

A. Método para la nivelación particular de gravámenes aduaneros.

1. La nivelación de los derechos de importación.

Este es el procedimiento seguido en los casos de formación de uniones aduaneras. Es hoy doctrina de general aceptación que la unificación arancelaria de los territorios que integren la unión es condición sustantiva para que ésta pueda ser considerada como tal. ^{16/}

^{16/} Cf. Art. XXIV-8-a) -(ii) del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio que es una transposición del Art. 44-4 (a)-(ii) de la Carta de La Habana.

Dicha condición constituye el elemento más importante de diferenciación entre la unión aduanera y la zona de libre comercio. La definición corriente de esta última no exige la realización de la unificación de aranceles hacia el exterior de la región, sino únicamente la liberación, en grado sustancial, de los derechos y otras cargas al comercio para el tráfico intrarregional.^{17/}

El ejemplo más reciente y de más valor como antecedente en materia de nivelación de aranceles es el de la Unión Aduanera denominada Benelux. A continuación se enumeran y comentan brevemente, relacionándolas con la experiencia del Benelux,^{18/} las medidas necesarias para la nivelación particular de los diversos gravámenes aduaneros que afectan a la importación.

a) Adopción de una nomenclatura uniforme. Esta es, por definición, indispensable para la nivelación. Se ha procedido a ella por entero en el Benelux.^{19/} En Centroamérica se halla en vías de culminación, ya que, de acuerdo con la determinación de los respectivos Estados, han adoptado ya la clasificación de la NAFTA Costa Rica, Nicaragua y Honduras y se preparan para adoptarla Guatemala y El Salvador.

Es necesario insistir en que bien sea para la nivelación particular de gravámenes, o bien para la equiparación por medio de un gravamen aduanero total uniforme, se requiere que la unificación de la nomenclatura arancelaria sea total para la región, en el sentido de que no existan artículos

^{17/} Véanse Art. XXIV, numeral 8-b, y Art. 44, numeral 4-b, del GATT y de la Carta de La Habana respectivamente.

^{18/} J.E. Meade, Benelux the formation of the common customs, Económica Vol. XXIII, No. 91, agosto de 1956 (p.201).

^{19/} Se adoptó la nomenclatura uniforme originada en los trabajos de la Sociedad de Naciones.

clasificados diversamente de un arancel a otro. Cabe anotar que los tres países centroamericanos que ya han adoptado la NAUCA, han verificado en algunos casos adaptaciones de la misma que conducen al resultado de que no sea perfecta la uniformidad de clasificación en escala regional. Entre los artículos incluidos en la lista del tratado multilateral que presentan diferencias de clasificación porque en un país la nomenclatura posea incisos y en los otros dos no, o por causas similares, puede citarse entre otros a los siguientes: ^{20/} lona cruda de algodón; insecticidas; medicamentos para uso interno; películas cinematográficas impresionadas en Centroamérica; sopas de legumbres; sopas de carnes; quesos; pulpas y pastas de frutas y pimienta.

A medida que avance la unificación arancelaria o la del gravamen total, la falta de uniformidad de clasificación constituirá un problema más arduo. Hay casos de importancia como el del tejido de algodón estampado importado (Construcción 36" 80 x 80 30 x 30) en que Honduras le otorga la clasificación 652-02-04, Nicaragua la 652-02-04-2 y Costa Rica 652-02-04-3. Es decir, los dos últimos países establecen incisos especiales y el primero no. Así podrían mencionarse otros ejemplos en los cuales los productos de la industria textil han recibido diversa clasificación, lo que constituiría un obstáculo para la equiparación de gravámenes el día que ésta quiera ser extendida hasta dichos artículos.

20/ Véase El problema de los incisos creados en forma unilateral y la nivelación de los impuestos a la importación (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/35).

b) Adopción de una base uniforme para el impuesto. Es evidente que el sistema de impuesto específico (sobre unidad de peso, medida, etc.), por su rigidez no se presta de modo fácil para la aplicación y desenvolvimiento de procedimiento alguno de equiparación. En el caso del Benelux se desechó por ello el sistema específico que predominaba en la tarifa belgo-luxemburguesa y se optó por el sistema ad valorem predominante en la holandesa.^{21/} Se tuvo en cuenta que el sistema ad valorem posee una flexibilidad que lo hace adaptarse a las variaciones de los precios y evita así las reformas que, en tal eventualidad, serían indispensables dentro de un sistema de la rigidez del específico. Esta cualidad del sistema ad valorem se puso de manifiesto en 1949 cuando, a raíz de la devaluación de la libra esterlina, fué también devaluado el florín holandés.

Las conclusiones a que se llega sobre el asunto en relación con Centroamérica son que la equiparación, realícese en cualquiera de las dos formas indicadas, no podría efectuarse y mantenerse sino a costa de considerables complicaciones salvo que todos los países que decidan nivelar sus aranceles los ajusten a un sistema ad valorem de base del impuesto. La generalización de sistemas mixtos mitigaría en parte los inconvenientes del sistema específico porque daría lugar a que en cada aforo existiese un elemento --la sobretasa ad valorem-- que dotaría de cierta flexibilidad al sistema ante eventualidades futuras. Debe notarse, sin embargo, que la presencia del elemento específico en el sistema mixto constituiría un factor de

^{21/} No fué óbice el hecho de que Holanda, país de tendencia relativamente librecambista, poseyera en el momento de formar la Unión (1948) un arancel de solo 160 partidas y 850 subpartidas, en contraste con uno de 21 capítulos subdividido en 1200 partidas y 3600 subpartidas de la Unión belgo-luxemburguesa (Meade, loc. cit., p. 202).

rigidez que, de ocurrir variaciones de los precios, alteraría siempre la relación original entre el valor del producto y el impuesto. La magnitud relativa de esa alteración y, en consecuencia, la necesidad de reajustar el aforo para acordarlo al gravamen uniforme convenido, será tanto menor cuanto mayor sea la proporción que dentro de cada aforo represente el elemento ad valorem.

Por otros motivos además de los señalados, el elemento específico es susceptible de constituir un factor de complicación, bien sea en la etapa de establecimiento, bien en la de aplicación y mantenimiento de la equiparación. Tal es el caso, por ejemplo, en que la medida física de la cual dependa la base del impuesto --kilo bruto, kilo legal, kilo neto, por ejemplo-- sea diversa para un mismo artículo.

c) Adopción de un método común de valuación. Cualquier tipo de equiparación, salvo el caso hipotético de que todos los países adoptaran una tarifa totalmente específica, requiere de un método de valuación uniforme o de métodos que sean siquiera bastante similares en los países cuyos aranceles se unifican. Lo mismo es obviamente cierto para el caso de la adopción de un gravamen total aduanero uniforme, como se explica en la parte correspondiente. En el Benelux, donde se trataba de la unificación de tarifas arancelarias, se adoptó, como consecuencia lógica del sistema común de derechos ad valorem establecido, un método de valuación absolutamente uniforme correspondiente al precio al por mayor que presumiblemente podría obtener el exportador extranjero en la aduana de exportación, más fletes y seguros, es decir, de hecho el valor CIF.

En Centroamérica, donde la diversidad existente de formas de valuación supone un obstáculo para la equiparación,^{22/} parece que no habría de ser difícil adoptar un método de valuación común, representativo de todos los elementos que han de tenerse en cuenta.^{23/}

d) Unificación de la estructura arancelaria. Para que se facilite la nivelación, la estructura de los aranceles tiene que ser uniforme, o sea, constar de un mismo número de columnas. En el caso del Benelux, se desechó la columna única holandesa y se optó por la doble de los otros dos países, cuyo arancel, ya unificado, mantenía una adicional para propósitos de represalia contra países que discriminaran contra sus productos. Las negociaciones de aforos consolidados verificadas con posterioridad dentro del GATT por el grupo Benelux han venido a implicar de hecho la existencia de una tercera columna.^{24/}

En cuanto a Centroamérica, aparte del caso de El Salvador en que las consolidaciones de aforos aparecen en el propio arancel formando columna aparte de la ordinaria, existen en la mayoría de los países columnas de hecho, bien por motivo de defensa de la balanza de pagos, como el recargo que aplica Guatemala a los países con los cuales ha tenido una balanza comercial

^{22/} CIF en Nicaragua y Costa Rica; FOB en los otros tres países, de los cuales El Salvador y Guatemala, países de sistema específico, lo utilizan para cierto número de aforos ad valorem o mixtos que poseen sus aranceles.

^{23/} Véase Bases uniformes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33 Rev.1).

^{24/} J.E. Meade, loc. cit. p. 204.

adversa; o como resultado de consolidación de aforos en tratados de comercio con países de fuera de la región. ^{25/}

Para facilitar la unificación que naturalmente debe verificarse sobre la base de la tarifa ordinaria, se requeriría por lo tanto:

a) que los estados centroamericanos optaran, como lo hicieron los del Benelux, entre excluir todos ellos el procedimiento de aplicar tipos de recargo, como el que tiene establecido Guatemala, o generalizar dicho procedimiento ajustando el recargo en cuestión al nivel uniforme que crean conveniente; y b) que desenvuelvan negociaciones con vistas a superar el obstáculo que en muchos casos puede suponer para la aplicación de un gravamen aduanero uniforme hacia el exterior la existencia de aforos consolidados en beneficio de países de fuera de la región; por su considerable importancia se dedica a este asunto especial atención en el Capítulo V siguiente,

e) La nivelación de aforos. En cuanto a nivelación misma de los derechos de importación, no es tanto cuestión de un método especial para verificarla sino de establecer acuerdo, por medio de negociaciones

25/ Acerca de la multiplicidad de columnas en Centroamérica ver La Política Tributaria y el Desarrollo Económico en Centroamérica (E/ON.12/SGE/66), Cap. VII, pp. 257, 263, 274 y 275, correspondientes respectivamente a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Después de la suspensión del tratado con los Estados Unidos el arancel de Costa Rica es lo mismo formalmente que de hecho un arancel de columna única. La suspensión de tratados similares con el mismo país, primero por Nicaragua en 1938 y recientemente por Guatemala, ha contribuido en ambos casos a simplificar el número de columnas de hecho. En cuanto a Nicaragua, sin embargo, la lista de concesiones realizada dentro del GATT ha venido a significar la existencia de otra columna de hecho. Debe notarse, por último, que para los efectos de este trabajo no hay que tomar en cuenta como columnas formales ni de hecho las correspondientes a concesiones entre Estados centroamericanos que se mencionan en el estudio arriba citado.

intergubernamentales, acerca de un nivel común para cada aforo ^{26/} y de sentar ^{27/} ciertos principios directivos para efectuarla. En el caso del Benelux el principio fundamental adoptado fué partir de los derechos existentes en los países interesados en un año dado (1939), convertir los de carácter específico a sus equivalentes ad valorem a los precios del año escogido; y adoptar entonces el promedio de los dos derechos, el holandés y el de la unión belgoluxemburguesa, para determinar el derecho ad valorem a que debía quedar sujeto el producto dado en el arancel uniforme. Se aplicaron además subsidiariamente otros dos principios: por una parte, que en ningún caso había de ser más alto el derecho del Benelux que el más elevado de los existentes para el producto en los aranceles que se sustituían; y por otra, que los productos admitidos como libres en los antiguos aranceles continuarían gozando de esa ventaja. Los principios directores así establecidos no tuvieron sino ese carácter, es decir, que al fijar los niveles de los aforos para los distintos productos se tomaron en cuenta las consideraciones que era legítimo tener a la vista en cada caso, tales como las circunstancias especiales en que se desarrollaban las industrias interesadas en relación con sus costos de producción y con el grado de empleo de mano de obra que ocupaban o que podrían emplear al amparo de una protección adecuada.

2. Los recargos sobre los derechos de importación.

Este tipo de derechos adicionales ha sido eliminado en casi todos los países. Ya prácticamente no subsisten sino en Guatemala y en menor grado

^{26/} Se suponen resueltas las dificultades antes tratadas.

^{27/} Meade, loc. cit., p. 205.

en El Salvador; y en ambos países está en preparación una reforma de aranceles que los absorbería dentro de éstos. Parece, pues, que no habrá de ser necesario tenerlos en cuenta, sea para la unificación gravamen por gravamen que se considera en esta sección, sea para la determinación de un gravamen total uniforme, según el método expuesto en la sección B siguiente. De no haber sido puestas en vigor las antedichas reformas arancelarias para el momento de ser negociada la unificación de gravámenes aduaneros, será preciso, si se la establece según el método que en estos momentos se describe, bien que los aforos por equiparar sean rebajados en cuanto corresponde a Guatemala y El Salvador en la proporción que exija la subsistencia por separado de esos recargos; o bien que los dos países mencionados procedan a eliminar para los productos en cuestión dichos derechos adicionales que quedarían absorbidos en el aforo para efectos de la negociación. Este último procedimiento es en realidad el único que permitiría una equiparación gravamen por gravamen como la aquí definida, ya que el primero la violaría formalmente de dos modos: por la existencia de recargos solo en algunos de los países y por dar lugar a derechos arancelarios de importación disímiles en la región. En la misma eventualidad de que las reformas arancelarias guatemalteca y salvadoreña no estuviesen vigentes para cuando se realicen las negociaciones de equiparación, la aplicación de la última a través del método de un gravamen total uniforme, exigiría tomar en cuenta dichos recargos para la unificación.

3. Los derechos consulares.

Este tipo de tributación aduanera no presenta --por lo menos en lo teórico-- problemas mayores para su unificación por separado. Solo sería cuestión de que los países determinaran de acuerdo con cuál criterio y a cuál nivel desean uniformar: si los unifican a un nivel bajo para devolverles su carácter propio de tasa satisfecha por un servicio rendido --la legalización de la factura consular-- o a un nivel alto que les mantenga el carácter de impuesto.

Al decidir la nivelación es, sin embargo, necesario tener en cuenta dos problemas. Uno, existente a cualquier nivel que se la efectúe, consiste en que Costa Rica solo aplica derechos consulares de modo muy excepcional.^{28/} Otro, correspondiente a Nicaragua, proviene de que el artículo VIII del GATT estipula la reducción de los derechos consulares al costo del servicio "en la fecha más cercana que sea factible". Es de observar por lo demás, que el Protocolo de Aplicación Provisional del texto del GATT, de fecha 13 de octubre de 1947, incluye a esta disposición entre las que no serán aplicables sino en el grado en que sean compatibles con la legislación nacional existente,

^{28/} Lo satisfacen las importaciones de industrias nuevas exentas en virtud de contrato concluido de acuerdo con la ley respectiva; también las importaciones exentas por leyes especiales como las verificadas por organismos estatales y autónomos. Las importaciones de la Cía. Bananera no pagan este impuesto, porque ellas se dividen en las exentas por su contrato de concesión de todo impuesto aduanero, y en las que, al tener que satisfacer derechos de importación, obedecen a la regla general de quedar eximidas de derechos consulares (ver art. 9° de la ley de arancel de aduanas y ley N° 4 de 29 de septiembre de 1930).

B. Método para establecer un gravamen total uniforme

1. Definición de la fórmula

En este caso, como se ha expresado, se trataría de equiparar en escala centroamericana la carga total de la tributación aduanera representada por los derechos de importación, los recargos sobre los mismos, los derechos consulares y, si así se decidiese, ciertos impuestos internos que puedan ser considerados como gravámenes a la importación. La equiparación que se verificaría por medio de este método sería la del conjunto de esa carga, suponiendo que por el momento quedan en su nivel en cada país, entre los impuestos que se acaban de enumerar, todos aquellos distintos de los derechos arancelarios de importación y que éstos van a constituir el factor diferencial a través del cual se va a obtener la uniformidad de la carga aduanera total.

2. Etapas de desenvolvimiento del método de equiparación global. 29/

El método para realizar tal tipo de equiparación constaría de los siguientes pasos o etapas:

a) Determinación de los gravámenes que afectan a la importación en un país dado

Se habría de determinar en este primer paso:

- i) Si el producto está sujeto a derechos de importación o es de admisión libre.
- ii) Si en el país existen recargos a los derechos de importación que sean aplicables al artículo.

29/ En relación con este tema, véase igualmente Método para calcular y determinar gravámenes totales uniformes a la importación en los países centroamericanos (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev.1).

/iii) Si lo afectan

iii) Si lo afectan derechos consulares y si estos por su nivel deben ser considerados un impuesto o una tasa, caso el último en que habría que excluirlos del cálculo.^{30/}

b) El cálculo de la carga impositiva aduanera por producto en cada país.

Conocidos cuáles de los gravámenes por equiparar soporta el producto en un país dado, resulta cuestión relativamente fácil, procediendo a un cómputo de los impuestos correspondientes, obtener mediante su suma el gravamen total aduanero sobre el artículo. Los requisitos previos para proceder a tal cómputo son los siguientes:

i) La adopción de una fecha uniforme en relación con la cual se verificarán los cinco cómputos.

ii) La fijación de una cantidad --si es posible la unidad-- o peso determinado del producto que será uniformemente adoptado como base de estas operaciones y de todas las futuras.

Procede advertir que los resultados obtenidos llenando esos requisitos no serían estrictamente comparables puesto que las bases de algunos de los impuestos incluidos en la equiparación son a menudo diversas de país a país e igualmente lo son los métodos de valuación empleados, variando incluso también dentro de un mismo país de impuesto a impuesto dichos

^{30/} Los derechos consulares de Costa Rica, que constituyen un impuesto sobre ciertas importaciones exentas de derechos de importación y se establece sobre el presunto monto de los últimos, pueden ser excluidos dado que no afectan grandemente el costo de las respectivas mercancías.

^{31/} elementos. Esta divergencia habrá de tenerse en cuenta más adelante al exponer la operación necesaria para ajustar los impuestos de cada país al gravamen aduanero total uniforme acordado, pero puede desecharse de momento puesto que en esta fase se trata exclusivamente de calcular el gravamen total que en términos monetarios sufre el artículo en cada estado centroamericano.

c) La determinación del gravamen total ad Valorem por país.

La operación requiere:

i) Conocer en términos monetarios el monto de los gravámenes totales existentes para cada artículo en los cinco países, determinados como se expresa en el numeral anterior.

ii) El empleo de un método de valuación uniforme, o, a diferencia de cuanto ocurre en la actualidad, la existencia de métodos bastante semejantes de valuación en los diversos países, a efecto de que su utilización haga comparables a los cinco gravámenes totales que

31/ Los derechos de importación, correspondientes a cualesquiera de los tres sistemas --específico, mixto, ad valorem-- para determinar la base del impuesto, se asientan en unos países sobre el valor CIF y en otros sobre el valor FOB. Tratándose de derechos establecidos sobre base específica, se da también el caso de que a los recargos que sobre ellos puedan existir y a los derechos consulares que constituyen un impuesto ad valorem, se les establezca en unos de los países sobre el primero de los valores indicados y en otros sobre el segundo. Además, existen a veces divergencias dentro de un mismo país respecto al método de valuación de un mismo artículo, para el cual se establece, por ejemplo, el derecho ad valorem de importación o el recargo adicional a éste, sobre el valor CIF y los derechos consulares sobre el valor FOB, o viceversa. No es de descuidar tampoco que aun en casos en que dos países tienen un mismo sistema de valuación (CIF o FOB) puede suceder que en uno de ellos se admita en principio el valor de factura en tanto que en el otro se funde la valuación en los precios reinantes en el mercado del país de exportación. No parece necesario exponer aquí ejemplos de situaciones como las descritas, las cuales todas existen en Centroamérica. Puede consultarse sobre el particular el citado documento (E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev.1).

/se obtendrán.

se obtendrán. ^{32/} A falta de ello puede utilizarse, como se hace en el documento E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev.1, un valor medio para fines de cálculo.

iii) La conversión a una moneda uniforme de los cinco gravámenes totales particulares, para hacerlos comparables --siendo el dólar de Estados Unidos la más conveniente al efecto. ^{33/}

Con tales elementos, no queda sino establecer la relación en el caso de cada país y para la fecha uniforme escogida, entre el gravamen total particular expresado en dólares y el valor adjudicado en la misma moneda a una unidad del artículo --o a la otra cantidad o al peso determinado del mismo que se haya fijado. El resultado es el gravamen total ad valorem particular. ^{34/}

32/ Ver Bases uniformes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33 Rev.1).

33/ No solo por constituir los Estados Unidos el principal mercado de importación de los países centroamericanos es ésta la mejor solución práctica. La indican asimismo como aconsejable que tanto el quetzal de Guatemala como las monedas de cuenta utilizadas por Nicaragua y El Salvador para efectos de imposición aduanera tienen perfecta equivalencia con el dólar. No se presentarían tampoco problemas para el caso de Honduras pues este país posee un tipo único de cambio estable. En cuanto a Costa Rica, se otorgará más adelante atención especial (véase p.36 siguiente) a la complicación que puede suponer, para los cálculos de la equiparación y para su mantenimiento, el hecho de que al lado del tipo de cambio oficial (Col. 5.67 por dólar), exista otro de mercado semi-libre para las importaciones consideradas como suntuarias o como no esenciales.

34/ Ver Información básica para la determinación de impuestos uniformes a la importación; cálculo de los derechos arancelarios, gravámenes totales a la importación, equivalentes ad valorem y comercio exterior (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/32).

/d.) La determinación

d) La determinación del gravamen total ad valorem uniforme.

Como en el caso de la unificación particular de aforos arancelarios y de otros gravámenes aduaneros que se trató en la sección anterior, el punto en que habría de ser fijado el gravamen total ad valorem para cada artículo es cuestión a determinar por los gobiernos centroamericanos en las negociaciones que se celebren al efecto. En la sección C de este capítulo se alude a los principales factores que generalmente entran en juego en la determinación de niveles uniformes de impuestos de importación.

e) La fijación en cada país del aforo diferencial para completar el gravamen total ad valorem uniforme.

La fórmula para determinar el aforo diferencial que servirá en cada país para completar el gravamen aduanero total ad valorem, uniforme, es por demás simple. Consiste en restar del gravamen total uniforme la suma de los ad valorem correspondientes a los impuestos no comprendidos en el arancel, es decir, los recargos, si los hubiere, los derechos consulares y los impuestos internos si se hubiese decidido tomar en cuenta alguno de ellos. El residuo así obtenido constituiría, en forma de porcentaje, el aforo diferencial por establecer. No habría naturalmente sino que insertarlo de modo directo en el arancel si fuese cuestión de implantar o de conservar un aforo de tipo ad valorem; o verificar la conversión necesaria si se tratase de un aforo mixto o de uno específico.

/Es en el

Es en el curso de estas operaciones cuando adquiere importancia la complicación ya señalada de que los equivalentes ad valorem de los diversos impuestos menores (recargos, derechos consulares, etc.) no son susceptibles de comparación y mucho menos de adición, ya que no son homogéneos puesto que fueron establecidos de acuerdo con métodos disímiles de valuación o sobre bases diferentes.

Esa dificultad podría resolverse adicionando las cifras que expresen, en términos monetarios, la carga fiscal por unidad correspondiente al artículo por motivo de la aplicación de cada uno de esos impuestos, convirtiendo a dólares el resultado de dicha suma, y, en fin, relacionando el producto de esta última operación con el valor unitario del artículo, determinado por medio del método uniforme de valuación que se hubiese adoptado. Se obtendría así el equivalente ad valorem de los impuestos menores que, restado del gravamen total uniforme, daría el nivel del nuevo aforo.

C. Problemas especiales

En la parte precedente se ha tratado de bosquejar en forma esquemática el método para la equiparación de conjunto de la tributación aduanera, y se ha optado por dejar de lado las complicaciones especiales que pueden presentarse en el curso de las negociaciones o en el período de aplicación, y las cuales se exponen en las siguientes líneas.

1. Caso de un producto libre de derechos de importación pero sujeto a otros impuestos de aduana.

Si un producto declarado libre en el arancel, estuviere sin embargo sujeto a otros impuestos aduaneros --los derechos consulares, por ejemplo-- podría ocurrir que el gravamen total ad valorem uniforme que se acordare

/fuese

fuese inferior al derecho consular ad valorem a que en el país dado está sujeto el artículo. En tal situación es obvio que para alcanzar la uniformidad habría dos vías, o bien reducir, en forma discriminatoria para el artículo, el nivel de tales impuestos (derechos consulares), hasta el límite del gravamen total uniforme acordado; o bien fijar este último al nivel de imposición que supone el impuesto citado. Es de observar, en cuanto al primer procedimiento, los inconvenientes prácticos inherentes al establecimiento de diversas tasas de impuesto dentro de un gravamen que como los derechos consulares suelen obedecer a una tasa única.

El caso puede presentarse también en el sentido de que el gravamen total uniforme sea superior, siempre para un artículo libre de derechos de importación en uno o más países, a la carga de los impuestos menores referidos. ^{35/} En este caso la situación sólo demanda que el país o países donde se presenta el problema, establezcan sobre el producto hasta entonces libre un aforo correspondiente a la diferencia.

2. Eventualidad de que se modifiquen impuestos aduaneros entre la fecha uniforme adoptada para los cálculos de equiparación y el momento en que ésta se aplica.

Si entre la fecha uniforme para determinar la imposición aduanera existente en los diversos países y la de la aplicación del nuevo aforo calculado con base en el gravamen total uniforme, uno de los países hubiese modificado alguno de los impuestos tomados en cuenta para la equiparación o hubiera establecido uno nuevo, es obvia la existencia de tres posibles soluciones. La más lógica, sustentada en la suposición de que sigue siendo adecuado el gravamen total uniforme que

^{35/}Salvo que, como en el Benelux, se dejase libre a todo artículo que lo estuviese en uno de los aranceles por equiparar.

se acordó, consiste en reformar los cálculos respecto al país dado a efectos del reajuste de su aforo diferencial. Otra más complicada, que sería la de reanudar las negociaciones acerca del artículo o artículos que han sido objeto de la alteración de gravámenes, con vistas a considerar si se justifica un reajuste del gravamen total. Y en fin, la tercera y muy simple, de que si la modificación no es de importancia sea totalmente ignorada.

En el caso de que un recargo tomado en cuenta en las negociaciones de equiparación fuera posteriormente eliminado, bastaría con absorberlo en el arancel del país correspondiente --mediante notificación o acuerdo con el organismo de negociación competente-- en forma que se mantengan la igualdad de gravamen total originalmente convenido.

3. Establecimiento de un método de valuación uniforme o de métodos muy semejantes entre sí en Centroamérica. 36/

Lo que se expresó a este respecto en la sección A anterior, en relación con la nivelación gravamen por gravamen, es igualmente aplicable en el caso de la determinación de un gravamen total uniforme, ya que tanto si la nivelación se efectúa por separado, impuesto por impuesto, como si se procede a realizarla a través de un equivalente ad valorem representativo del total de ellos, no podrá existir identidad de carga si las valuaciones se establecen sobre la base de métodos disímiles. En el caso de que al decidirse establecer un nivel dado de equiparación se efectuasen los complicados reajustes necesarios para subsanar ese inconveniente, compensando a través

36/ Para un examen más detallado de este asunto véase Bases uniformes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33 Rev.1).

de tasas distintas las diferencias originadas por los diversos métodos de valuación, siempre subsistiría para el futuro la dificultad de que, al convenirse el alza o la rebaja del nivel establecido, se requerirían nuevas y delicadas operaciones de reajuste.

Por lo demás, es de notar que si se aplicaran dos métodos de valuación distintos, uno asentado sobre la base CIF y el otro sobre la base FOB, cualquier alteración de uno de los elementos que integran al primero pero no al segundo, los fletes por ejemplo, desajustaría de inmediato la equiparación establecida y sería preciso proceder a reajustar los cálculos.

Una vez decidido por los gobiernos del método aplicable para la equiparación y las bases de valuación, y conocidos y comparados los niveles de impuestos a la importación vigentes en los cinco países, se inicia propiamente la etapa de negociaciones en la cual deberá decidirse el nivel uniforme de los impuestos.

4. Consideraciones que pueden influir en la determinación del nivel del gravamen total uniforme.

Los elementos que pueden entrar en la determinación del gravamen uniforme serán unos de carácter económico y otros de índole fiscal. En las líneas siguientes sólo se enumeran algunas de las situaciones o criterios alrededor de los cuales podrían presumiblemente girar las negociaciones de nivelación: a) protección de un artículo porque se produzca o se proyecte producirlo en un país o en varios de la región; b) protección a una industria por medio de un aforo bajo para las materias primas que emplee; c) adopción de un aforo uniforme de nivel

/suficiente con

suficiente con objeto de impedir que, al amparo de libre comercio, se introduzca de un país centroamericano a otro un artículo, de origen difícil de determinar, procedente de fuera de la región; d) repercusiones del establecimiento de aforos demasiado moderados para ciertos artículos que pueden considerarse no indispensables, sobre los niveles de importación, la balanza de pagos y las reservas; e) repercusiones de una equiparación a niveles demasiado bajos sobre los ingresos de carácter aduanero y el equilibrio del presupuesto; f) en países de arancel moderado, consecuencias de una posible elevación de aforos, no sólo sobre los costos de los artículos de importación sino, a través del sistema de precios, sobre el nivel general de éstos y sobre el costo de la vida en el país dado; g) por último, consideraciones de política comercial con los países de fuera de la región, las cuales pueden influir en algunos casos para moderar los niveles de la equiparación.^{37/}

La equiparación en cuanto entraña modificaciones en el nivel de impuesto a las importaciones y ejerce influencia sobre otros factores de la economía suscita cuestiones como éstas y otras similares que a pesar de ser intrincadas deben ser acometidas y resueltas. Es de presumir que las dificultades que en cada caso puede presentar la determinación de un nivel uniforme no habrán de adquirir en un principio importancia considerable por tratarse de momento de una equiparación limitada y que las de superior magnitud susceptibles de ocurrir en el futuro serán más fácilmente solucionables a medida que se amplíe la integración aduanera y se hayan hecho patentes sus beneficios.

^{37/} Las situaciones particulares de compromisos de consolidación de aforos con países de fuera de la región son objeto de examen especial en el capítulo V.

Sucede lo mismo con las pérdidas fiscales que pueden acarrear el libre comercio y la equiparación para un país en que ésta última entraña una rebaja del nivel de su imposición aduanera. Dado el número relativamente reducido de artículos a que se aplicará inicialmente ese régimen, tales pérdidas no tenderán a ser considerables en esa etapa, pero a medida que avance el desarrollo del sistema, se hará más notable el sacrificio fiscal correspondiente. Es entonces cuando el mayor progreso económico permitido por el libre comercio intrarregional daría origen a ingresos fiscales que acentuarían la tendencia a compensar las pérdidas en que originalmente se hubiera incurrido. Por otra parte, no debe olvidarse que en la medida que el libre comercio y en general la integración económica robustezcan la economía de los países centroamericanos, se facilitará a éstos, más que en el presente, la realización de reformas fiscales encaminadas a aumentar el rendimiento de la tributación.

5. El problema de los tipos diferenciales de cambio de Costa Rica.

Como ya se observó, en Costa Rica existen dos tipos de cambio para la importación. Uno oficial de 5.67 por dólar para los artículos incluidos en la lista preferente porque se les considera esenciales o semi-esenciales; y otro de mercado semi-libre --manejado por medio de

36/ En relación con la posibilidad de compensar en cualquier momento, mediante el manejo de los instrumentos fiscales, repercusiones de índole económica provenientes de la integración aduanera, cabe citar la posibilidad de que un país resuelva reducir, por ejemplo, sus impuestos internos, para compensar la presión alcista ejercida sobre el nivel de precios por una equiparación intrarregional de impuestos de aduana efectuada a un nivel superior al de su arancel y que le hubiese traído, por consiguiente, ingresos fiscales adicionales.

intervenciones del Banco Central— y que se ha mantenido desde 1952 al tipo de 6.65. Las importaciones de artículos no incluidos en la lista nombrada tienen naturalmente que ser cubiertas por divisas compradas al último tipo.

La situación descrita anteriormente plantea la necesidad de considerar las medidas que deberían tomarse para establecer y mantener el equilibrio entre el gravamen pagado por los importadores en los distintos países centroamericanos cuando en uno de ellos existan diferentes tipos de cambio para la importación.

En el caso de Costa Rica, único país centroamericano donde actualmente existen tipos diferenciales de importación, si se considera que la importación realizada al tipo de 6.65 incluye el equivalente de un impuesto de importación sería necesario contar el recargo cambiario como parte del gravamen total calculado para Costa Rica y en consecuencia como parte constituyente del gravamen total uniforme centroamericano que se negocie y adopte. En todo caso el equivalente ad valorem aplicable a Costa Rica debe establecerse con base en el tipo de cambio oficial de 5.67, a fin de establecer la equiparación.

Como ejemplo de lo anterior, si el gravamen total uniforme centroamericano acordado para un producto fuese del 20% y se tratase de un artículo de un valor unitario de 10 dólares, al verificarse la importación al cambio de 6.65 se satisfaría automáticamente un impuesto de colones 9.80, o sea el 17,6% ad valorem del precio, que es de 56.70 colones, quedando pendiente de pago sólo un 2.4% para que se halle satisfecho el 20% uniforme acordado.

Podría aceptarse como principio general que cuando el tipo de cambio de importación más bajo se considere como tipo básico los recargos cambiarios deberán tomarse como parte de los impuestos que gravan a la importación cualquiera que sea el método seguido para lograr la equiparación —es decir adoptando un gravamen total uniforme o equiparando impuesto por impuesto—

/Si, por el

Si, por el contrario, en algún caso se considerara que el tipo básico es el más alto y que en consecuencia los tipos más bajos entrañan subsidios cambiarios a la importación, habría que tomar este factor en cuenta en el cálculo del gravamen total uniforme y en la equiparación de los gravámenes aduaneros entre los países centroamericanos, sumando el subsidio al nivel común acordado. Con fines sólo ilustrativos, se puede dar el siguiente ejemplo hipotético con los datos de Costa Rica: si la importación de un producto con valor unitario de 10 dólares realizada al tipo de 5.67, ha recibido un subsidio de colones 9.80, o sea el 14,7% del precio, que en este caso sería de 66.50 colones, a este porcentaje debe sumarse el 20% pagado por los importadores en los demás países centroamericanos, de suerte que el equivalente ad valorem aplicable a Costa Rica sería nominalmente de 34,7% para mantener la equiparación real entre los países.

Una complicación adicional que debe tenerse en cuenta es que puede haber casos en que el recargo cambiario sea superior en porcentaje al gravamen total uniforme que se desee adoptar en Centroamérica; en este caso habría que reducir el recargo cambiario o adoptar un gravamen uniforme igual al recargo cambiario. Otra complicación es la del caso en que se transfieran productos de la lista a la que se aplica el tipo de importación más bajo a aquella a la que se aplica un tipo más alto, o viceversa: en tales casos habría que modificar la parte del gravamen total del país en cuestión constituida por impuestos arancelarios de importación, a fin de compensar la diferencia ocasionada por el cambio de lista.

6. Otros problemas

Otros problemas o necesidades de reajuste que plantea cualquier método de equiparación, como adopción de una nomenclatura absolutamente uniforme, adopción de una base uniforme para el impuesto y unificación de la estructura arancelaria, han sido ya tratados en la sección anterior referente a la nivelación de aforos arancelarios de importación. Es de notar que las observaciones que se expusieron en relación con el segundo de esos problemas son aplicables para el caso de equiparación

por medio de un gravamen total uniforme, no sólo a los derechos de importación que formarán parte de éste, sino también a los impuestos adicionales que lo integrarán. La coexistencia, por ejemplo, de bases similares de impuestos ad valorem o mixtas para los derechos de importación y de bases distintas para los impuestos adicionales, que, como en el caso de los derechos consulares, se cobran en unos países sobre el valor FOB y en otros sobre el valor CIF, representaría sin duda un factor de complicación en el juego del sistema.

7. Consideraciones finales

De la discusión anterior se desprende que si se tiene en mente la creación de una unión aduanera el sistema de equiparación más perfecto al que se podría llegar sería aquel en el que los distintos países tuvieran aranceles y otros impuestos a la importación idénticos, así como bases de valuación uniformes.

El sistema de equiparación por medio de un gravamen total es menos perfecto que el anterior, y en la creación de una unión aduanera su adopción debería tener sólo el carácter de una medida a corto plazo. Sin embargo, su perfeccionamiento podría llevar hacia una situación muy similar a la obtenida mediante la equiparación impuesto por impuesto. En una primera etapa se podría concebir un sistema en que aun cuando las bases de valuación para la recaudación de impuestos fueran uniformes, los porcentajes que representarían los impuestos específicos y ad valorem que formarían el gravamen total uniforme fueran diferentes para cada país. Esto implicaría que se habría logrado la equiparación sólo con respecto a un período determinado. Al ocurrir una variación en los precios de las mercaderías, la desigualdad en el impuesto ad valorem provocaría una desnivelación en el gravamen global, por lo que se necesitarían reajustes periódicos del arancel que a largo plazo resultarían complicados y engorrosos. En una segunda etapa se podría perfeccionar el sistema anterior mediante la equiparación absoluta de los impuestos específicos de cada país. En este caso, aun cuando hubiera varios impuestos ad valorem (dentro y fuera del arancel), el total de ellos sería igual para todos los países y cualquier cambio en los precios de las mercaderías no afectaría la equiparación. Este sistema sólo diferiría de la equiparación impuesto por impuesto en que las partes ad valorem del gravamen arancelario serían desiguales en los distintos países, dados los ajustes por concepto de otros impuestos a la importación. El paso de esta etapa a la equiparación absoluta de cada impuesto, sería por lo tanto, relativamente fácil.

IV. LOS ORGANISMOS DE PREPARACIÓN Y DE NEGOCIACION DE GRAVAMENES ADUANEROS UNIFORMES.

1. La fase inicial para una negociación.

La aplicación de gravámenes aduaneros uniformes en el seno de una agrupación aduanera regional va naturalmente precedida de una etapa de estudio y negociaciones. La necesidad de estas últimas, derivada del hecho de que, como en el caso de cualquier tratado, es cuestión de alcanzar acuerdo entre Estados soberanos diversos, no debe empero ocultar la profunda diferencia entre el tipo de negociaciones que preceden, por ejemplo, a la celebración de un acuerdo comercial con lista de aforos consolidados y las que son necesarias para que los países que deciden constituir una unión aduanera o una zona de libre comercio procedan a la liberación de cargas fiscales y otras restricciones al tráfico interno de la región y unifiquen su tributación aduanera hacia el exterior.

Es propio de las negociaciones que anteceden a la formación de un tratado de comercio ordinario el ser eventuales; dado este carácter de eventualidad no se precisa crear organismos más o menos permanentes, especializados en atender a la aplicación y al desenvolvimiento de las pautas del acuerdo. Muy otra es la situación cuando se trata de establecer una agrupación aduanera regional. Las reglas convencionales que la forman crean en este caso una entidad que goza de determinados caracteres institucionales, que posee cierta autonomía para sus actuaciones, incluso a veces en el orden internacional,^{39/} y que, por definición, requiere de una acción

^{39/} Uniones aduaneras como el Benelux han llegado inclusive a adquirir cierta personalidad en el campo internacional. En Conferencias internacionales de comercio, como las del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, el Benelux conduce como una unidad las negociaciones y el resultado de las mismas es, con posterioridad, firmado individualmente por los componentes del grupo.

continua de estudio y de deliberación que sólo puede ser realizada por organismos permanentes, susceptibles de imprimir continuidad a sus labores.

Cuando no se trata de una unión aduanera instituída de una vez por la convención que le da nacimiento y la cual desde su origen tiene su tarifa uniforme incluída en el propio acuerdo que la formó,^{40/} ni de la creación, también de una sola vez, de una zona de libre comercio, sino de una agrupación de ese tipo pero de formación progresiva como la que está en vías de desarrollo en Centroamérica, resalta tanto más la necesidad de que posea organismos permanentes de trabajo, ya que el hecho mismo de su complementación paulatina hará necesaria una labor continua de acopio y centralización de informaciones y de estudios preparatorios de las deliberaciones que habrán de conducir a decisiones periódicas destinadas a ir perfeccionando gradualmente la agrupación aduanera regional en perspectiva.

Si a ello viene a añadirse el hecho de que a la zona de libre comercio, para que pueda ser considerada como tal, le basta con la liberación intrarregional de impuestos aduaneros y que, no obstante, los Estados centroamericanos, con vistas a adelantar su ulterior propósito de constitución de una unión aduanera, han decidido iniciar desde ahora la unificación de gravámenes aduaneros hacia el exterior que es condición propia de la última, se hace más evidente que por razón de las formas mismas en que se ha decidido ir constituyendo en Centroamérica la agrupación aduanera regional se requerirá una cantidad de trabajo preparatorio y de negociaciones que sólo podrán ser cumplidas a cabalidad mediante la existencia de organismos permanentes.

^{40/} Es entendido que aun en ese caso la unión aduanera ha menester también, para las etapas de aplicación, de organismos permanentes y que, como se verá luego (Cap. VI) regularmente los posee.

El ejemplo del modo como ha sido abordado el problema en el caso de otras agrupaciones aduaneras regionales, cuando se ha querido otorgar efectividad al propósito de su constitución, abona por lo demás los razonamientos anteriores.

2. Los organismos previstos en otras agrupaciones aduaneras regionales.

El problema de la constitución de un organismo, de reunión periódica o de carácter permanente no se presenta cuando se quiere establecer una agrupación aduanera regional sino en los casos en que la unión política no ha antecedido o no es paralela a la unificación aduanera. Si la unión política, como en Estados Unidos de América, precede a la unificación del sistema de aduanas, o la una y la otra se llevan a cabo al mismo tiempo, como en el caso de la formación de la unidad italiana, regularmente no hará falta la existencia de un organismo permanente de preparación y negociación de gravámenes aduaneros y de su nivelación hacia el exterior, pues de la labor preparatoria de un sistema aduanero uniforme se encargará el Despacho de Hacienda del país así unificado. Una forma sui generis de acción se presentó en el caso de la Monarquía dual austro-húngara después de 1867 y hasta su extinción en 1918. Existía en esta unión política un solo Ministro de Hacienda para los asuntos financieros imperiales, designado por el monarca común, pero los parlamentos de Austria y de Hungría designaban delegaciones suyas que se reunían anualmente y que en cuanto a todas las cuestiones en que se requería una acción común de los dos Estados, y particularmente en las referentes al desarrollo del pacto de Unión Aduanera, desempeñaban no sólo la función legislativa de aprobación sino que

/tenían

tenían además facultades para reformar las propuestas e incluso, siempre en materia tarifaria y de política aduanera, para introducir otras nuevas. ^{41/}

Se ha señalado como principal motivo de la disolución de esta unión a una oposición tal de intereses ^{42/} entre las dos partes que la constitúan que ya en 1917, o sea, un año antes de la desaparición de la Monarquía dual a raíz de la derrota militar de 1918, Hungría había resuelto su separación de la agrupación aduanera. Es asimismo de pensar que en mucho deben haber contribuido a que la última jamás alcanzase a resolver con prontitud y eficacia sus problemas, lo complicado del procedimiento de sus reuniones y el carácter espaciado de éstas.

Los tres ejemplos más útiles en relación con una situación como la de Centroamérica son, el del Zollverein alemán, en que la unión aduanera precedió a la política, el del Benelux en que no es cuestión de unión política y, en fin, el de la unión aduanera que se ha venido proyectando entre los territorios británicos del Caribe, la cual, en un momento dado, pareció que iba a adelantarse a la federación política.

^{41/} Las delegaciones sesionaban en Viena o en Budapest por separado y sólo lo hacían conjuntamente después de que a través de tres comunicaciones por escrito no habían logrado acuerdo. Cf. Memento Economique. Le Benelux, p. 354.

^{42/} Por razón del carácter predominantemente agrícola de su economía Hungría, sostenía la necesidad de aranceles moderados hacia el exterior que le permitiesen adquirir a precios más bajos que los austriacos productos provenientes de una economía industrial avanzada como la británica. Austria, poseedora de un relativo desarrollo industrial, aspiraba, por supuesto, a tasas arancelarias altas que le permitiesen disfrutar con exclusividad del mercado húngaro y de los de los otros territorios de diferente nacionalidad sujetos al dominio político del Imperio. Más tarde, habiendo alcanzado Hungría cierto grado de industrialización, se tornó proteccionista. Pero esto no hizo sino acrecentar las dificultades para la subsistencia de la unión ya que los industriales húngaros aspiraban a protección contra la competencia austriaca. Ver Juan Sardá, Uniones Aduaneras y Uniones Económicas. Madrid, 1953.

a) El Zollverein alemán. El Imperio alemán que feneció en noviembre de 1918 había sido constituido, como bien se recuerda, en 1870, a raíz del triunfo de Prusia y otros estados alemanes menores contra Francia, que se oponía a tal unificación. Los intentos de unión aduanera antecedieron en mucho al cumplimiento del tal proceso político. Datan en efecto de los años inmediatamente posteriores al Tratado de Viena de 1815, y tuvieron por punto de partida una serie de acuerdos bilaterales o grupales de liberación de tarifas entre algunos Estados alemanes. La ampliación del sistema culminó de 1834 en adelante y hasta 1868 en una forma de Zollverein de lazos muy flojos y basada, para sus determinaciones, en reuniones periódicas. Las modificaciones que sufrió a través del tiempo no le otorgaron mayor eficacia, pues se oponía a la consolidación de la unión aduanera la presencia en su seno de un cuerpo de intereses divergentes de los estrictamente alemanes, como el de Austria. Derrotada la última potencia en la guerra de 1866, Prusia pudo imponer al resto de Alemania, con exclusión de Austria, una forma más eficaz y homogénea de Zollverein y así la unión aduanera conocida universalmente bajo ese nombre tuvo por fuerza que poseer instrumentos de estudio y acción de carácter permanente. El organismo de preparación y negociación vino a ser un Consejo Aduanero que actuaba como órgano ejecutivo. Estaba compuesto por delegados de los diversos Estados que participaban en él de acuerdo con su importancia económica y demográfica, pero siempre con representación preponderante de Prusia.

43/ Se crearon, por lo demás, un Zollparlament (Parlamento aduanero) e inspectores de aduanas que eran funcionarios del Zollverein; los ingresos de aduanas se repartieron de acuerdo con principios que ya venían rigiendo. (Ver Sardá, op. cit. p. 27). En cuanto a la creación de un organismo permanente, Viner (op. cit. p. 100) observa que la Conferencia diplomática aduanera de años anteriores fue sustituida por el expresado Consejo Aduanero cuyas decisiones, adoptadas por mayoría, poseían carácter obligatorio para todos los miembros de la Unión.

b) El Benelux. La unión aduanera denominada Benelux tiene su origen en la convención aduanera firmada en Londres el 5 de septiembre de 1944 entre los gobiernos en el exilio de Holanda y de los dos países de la unión aduanera belgoluxemburguesa establecida desde 1921. Con anterioridad, en la Convención de Oslo de 1930 y en la Ouchy de 1932, se habían hecho tentativas infructuosas para fundarla. Posteriormente a la convención aduanera de Londres, la unión fue perfeccionada por medio del protocolo de La Haya de 14 de marzo de 1947; después se han firmado otros instrumentos adicionales con el mismo fin.^{44/}

Dado que interesa lo mismo al tema tratado en este capítulo que a los que se considerarán en los Capítulos VI y VII siguientes, es importante destacar en conjunto la estructura de la Unión, en cuanto a los organismos que la sirven:

i) Consejo Administrativo de Aduanas. Corresponde a este Consejo la etapa de preparación y negociación de gravámenes uniformes hacia el exterior. Su misión es "proponer medidas adecuadas para asegurar la unificación de las disposiciones legislativas reglamentarias que rigen en materia de derechos de introducción de mercancías a los Países Bajos y a la unión económica belgo-luxemburguesa y de impuestos de consumo en los mismos, y la adaptación de tales disposiciones a las del presente acuerdo....."^{45/}

^{44/} Ver Memento Economique. Le Benelux; Viner, op.cit.; Sardá, op.cit.; Department of Economic Affairs, United Nations, Customs Unions, 1947; Belgium and Luxembourg with an annex on Benelux. His Majesty's Stationery Office, Londres, marzo de 1953.

^{45/} Convención Aduanera de 5 de septiembre de 1944, precisada e interpretada conforme al protocolo de 14 de marzo de 1947. El texto que en parte se reproduce es el del Art. 3 de la misma. Véase Memento Economique antes citado pp. 420.

ii) Comisión de Litigios. Función anexa al Consejo Administrativo de Aduanas. Sus atribuciones y estructuras serán analizadas en el Capítulo VII y último de este estudio.

iii) Consejo de la Unión Económica. Se ocupa, en general, de los estudios y proyectos relacionados con la realización de la unión económica proyectada, y, en particular, de asesorar a los gobiernos sobre la reglamentación del comercio internacional en cuanto toca a restricciones económicas de toda especie --licencias, cuotas, aplicación de derechos retaliatorios, etc.--, y a primas y subsidios de cualquier índole otorgados por los respectivos gobiernos a la producción. Se le ha dividido en las siguientes comisiones: de desarrollo industrial; de agricultura, aprovisionamiento y pesca; de distribución de prioridades; de precios, salarios y problemas monetarios; de transportes y asuntos portuarios; de coordinación estadística; y de tributación directa.

iv) Consejo de Acuerdos Comerciales. Se ocupa de lo relativo a la coordinación de la política comercial del grupo con los demás países. La disposición que lo establece especifica que estará constituido por tres delegados de Holanda y tres de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa y que su presidencia la ejercerá alternativamente el delegado principal de cada una de las partes nombradas. ^{46/} La conferencia interministerial de 17 y 18 de abril de 1946 encargó a este Consejo sentar las bases de una acción común de los tres países en las negociaciones arancelarias que habían de desenvolverse en el seno de la Conferencia de Comercio y Empleo y,

46/ Art. 6 de la Convención Aduanera (p. 421, ibid.)

/en consecuencia,

en consecuencia, las delegaciones holandesa, belga y luxemburguesa negociaron coordinadamente en las reuniones preparatorias de dicha Conferencia, celebradas en Ginebra en el verano de 1949 y que dieron lugar a la formación del GATT, y actuaron en igual forma en la Conferencia de La Habana, celebrada de noviembre de 1949 a marzo de 1950. Se encargó además al Consejo de Acuerdos Comerciales estudiar la posibilidad "de concluir lo más rápidamente posible un tratado de comercio común con un país tercero", transcripción literal del texto respectivo que parece dar a entender que se solicitaba establecer un patrón general de tratado de comercio al cual debían ajustar los países del grupo sus negociaciones con los otros de fuera de la región. Por lo demás, en otra conferencia interministerial celebrada en Bruselas entre el 2 y 3 de mayo de 1947 se decidió, entre otras cosas, que las partes, aún manteniendo su autonomía en cuanto a negociación de acuerdos comerciales y de pagos, aceptaban que cuando una de ellas desarrollase negociaciones comerciales importantes de tal especie, la otra podía designar un observador; y también que el Consejo de Acuerdos Comerciales quedaría autorizado para señalar a cuáles negociaciones se aplicaría esta regla.

Es además importante destacar que, como se indica en líneas anteriores, se celebran eventualmente reuniones interministeriales para decidir acerca de los pasos que requiere el gradual desarrollo de la integración económica de la región y de las regulaciones y medidas necesarias para ir complementando y perfeccionando, según lo indique la práctica, los lineamientos estructurales de la unión aduanera constituida. También se reúnen, cada vez que lo exige la coordinación de sus labores, los Presidentes de los tres consejos antes nombrados, y existe asimismo, con el carácter de órgano permanente, una

Secretaría General de tales reuniones presidenciales. El Secretario General es secundado por un secretario general adjunto y un secretario, y goza de las prerrogativas de un jefe de misión diplomática.^{47/} El organismo no sólo desempeña las funciones de Secretaría de los Consejos sino que está además encargado de coordinar la actividad de éstos en el terreno administrativo, de establecer los contactos necesarios entre los cuerpos administrativos interesados y en general de formular todas las propuestas o sugerencias que puedan ser útiles para el buen funcionamiento de la convención aduanera.^{48/}

c) La Comunidad Económica Europea en proyecto. Es también pertinente considerar la estructura y la organización de la Comunidad Económica Europea en proyecto y en particular la competencia de los organismos destinados a servirla. El Tratado respectivo fué firmado en Roma el 25 de marzo de este año por los representantes de Alemania Occidental, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo y provee facilidades de adhesión para otros estados de Europa pertenecientes a la Organización de Cooperación Económica Europea. En armonía con el propósito de integración económica, contiene disposiciones relativas a la formación progresiva de una unión aduanera entre los cinco países e incluye normas particulares referentes a la forma en que quedarán asociados económicamente al mercado común europeo que se intenta establecer los territorios ultramarinos dependientes de algunos de los signatarios del Tratado. Este incluye además, aparte de compromisos enderezados a la realización de la integración económica regional, previsiones acerca de

^{47/} Se ha designado un secretario general holandés, un secretario general adjunto belga y un secretario luxemburgués.

^{48/} Statut du Secrétariat Général des Conseils de la Convention douanière belgo-luxembourgeoise-néerlandaise, op.cit. pág. 428.

un fondo social, del establecimiento de un Banco Europeo de Inversiones para el desarrollo de dichos territorios y de otros de las partes que se encuentran en estado de subdesarrollo, de la aplicación de reglas comunes de política social y otras particularidades a las cuales no es preciso hacer referencia en relación con el tema de este capítulo.

Una peculiaridad del tratado de Comunidad Europea, ya en vías de ratificación por los Parlamentos de los países signatarios, es que constituye un paso de un esquema de unificación europea no sólo económica sino política que posee ya una serie de antecedentes bien conocidos. Esta observación es de importancia porque explica que no haya existido dificultad para erigir, al lado de los organismos de acción, integrados por delegados de los respectivos gobiernos, otros de carácter supra-nacional, designados directamente por los Parlamentos de los Estados firmantes. Es de notar, además, que de los dos organismos designados por los gobiernos, el Consejo y la Comisión, la última, que es de carácter permanente, es independiente de ellos.

Conforme al tratado, los organismos de la Comunidad habrán de ser:

i) Una Asamblea, que se reunirá por lo menos anualmente, cuyos miembros serán designados por los Parlamentos de los seis países, pero que en el futuro habrá de serlo por sufragio universal, y que decidirá acerca de la política general de la Comunidad, supervisará sus actividades y se pronunciará sobre el Informe de la Comisión.

ii) Un Consejo, que se reúne bajo convocatoria de su Presidente, compuesto por representantes de cada país —uno por cada Estado miembro—, al cual corresponde coordinar la política económica de las partes y establecer decisión sobre una serie de materias acerca de las cuales le adjudica competencia el tratado.

/iii) Una Comisión,

iii) Una Comisión, que es el órgano permanente de acción y que está integrada por nueve miembros, no debiendo ser más de dos de ellos nacionales de uno de los Estados firmantes, a la cual compete controlar la aplicación de las disposiciones del tratado, formular recomendaciones ante el Consejo, aplicar sus decisiones y desempeñar en general las atribuciones que le hayan sido señaladas por el último.

iv) La Corte de Justicia, compuesta por siete jueces, encargada de la función jurisdiccional de interpretación del tratado y de solución de los conflictos a que dé origen su aplicación.

v) El Consejo Económico y Social, organismo supra-nacional como la Asamblea, que representa a los productores --campesinos, trabajadores, hombres de negocios, artesanos-- y miembros de las profesiones liberales de los Estados signatarios y cuyos integrantes son designados por las agrupaciones profesionales respectivas. Su función es la de asesorar a la Comisión.

La estructura de que ha sido dotada la Comunidad Económica Europea demuestra que los países que se aprestan a constituir dicha organización se han dado cuenta de que la realización de una integración económica, de la cual la unión aduanera no viene a ser sino uno de los elementos constitutivos, requiere la creación, al lado de los organismos representativos, de otros de acción continua, como la Comisión, supeditados directamente a los de representación y poseedores por lo tanto, los unos y los otros, de un buen grado de autonomía respecto a los gobiernos.

El análisis de este problema lo verifica muy bien el autor europeo Dusan Lukac al adjudicar en gran parte el fracaso de otro intento

^{49/}
49/ Dusan Lukac, L'Integration économique, solution de la crise de l'Europe. Paris, Librairie E. Droz. 1953.

anterior de unión económica europea, el representado por el proyecto del llama
do Grupo de Bruselas,^{50/} justamente al hecho de haberse limitado a proponer
una unión aduanera acorde con las prescripciones del artículo 44 de la Carta
de La Habana sin prever paralelamente una organización que permitiera el estu
dio y la solución de los múltiples problemas inherentes a la integración eco-
nómica regional. Para apreciar bien sus observaciones, hay ante todo que te-
ner en cuenta que el informe del Grupo de Bruselas^{51/} preveía las siguientes
etapas de realización: La comunidad arancelaria, primera etapa en la cual
los países miembros, a la vez que liberarían de derechos, en todo el grado
que fuere posible, a las importaciones efectuadas desde el territorio de las
otras partes, procederían a adoptar un arancel común;^{52/} la comunidad aduanera,
que supone, además de lo antedicho, leyes y reglamentos de aduana uniformes;
la unión aduanera en el sentido fiscal de la expresión, en que, a la adopción
de las medidas que se acaba de especificar, se añade la unificación de todos
los impuestos indirectos internos, incluso los de carácter general como los
impuestos sobre ingresos mercantiles; la unión aduanera tal como la define el
Art. 44 de la Carta de La Habana y el Art. XXIV del GATT, la cual implicaría
la desaparición de las otras trabas que subsistiesen sobre el comercio intrarre-
gional: como los contingentes o las reglamentaciones restrictivas de carácter
sanitario o establecidas por motivos de preocupaciones de orden moral; y la

50/ A raíz de la aplicación del Plan Marshall, se creó en 1947 el Comité de Cooperación Económica Europea, del cual fue a su vez una derivación el llamado Grupo de Bruselas, constituido, para presentar un plan de unión aduanera europea, por representantes de los seis países que ahora se aprestan a formar un mercado común y, además, Austria, Grecia, Irlanda, Islandia, Dinamarca, Gran Bretaña, Turquía y Portugal.

51/ Primer informe del Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea, Bruselas, marzo 1948 (p. 22 y 23).

52/ Es de interés destacar la similitud entre la situación presente en este paso y en el siguiente y la que quedaría establecida en Centroamérica a raíz de las medidas que prevé el Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio.

unión económica, último paso en el cual "todas las restricciones al comercio entre los miembros habrían sido abolidas y vendría a existir una unificación muy avanzada de sus políticas; de sus políticas económica general, comercial, financiera --con inclusión de la monetaria--, industrial y agrícola, etc. etc."

Lukac, luego de establecer contraste entre las economías nacionales de tipo liberal del pasado, en las cuales con eximir de trabas aduaneras al tráfico de mercancías ya estaba realizado lo esencial en materia de liberación del comercio, y las actuales economías fuertemente intervenidas por el Estado en todos los aspectos, se expresa de la manera siguiente:

En efecto, aun suponiendo que economías del tipo actual fuesen súbitamente puestas al desnudo unas ante las otras, por medio de la supresión absoluta de todos los obstáculos al tráfico entre ellas, es decir, de una unión aduanera completa, no llegarían a constituir por ello una economía única. Cada una tendría que situarse de inmediato automáticamente en estado defensivo contra todos los impulsos perturbadores que se extenderían a través del territorio de la unión y que podrían afectar brutalmente los salarios y los precios, perjudicar a los que resultaren desaventajados entre sus productores y amenazar el nivel de empleo; en una palabra, que fuesen susceptibles de causarle graves dificultades internas. Siendo esas economías nacionales las de Estados Independientes, su reacción natural ante los primeros síntomas de desequilibrio sería la de protegerse reintroduciendo restricciones y controles en sus fronteras.

La contradicción principal de la fórmula de unión aduanera contenida en la Carta (de La Habana) reside en que, realizada a la

/letra,

letra, tal unión vendría a ser de hecho una economía con diversos centros 53/. Dado el número de impulsiones y de reflejos vitales dirigidos desde el centro de una economía moderna, la coexistencia de varios centros independientes acarrearía contradicciones inevitables y un estado de confusión en cuanto a la unión con las consecuencias ya señaladas.

Precisa, por lo tanto, coordinar las políticas económicas de los gobiernos miembros. En el caso de la Unión Aduanera Europea, se encuentran en presencia un número relativamente grande de economías nacionales en que son divergentes no sólo el nivel medio de ellas sino el régimen de precios y de salarios, los sectores subvencionados, la estabilidad del sistema monetario ante las tendencias inflacionistas, la legislación fiscal y sus incidencias sobre los costos de producción, en fin, el nivel de su ocupación; en sin tesis, la mayor parte de los elementos que determinan el nivel de una economía y su grado de resistencia ante las influencias externas. Es de notar, por lo demás, que no sería cuestión de coordinar una vez por todas, sino que se trataría de una función constante de coordinación dada las variaciones inevitables y a veces hasta imprevisibles de las políticas económicas nacionales (no hay sino que pensar en las alteraciones de tal política que son susceptibles de ocurrir por motivo de cambios de gobierno).

Se presentaría, pues, un verdadero problema de cibernética. Tan sólo la constitución de un organismo central en escala europea permite encontrar una solución.

Así el concepto de una unión económica —del cual la unión aduanera es el aspecto comercial— ha cambiado de contenido paralelamente con la evolución económica general y supone hoy la constitución de una voluntad central consciente en el núcleo de la Unión.

53/ Es de observar que el cometido de los signatarios de la Carta de La Haya era sólo indicar cuáles condiciones debía revestir una unión aduanera para que se considerase que siendo un instrumento de expansión y no de limitación del comercio internacional, ameritaba que dichos signatarios liberasen a los constituyentes de dicha unión de la obligación a respetar en beneficio de las Partes Contratantes de la Carta la cláusula general e instricta de nación más favorecida contenida en el Artículo 16.

Es evidentemente en virtud de tales consideraciones que se ha previsto una estructura orgánica centralizada a la Comunidad Económica Europea ahora en formación. Si se traslada el ejemplo al caso de Centroamérica, es indispensable formular lo mismo ampliaciones que limitaciones a los razonamientos aplicables a la situación europea pero siempre para concluir que la integración económica de los países del Istmo Centroamericano ha también menester, para que se desenvuelva adecuadamente, de organismos dotados de estabilidad y de cierta autonomía. La integración económica centroamericana difiere fundamentalmente de la europea en que, como lo indica el volumen de comercio intrarregional, muy bajo en comparación con el intraeuropeo,^{54/} se trata de economías tan sólo débilmente complementarias de donde es lógico deducir que no se producirán en alto grado por motivo de la eliminación de trabas al tráfico interno de la región, reflejos y perturbaciones en cada una de las economías nacionales del grado de importancia de los que señala Lukac. Sin embargo, el hecho mismo de que las economías centroamericanas sean más bien competitivas y de que, consiguientemente, la integración económica que entre ellas se intenta realizar persiga—más bien que intensificar un grado considerable de complementaridad—, el productivo en el futuro por medio de una más adecuada y provechosa distribución y utilización de los recursos de los países participantes, constituye

54/ Las exportaciones que realizan entre ellos los seis países que han firmado el Tratado de la Comunidad Europea equivalen al 30,9 por ciento de sus exportaciones totales. Si se toma en consideración a todos los países europeos —prácticamente los de la O.E.C.E.— que según una sugerencia británica integrarían la zona de libre comercio superpuesta al mercado común, de acuerdo con datos deducidos como los anteriores del Informe Económico de Europa de las Naciones Unidas de 1956, la proporción del comercio intrarregional subiría al 51,26 por ciento. En cambio las importaciones que verifican desde su región los cinco países centroamericanos no constituyen, según datos de CEPAL con base en fuentes oficiales, sino un 3,04 por ciento del total de sus importaciones.

una perentoria razón para que a la correspondiente agrupación aduanera se la deba dotar de una estructura orgánica capaz de atender sin solución de continuidad a los problemas de reajuste que necesariamente tiene que suscitar esa redistribución paulatina de actividades económicas de acuerdo con su mejor rendimiento y con vistas al aprovechamiento de un mercado más amplio. Es este uno de los sentidos en que el examen de la experiencia europea y de las rectificaciones que en aquel continente ha habido que hacer a planes anteriores de unión aduanera, particularmente en cuanto a los organismos de administración de ésta, resulta de sumo interés para Centroamérica.

d) La proyectada unión aduanera de los territorios bajo soberanía británica del Caribe. En relación con los esfuerzos por formar una unión aduanera de los territorios del Caribe, bajo soberanía británica, es de interés hacer resaltar lo que opinaba hace algunos años acerca de los organismos necesarios la Comisión designada para estudiar el problema de la unificación de impuestos y regulaciones de aduana. ^{55/} Comenzaba la citada comisión por expresar: "Aunque una autoridad central con facultades de control no es una condición esencial para una unión aduanera, sí contribuiría a facilitar su manejo cuando son varios los territorios aduaneros con los cuales se ha formado". Luego de señalar cómo se abordaría el asunto en el caso de que la Federación se constituyera antes de la unión aduanera, la Comisión procedía a sentar criterio en relación con el caso contrario: "El Subcomité fiscal de la Conferencia de la Bahía de Montego recomendó que si el establecimiento del núcleo de un gobierno federal se retardase, la unión aduanera debían realizarla los

55/ Report of the Commission on the establishment of a customs union in the British Caribbean Area (1948-1950). His Majesty's Stationery Office. Londres.

gobiernos respectivos, acordando convencionalmente entre ellos delegar sus actuales facultades en materia aduanera en una Junta debidamente constituida ... con plenos poderes para formular regulaciones y para determinar los aforos del arancel de aduanas. La Comisión aprecia el idealismo de la recomendación pero considera que es de dudar que las diversas legislaturas coloniales lleguen a convenir en abandonar completamente su presente soberanía en materia aduanera a una Junta cualquiera o a otra autoridad supra-colonial". Y añadía, en fin, que un plan más aceptable sería que los respectivos territorios retuviesen sus derechos soberanos en materia aduanera pero que en la convención de unión aduanera previesen, en el grado más amplio posible, la uniformidad de sus tarifas y la de su legislación y prácticas aduaneras; y que, para asegurar el cumplimiento progresivo de los propósitos de la unión, se debería designar una Junta Asesora de la Unión Aduanera con las funciones siguientes:

a) Asesorar a los gobiernos participantes acerca de los cambios de su legislación aduanera que fueran necesarios para evitar conflictos con el convenio de unión o que pudiesen retardar la realización de ésta;

b) formular recomendaciones a los gobiernos participantes respecto a modificaciones a los aforos de importación acordados;

c) formular a los gobiernos recomendaciones encaminadas hacia el ajuste progresivo de los derechos sobre los artículos acerca de los cuales hubiesen ejercido la facultad de reservarse el nivel de sus aforos, con vista a incluirlos finalmente en la tarifa común;

d) formular a los gobiernos recomendaciones tendientes a la unificación de los derechos internos;

/e) llamar

e) llamar la atención de los gobiernos acerca de toda situación, hecho o propósito que pareciese entrar en conflicto con el acuerdo o ser susceptible de estorbar su satisfactoria aplicación;

f) investigar las cuestiones relacionadas con la aplicación del acuerdo que formalmente suscitasen las partes y efectuar recomendaciones al respecto;

g) tomar parte en toda negociación de aranceles o de acuerdos comerciales que directa o indirectamente pudiesen afectar a la región.

h) someter a los Gobiernos miembros de la Unión un informe anual sobre las labores de la Junta; e,

i) por medio de su consejo y de su guía, orientar los esfuerzos de los territorios asociados en la Unión hacia una asociación fiscal más estrecha con vistas a la pronta realización de una entera y completa unión aduanera.

Como bien se desprende de la cita anterior, también en el caso de las Antillas y otros territorios del Caribe sujetos a la soberanía británica se ha considerado conveniente la existencia de un organismo permanente que se ocupe de estudiar y proponer, cada vez que sea oportuno, el reajuste de los gravámenes aduaneros acordados y de desempeñar toda una serie de funciones relacionadas con el desarrollo progresivo de la agrupación aduanera proyectada que sólo un cuerpo que pueda desenvolver sin interrupción sus labores es capaz de asumir y cumplir satisfactoriamente.

3. Los antecedentes en el caso de Centroamérica.

Dos aspectos característicos del caso de Centroamérica son, de una parte, que los esfuerzos de creación de una zona de libre comercio con

/vistas

vistas a la ulterior formación de una unión aduanera fueron precedidos por la celebración de una serie de tratados bilaterales de libre comercio entre uno de los países del grupo, El Salvador, y los demás; y de otro, que en la actualidad dichos esfuerzos se desenvuelven dentro del marco de trabajos preparatorios encaminados a alcanzar la integración económica general de la región. De esas situaciones han surgido ya algunos organismos que será preciso tener en cuenta al analizar el problema, antes de hacer referencia a los que, por su lado, con el concreto propósito de ser instrumentos de su aplicación, prevé el proyecto de tratado multilateral de libre comercio.

a) Las Comisiones Mixtas de los tratados bilaterales de libre comercio. El tratado de libre comercio entre Nicaragua y El Salvador, que entró en vigor el 29 de agosto de 1951, fue el primero que previó el establecimiento de una Comisión Mixta encargada de una serie de funciones relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo. Entre dichas funciones, aparte de las de análisis y la conciliación de estadísticas acerca del intercambio entre los dos Estados, se encuentran la de discutir y proponer a los gobiernos la solución de los problemas relacionados con el tratado, modificaciones a la lista de productos de libre comercio y otras disposiciones encaminadas a promover la integración económica entre los dos países y la unificación de sus aranceles con vista a una unión aduanera.^{56/} Contienen disposiciones semejantes los tratados concluidos por El Salvador con Costa Rica y Guatemala e igualmente los del

^{56/} Ver Art. XIX del tratado y en particular el ordinal c) del mismo. Tratados Centroamericanos de Libre Comercio suscritos por El Salvador. Publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. San Salvador.

57/
último país con Honduras y Costa Rica. Las comisiones, por lo demás, deben reunirse periódicamente cada semestre, salvo convocatoria especial por los respectivos Ministros de Economía. Sólo los propios gobiernos centroamericanos están en capacidad de juzgar si la relativa lentitud con que se ha procedido a ampliar las listas de los tratados bilaterales proviene de razones diversas del hecho de que las expresadas Comisiones Mixtas, por motivo de no constituir cuerpos más o menos permanentes, dotados de una organización estable, no hayan podido abocarse a un estudio continuo y de fondo de los obstáculos que presuntamente se oponen a tal ampliación.

Es de todos modos evidente que cuando se enfoca la unificación arancelaria o la general de gravámenes aduaneros desde el ángulo de un tratado multilateral y en las condiciones que se han expuesto de realización paulatina de libre comercio intrarregional, tanto el análisis y la discusión de los problemas relacionados con la ampliación de la lista de artículos de libre comercio centroamericano como el trabajo previo a las decisiones sobre la expresada unificación hacen indispensable la existencia de un organismo permanente encargado de estudiar, negociar y proponer a los gobiernos bien la inclusión de nuevos artículos en las listas de liberaciones o bien unificaciones de aforos arancelarios y de otros impuestos aduaneros particulares posteriores a las que originalmente se acordare incluir en la lista del tratado multilateral.

b) Los organismos encargados de estudiar y preparar la integración económica regional. Los estudios previos y las negociaciones relacionadas con el propósito de realizar en Centroamérica una integración económica regional

57/ También se ajusta al mismo sistema el tratado, destinado a sustituir el de 1918, que firmaron Honduras y El Salvador el 18 de febrero de 1957.

han dado motivo a la creación de varios organismos específicamente centro americanos como el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano y sus subcomités, y como habrá de serlo la Comisión Centroamericana de Comercio que prevé el proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio y a la cual se hará referencia más adelante. La Secretaría de la CEPAL --que lo es también del Comité y del Subcomité-- ha realizado una serie de estudios relacionados con el programa de integración en los cuales han participado asimismo expertos del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas. Precisa, sin embargo, hacer estricta distinción entre la cooperación que para trabajos técnicos preparatorios de índole general han venido prestando esos organismos internacionales y la labor de estudio y negociación para casos precisos que es de la exclusiva competencia de los organismos propios de la zona de libre comercio. A medida que ésta avance y se desarrolle se irá haciendo más evidente que los estudios de que deben ser precedidas las negociaciones y la efectución de las últimas sufrirán grave retardo salvo que las realicen organismos de carácter permanente, susceptibles de efectuar investigaciones, cuando sea preciso, sobre la situación de cada industria interesada y de proceder previamente al acopio indispensable de material informativo y a la centralización, recopilación y archivo de éste.

La creación del organismo permanente que parece indispensable no restaría nada, por lo demás, a las atribuciones propias de los Estados e inherentes a su soberanía. Por tres razones: la primera, que la esfera de competencia de tal organismo estaría limitada a la etapa de estudio y negociaciones y que siempre tocaría a los órganos Ejecutivo y

/Legislativo

Legislativo de los respectivos Estados emitir la última palabra en materia de decisiones; la segunda, que el organismo permanente habría de estar constituido naturalmente por personas que, dado el origen de su designación, reflejarían el criterio de los respectivos gobiernos; la tercera, que, por lo mismo, el organismo permanente en cuestión necesitaría y utilizaría de continuo la colaboración de los departamentos competentes de cada país para iniciar y desenvolver sobre el terreno las investigaciones a que hubiere lugar con motivo de preparar la inclusión de un artículo en la lista de liberaciones o la unificación de un aforo arancelario o de otros impuestos. Al culminar este paso inicial de cada investigación, el representante del Estado respectivo tendría desde entonces un comienzo de orientación por parte de su gobierno acerca del punto de vista del último en relación con el caso particular.

El Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio crea en su art. XVIII una Comisión Centroamericana de Comercio integrada por representantes de cada una de las partes contratantes, la cual celebrará sus reuniones "con la frecuencia que lo requieran sus labores o cuando lo solicite cualquiera de los Estados contratantes". El Art. XIX siguiente establece para la Comisión Centroamericana de Comercio una serie de atribuciones que incluyen no sólo la preparación y proposición de medidas encaminadas al desarrollo de la zona de libre comercio sino además la elaboración de un plan definido para la realización de la integración centroamericana que contemple el establecimiento de una unión aduanera y de un mercado común en la región. Ofreciendo mayor especificación sobre el particular se prevé en el mismo artículo que la Comisión se ocupará de estudiar, a solicitud de uno o más de los gobiernos del Istmo, asuntos relacionados con la aplicación del tratado y con el desarrollo del comercio

/intercentroamericano

intercentroamericano y propondrá medidas para resolver los problemas que en relación con la una o la otra de estas cuestiones lleguen a suscitarse; que estudiará las actividades de producción y comercio de los Estados signatarios y recomendará adiciones a la lista de liberaciones anexa al tratado, y en fin que deberá también ocuparse de problemas como los siguientes: la unificación de los aranceles y de las regulaciones de aduanas así como la de los impuestos internos y la del régimen fiscal para artículos estancados; la concertación de acuerdos para evitar la doble tributación en materia de impuestos directos y la sugestión de medidas tendientes a facilitar el transporte intrarregional y la aplicación del sistema métrico decimal; y por último, que atenderá a la concentración y análisis de las estadísticas sobre el intercambio comercial entre los Estados signatarios. Se prevé en el Art. XVIII que la Comisión "tendrá una secretaría permanente que estará a cargo de la Secretaría de la Organización de Estados Centroamericanos".

El examen de esas disposiciones permite establecer algunas conclusiones concretas acerca de si para el adecuado desempeño de las funciones de la Comisión se requiere que ésta sea un organismo de carácter permanente o si bastará con que sólo celebre reuniones periódicas. Si se revisa cuidadosamente la complejidad y el número considerable de las atribuciones que se han adjudicado a la Comisión y se pondera asimismo el tiempo que habría de necesitar para desempeñarlas adecuadamente y, en particular, para realizarlas dentro del término que el propio proyecto señala para el cumplimiento de los objetivos del Tratado, se llega necesariamente a la conclusión de que sólo un organismo de carácter permanente estará en situación de atender satisfactoriamente a ese desempeño.

/Es de observar,

Es de observar, por otra parte, que el funcionamiento permanente de la Comisión con una secretaría dependiente de ella crearía las condiciones de estabilidad propias de un organismo homogéneo y de vida continua que permitirían mucho más fácilmente a los gobiernos seleccionar para las posiciones de responsabilidad en ambas a personas de la más alta competencia en materia de política comercial y económica general sin tener que estarlas eventualmente retirando de posiciones de responsabilidad en la administración.

V. LOS PROBLEMAS DE ORDEN INTERNACIONAL RELACIONADOS CON LA APLICACION DE LOS GRAVAMENES ADUANEROS UNIFORMES QUE SE ACUERDEN.

Los obstáculos o limitaciones que es susceptible de encontrar la equiparación por motivo de compromisos contraídos por uno o más países centroamericanos con otro u otros de fuera de la región pueden ser de diversos órdenes. Vale la pena destacar, por su interés práctico, los siguientes:

1. Consolidación de aforos en la lista anexa de un tratado bilateral. Esto tendría la consecuencia de que en algunos casos el nivel medio de gravamen arancelario uniforme o particular al país centroamericano ^{58/} que fuere proyectado tropezase con dificultades de aplicación por ser más elevado que el nivel del aforo consolidado para el mismo artículo en favor del estado no centroamericano con que se haya celebrado el tratado bilateral;

2. Consolidación de aforos en un tratado multilateral entre uno o más países centroamericanos y otros de fuera de la región, con consecuencias iguales a las que se acaban de enumerar;

3. Compromiso por vía convencional de uno o más países centroamericanos con otro u otros de fuera de Centroamérica a que el establecimiento en la región de favores particulares al comercio intercentroamericano no redunde en una elevación general de aforos o en una incidencia media arancelaria superior a la existente en el país dado o en la región.

58/ La primera eventualidad en caso de que se optase por la fórmula de nivelación gravamen por gravamen; la segunda, de inclinarse la preferencia por el establecimiento de un gravamen total uniforme, con su secuela de aforos complementarios diversos para cada producto, de país a país.

Dado que los anteriores supuestos corresponden en la práctica, la primera, a situaciones susceptibles de presentarse con motivo de la existencia de tratados de comercio bilaterales con lista anexa de consolidaciones entre países de Centroamérica y otros de fuera de ella; y la segunda y la tercera a situaciones que pueden suscitarse con motivo de pertenecer uno de los miembros del grupo regional, Nicaragua, al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es adecuado dividir el tema de esta sección en dos subtítulos: 1) aforos consolidados en tratados bilaterales con países no centroamericanos y 2) la equiparación y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

1. Aforos consolidados en tratados bilaterales con países no centroamericanos

a) La situación actual y sus antecedentes. Algunos de los países centroamericanos admitieron, particularmente en la primera parte del siglo XX, la política de inclusión de listas de aforos consolidados en los tratados bilaterales de comercio que celebraron^{59/}. Sin embargo, habiendo sido dichos tratados denunciados o substituidos por otros, se procedió en Centroamérica a una nueva aceptación de ese tipo de política comercial, siendo el ejemplo más importante y destacado de ella la serie de tratados bilaterales con lista anexa de aforos consolidados que concluyeron con los Estados Unidos todos los países de Centroamérica entre 1936 y 1937. La celebración con posterioridad por parte de países centroamericanos de tratados bilaterales que incluían la cláusula de nación más favorecida, o la subsistencia de otros que igualmente la contenían, ha dado lugar a que los países con los

^{59/} En relación con ésta y las observaciones siguientes, ver en particular Política comercial y libre comercio en Centroamérica (E/CN.12/CCE/11).

cuales se habían celebrado esos tratados gozan de las rebajas de aforo consolidadas en los trabajos con Estados Unidos.^{60/}

En la actualidad, se encuentran en vigencia plena los tratados contraídos con los Estados Unidos por El Salvador y Honduras. Aun cuando los demás no han sido formalmente denunciados, el celebrado con Nicaragua, que ya había sido suspendido en cuanto a consolidación de aforos en virtud de una concesión hecha por Estados Unidos al último país, perdió de un todo su vigencia con motivo de la adhesión de Nicaragua al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio del cual forma parte igualmente Estados Unidos;^{61/} el correspondiente a Costa Rica fué suspendido en mayo de 1951 por acuerdo de las partes mientras se celebran otras negociaciones, y hace poco vino a quedar en igual situación, por idéntico motivo, el celebrado entre Guatemala y Estados Unidos.

b) Efectos generales de los aforos consolidados extrarregionales sobre la formación de una zona de libre comercio. Los aforos consolidados en tratados de comercio bilaterales, otorgados a países ajenos a una zona de libre comercio, producen en relación con el propio establecimiento de ésta efectos que es conveniente considerar antes de proceder a examinar la situación que por el mismo motivo se presenta en la etapa de unificación arancelaria. Cualesquiera que sean los efectos, lo mismo en el sentido de dificultar o no el establecimiento del libre comercio

^{60/} No parece necesario, para los efectos de este trabajo, entrar en detalle acerca de las situaciones mencionadas en el párrafo. El caso tipo de tratados bilaterales tan importantes como los celebrados entre los Estados Unidos y las repúblicas centroamericanas es suficientemente útil para analizar a su través el tema de esta sección. Se omitirá, en consecuencia, mención de los tratados firmados con países europeos y otros.

^{61/} Nicaragua concluyó el 21 de enero de 1956 un tratado de amistad, comercio y navegación con Estados Unidos, de un plazo de diez años, con cláusula de nación más favorecida aplicable en materia de comercio, navegación y tributación pero sujeta a la cláusula centroamericana de excepción y asimismo a las excepciones habituales en cuanto a las concesiones preferenciales de Estados Unidos hacia Cuba, Filipinas, la Zona del Canal y los territorios dependientes de la República del Norte. A la fecha no ha sido ratificado. /en una

en una región que en el de obstaculizar o no la equiparación de gravámenes aduaneros hacia fuera de ella, la cuestión del mantenimiento, suspensión o abolición de los aforos consolidados otorgados a uno o más países ajenos a la zona de libre comercio en constitución, es de modo muy definido un problema enteramente privativo de la política comercial y económica general de los estados interesados acerca del cual no es posible hacer recomendaciones. Todo estudio técnico sobre el particular ha, pues, de limitarse a someros planteamientos de situaciones.

Para iniciar la consideración del asunto es bueno comenzar formulando la observación elemental de que los aforos consolidados constituyen concesiones, otorgadas a cambio de otras en general de igual índole, que comúnmente realizan uno o más de los países de una región cuando no tienen todavía la intención de constituir entre ellos a plazo inmediato una zona de libre comercio o una unión aduanera. Las negociaciones para el tratado bilateral pueden conducir en tales casos al país, miembro futuro de una zona de libre comercio o de una unión aduanera, a otorgar, por lo menos con vistas a asegurar la entrada igualmente a aforo reducido de sus productos de exportación en el mercado del co-contratante, aforos consolidados bajos a artículos exportados por el último y cuya producción no intenta de momento el otorgante favorecer en su seno. Cuando se procede luego, si es el caso, a constituir una zona de libre comercio regional o una unión aduanera, casi sobra decir que los aforos consolidados, salvo en la etapa de equiparación de aforos hacia el exterior, no vienen a constituir obstáculo para liberar al comercio intrarregional de trabas fiscales sino en la eventualidad de que el artículo en relación con el cual se ha consentido la consolidación llene

/las condiciones

las condiciones de estar en producción o ser producible en uno de los países de la región y de que sea de aquellos que en la intención de los estados interesados necesite y merezca protección aduanera conjunta para favorecer el desarrollo de su producción. Puede suceder entonces que el aforo consolidado, por su bajo nivel, venga a ser una traba para que esa protección la establezcan aquel o aquellos de los países miembros de la zona o unión aduanera que lo hayan otorgado.

De este planteamiento o supuesto un tanto elemental se puede fácilmente pasar a casos prácticos en que la existencia de aforos consolidados puede llegar a obstaculizar la formación de una zona de libre comercio de constitución progresiva, porque podrían influir en sentido negativo sobre la ampliación del número de productos incluidos en las listas anexas a los tratados bilaterales o multilaterales como de libre comercio. Respecto a la situación más simple, pero suficientemente ilustrativa, que es naturalmente la de un tratado bilateral de libre comercio entre dos países de una misma región, caben dos eventualidades en que existe la posibilidad de que eso ocurra.

La primera se presenta en el caso en que el país A, para el momento en que va a constituir una zona de libre comercio con B, ya ha ya consentido un aforo consolidado al país C, ajeno a la región, sobre un artículo que B produce o podría producir pero a costos de producción que, por uno u otro motivo, son mayores que los de C y en relación con los cuales el aforo consolidado en favor del último país no es suficiente protección para equiparar el diferencial de costos de producción existente en favor de C y contra B. (No se precisará pronunciarse sobre si

para A será preferible por motivos de su política comercial hacia C, o para aprovechar mejor la ventaja relativa de costos, dejar las cosas como están o si le convendrá más dar los pasos necesarios para satisfacer a B —denuncia o renegociación del aforo consolidado— con la intención a la vez o alternativamente de obtener de éste otras ventajas y de favorecer la integración económica. El hecho es que en las circunstancias anotadas el aforo consolidado constituye de momento un obstáculo para las medidas proteccionistas que los dos estados partícipes en el tratado bilateral de libre comercio puedan decidir adoptar para impulsar el libre comercio intrarregional y la integración de las respectivas economías.

La segunda situación, tal vez menos simple que la anterior, pero eventualmente más común en la práctica, más íntimamente relacionada con el caso preciso centroamericano y, en fin, ayuna de la complicación proteccionista por lo menos en la fase inicial de su planteamiento, es la siguiente: bien tanto A como B han consentido el aforo consolidado en favor de C, pero el otorgado por B —siempre el presunto productor actual o potencial del artículo— es menor que el concedido por A; o bien A no ha hecho concesión de aforo en beneficio de C. El país B, que prefirió en época pasada no proteger su artículo contra la producción de C —porque estuviere entonces más interesado en las ventajas compensatorias que éste le otorgaría o por cualquier otro motivo— y que le concedió al último país un aforo muy bajo, desea ahora aprovechar el mercado de A para la expansión de su producción y le propone que el producto sea admitido como de libre comercio entre ellos. Si el artículo es uno cuyo auténtico origen no es muy fácil de discernir en las aduanas al reconocimiento —la manteca de cerdo, para suministrar un ejemplo práctico—, es bien posible que A se resista a la admisión pues temerá que

/el artículo

el artículo proveniente de C pase a su territorio libre de derechos como originario de B y que, sin ventaja para el real incremento del libre comercio y de la integración económica, la admisión del producto en la lista de artículos liberados en su tratado bilateral con B concluya simplemente en hacerle perder a A ingresos fiscales de carácter aduanero. El resultado, por motivo de la rigidez que ha imprimido a la política comercial de B la existencia del aforo consolidado, viene a ser, de un modo u otro, que el último ha venido a significar un obstáculo para la ampliación del libre comercio regional y el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, y ha ocasionado perjuicio directo para los productores de B. No corresponde examinar aquí si B puede o no tener razones de política comercial, de política económica general o cualesquiera otras para considerar que, para él, supera a esas desventajas la conveniencia de mantener el statu-quo en sus relaciones comerciales con C; ni si éste, porque estime de su interés o vea como razonable, o por cualquier motivo mire con simpatía, la formación de una amplia zona de libre comercio en la región, decida desligar a B de su compromiso, consintiendo sin exigir mayor compensación o ninguna, liberarlo a su solicitud del aforo consolidado o aceptar la denuncia, suspensión o rene_gociación del entero tratado de comercio entre los dos.

Las anteriores consideraciones y ejemplos demuestran, en todo caso, que la existencia de aforos consolidados y su mantenimiento, reforma o desaparición es susceptible de ejercer influencia concreta y definida sobre las facilidades de creación y expansión de una zona de libre comercio como la que se encuentra en curso de desarrollo en Centroamérica.

/c) Los aforos

c) Los aforos consolidados en favor de países extrarregionales y la equiparación. La cuestión por considerar ahora es si en algunos casos la existencia de un aforo consolidado a favor de un país ajeno a la región es susceptible de constituir obstáculo para una equiparación regional de aforos como la que se proyecta en Centroamérica. Podría serlo obviamente en dos eventualidades:

i) Cuando, por razones proteccionistas, o de orden fiscal, monetario o de cualquier otro, el nivel común de aforo que los cinco países hubiesen adoptado, en caso de unificación estricta de derechos de importación, fuese superior al aforo consolidado que hubiese otorgado respecto al artículo uno de los países del grupo regional. La situación vendría a ser similar, con las variantes en materia de cálculo que fuesen precisas, en el caso de que la consolidación otorgada en el pasado en favor de un país ajeno a la región fuese también la de alguno o algunos de los gravámenes adicionales a la importación existentes en el país centroamericano otorgante y se tratase de equiparar por separado uno de dichos gravámenes.

ii) Igualmente, cuando en caso de haberse adoptado el método de equiparación a través de un gravamen total aduanero común, lo que supone la fijación de aforos complementarios diversos de país a país, el aforo que le correspondiese establecer al país centroamericano que ha concedido el aforo consolidado, fuese superior al último.

El caso se plantea en las formas indicadas no obstante la existencia de la cláusula centroamericana de excepción a la de nación más favorecida, incluida en casi todos los tratados de comercio bilaterales de países centroamericanos con otros de fuera de la región. Es obvio que el alcance de la cláusula centroamericana se limita a dejar libre al estado

centroamericano en cuestión para otorgar a otro u otros de los estados de la región un aforo menor que el consolidado —o cero aforo— sin que la otra parte en el tratado bilateral pueda reclamar igual beneficio en virtud del juego de la cláusula de nación más favorecida. Así, no obstante la cláusula, el compromiso de mantener el aforo consolidado sigue en pie para el estado que lo ha otorgado y constituye res inter alias para los demás estados centroamericanos. De donde se concluye que, por lo menos en principio, el primero no queda desligado al respecto salvo negociaciones con el estado beneficiario o una denuncia del tratado bilateral.^{62/}

Se presenta en tales circunstancias una situación acerca de la cual no puede formularse ninguna recomendación concreta sin aparecer inmiscuyéndose en determinaciones acerca de la orientación de la política comercial de los estados interesados que son de la exclusiva competencia de estos.

Pueden sin embargo anotarse, sin recomendar ninguna, cuatro soluciones alternativas posibles: a) el país que ha otorgado el aforo consolidado obtiene de su co-contratante de fuera de la región que éste consienta en la elevación del aforo, o en su suspensión, o en la de todo el tratado como en los casos ya indicados; b) el país primeramente nombrado denuncia pura y simplemente el tratado; c) el mismo país obtiene de los otros de Centroamérica que no obstante incluir en su tarifa ordinaria el aforo que le corresponda en virtud del método de unificación adoptado,

^{62/} Respecto a las razones que pueden inducir al estado que goza del aforo consolidado a renunciar a él para facilitar elemento de perfeccionamiento tan importante en la zona de libre comercio como la equiparación de gravámenes aduaneros de la región hacia el exterior de ella. Véase más adelante.

se le permita seguir otorgando a su co-contratante de fuera de la región, y eventualmente a los beneficiarios de la cláusula de nación más favorecida, el aforo consolidado; d) los otros países de Centroamérica admiten un aforo común para todos los cinco que no infrinja el compromiso del que ha otorgado el aforo consolidado o bien, si éste es el método adoptado, reajustan el gravamen aduanero total con vistas a igual fin, o sea, de modo que el aforo general por aplicar por el país obligado al aforo consolidado no sea superior a éste.^{63/}

La conclusión general es, pues, que en las eventualidades en que la equiparación deseada, efectuada por cualquiera de los dos métodos expuestos en el capítulo III, encuentre en cuanto a un artículo dado o varios el obstáculo de aforos consolidados, se presentan para el país otorgante de éstos una serie de líneas de negociación posibles acerca de las cuales toca al mismo decidir de acuerdo con los dictados de su política comercial y económica general.

Sin embargo, para los casos en que la preferencia fuere solicitar una eliminación de los aforos consolidados, o una renegociación con vistas a elevarlos, no estará de más formular algunas observaciones derivadas de la experiencia histórica acerca de la supresión de barreras aduaneras entre grupos regionales. Las tentativas de formar uniones aduaneras no han encontrado

^{63/} Es de notar que el Artículo 234 del Tratado de la Comunidad Europea, firmado el 25 de marzo de 1957 entre Alemania Occidental, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, dispone lo siguiente: "Las disposiciones del presente tratado no afectarán los derechos y obligaciones derivados de acuerdos concluidos con anterioridad a su vigencia entre, de una parte, uno o varios de los países miembros y, de otra, uno o más países extraños a la Comunidad. En el grado en que esos acuerdos no sean compatibles con el presente Tratado, el o los países miembros interesados adoptarán las medidas adecuadas para eliminar las incompatibilidades que se determinen....." En caso necesario los estados miembros se prestarán ayuda mutua con vistas a alcanzar este fin y adoptarán, si es menester, una actitud común.

64/
por regla general obstáculo o resistencia de parte de los países ajenos al grupo que podrían haber invocado al beneficio anterior, en relación con alguno de los presuntos componentes, sea de la cláusula de nación más favorecida, sea de otros favores especiales. Los países ajenos han considerado generalmente que en último término podrían beneficiarse, más que de esos favores, del fortalecimiento de economías regionales que aumentase en términos también generales la capacidad de importación del conjunto de países que tratan de formar la unión aduanera. La misma tendencia se está bosquejando en relación con las zonas de libre comercio y por la misma razón. Así, el uno y el otro tipo de agrupaciones aduaneras fueron admitidas en el Art. 44 de la Carta de La Habana y se les ha dado luego aceptación, en términos similares, al no ser ratificada ésta, en el Art. XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio. Pero —y es éste el punto importante que cabe destacar— esa admisión se ha otorgado a condición de que la unión aduanera o la zona de libre comercio por formar se vayan perfeccionando en el sentido de abarcar, o sea de liberar de derechos y otras trabas al libre comercio, sustancialmente a todo el tráfico comercial intrarregional de productos originarios de la región, vale decir, a la parte más considerable e importante de ese tráfico.

64/ Viner, The Customs Union Issue (op.cit., pp.6 ss.) cita algunos casos, sobre todo en el siglo XIX, en que sí se presentó el problema. Pero más tarde (p.12) observa que "si las uniones aduaneras son aproximadamente completas, no es probable que la cláusula de nación favorecida pueda ser hoy un obstáculo". Y añade, entre otras razones, la de "la experiencia", por un siglo, de uniones aduaneras a las cuales se permitió actuar sin protesta, o sin que ésta tuviera éxito. La cuestión, por lo demás, no posee para Centroamérica sino el interés indirecto que más adelante se anota. Salvo en muy contados casos, los tratados bilaterales con países ajenos a la región contienen la cláusula centroamericana de excepción a la de nación más favorecida.

En una palabra, los países de fuera del grupo regional aduanero no están generalmente en ánimo de facilitar la formación del último a costa de sacrificar las ventajas de que puedan en el momento disfrutar en relación con uno o más de los componentes del grupo, a menos que la unión aduanera o zona de libre comercio no llegue a alcanzar la suficiente fisonomía de tal en grado de compensar para ellos, por medio del fortalecimiento de las economías regionales, la pérdida de esas ventajas. El antecedente induce a pensar que las facilidades que puedan encontrar en las negociaciones del caso con países que gocen de aforos consolidados los países que intenten constituir una zona de libre comercio o que la estén formando dependen en mucho de la determinación que muestren los últimos en avanzar hacia la meta que se han definido, incluyendo el mayor número posible de productos originarios de la región entre aquellos que gozarán del beneficio de libre comercio intrarregional.

2. La equiparación y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio

De las cinco repúblicas centroamericanas, sólo Nicaragua es miembro del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se ^{65/}adhirió a dicho Tratado Multilateral el 28 de abril de 1950.

Los problemas que para el establecimiento de una zona de libre comercio en Centroamérica y para la equiparación de gravámenes aduaneros entre los países componentes de tal zona suscita dicha adhesión son en sentido general los mismos ya examinados cuando se consideró en la sección anterior la cuestión de los obstáculos que podrían derivarse de la existencia de aforos consolidados para artículos de importación en un número de tratados bilaterales de países centroamericanos con otros ajenos a la región. La identidad

65/ Cf. Basic Instruments and Selected Documents, Vol. I, p. 133. The contracting parties to the general agreement on tariffs and trade. Ginebra mayo de 1952.

entre las dos situaciones consiste, por supuesto, en que el hecho de que los aforos consolidados hayan sido otorgados en tratados bilaterales o en un tratado multilateral no varía en nada las consecuencias de la existencia de dichas consolidaciones.^{66/}

Es, sin embargo, oportuno consagrar atención especial a la influencia que sobre la equiparación proyectada puede tener el hecho de que uno de los países centroamericanos haya adherido al GATT. Por un lado, es útil analizar las facilidades, mayores que las habituales en los tratados bilaterales, que el Acuerdo General otorga a sus miembros para desligarse de aforos consolidados bajo dicho Acuerdo.

Por otro, conviene analizar asimismo la situación planteada por el Art. XXIV del Acuerdo e indagar en qué grado sería susceptible de coartar la posibilidad de los países centroamericanos de establecer gravámenes aduaneros comunes superiores sea a los actuales de Nicaragua o a los existentes en cualquier parte de la región.

a) Los aforos consolidados por Nicaragua dentro del GATT. En atención a sus obligaciones dentro del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, Nicaragua participó en las negociaciones de Annecy y suscribió el correspondiente protocolo de 10 de octubre de 1949, en el cual, de acuerdo con lo prescrito en el ordinal b) del numeral 1 del Artículo II de la Parte I del Acuerdo General, los miembros enumeran en listas anexas las consolidaciones de aforos arancelarios de importación que, a cambio de concesiones de igual tipo, verifican en favor de los otros miembros del Acuerdo. La citada disposición del Acuerdo General compromete además a Nicaragua a no sujetar la importación de los productos

^{66/} Invitada por las Partes Contratantes en 1949 a la reunión sobre reducciones arancelarias multilaterales de Annecy, Nicaragua concertó allí una serie de concesiones recíprocas que no puso en aplicación sino después de su adhesión al Acuerdo General, a partir del 10. de agosto de 1950 (Cf. Memoria del Ministerio de Economía, 1949-1951, p. 10, Managua, 1952).

que ha convenido en incluir en esas listas a otras cargas impositivas, distintas de las arancelarias, superiores a las existentes en el momento de su adhesión al Acuerdo General. Es, en fin, de tener en cuenta que en la última ^{67/}revisión, aún no ratificada, de dicho convenio multilateral se insertó un añadido a la disposición expresada que proscribía igualmente el aumento, por sobre el límite que tenían para la fecha indicada "de las cargas de cualquier naturaleza que graven las transferencias internacionales de fondos efectuados en concepto de pagos de importaciones" de los referidos productos.

El problema concreto que así se plantea en virtud de la participación de Nicaragua en el GATT y de las negociaciones que allí ha celebrado es el de que dichos compromisos pueden impedirle aplicar a los artículos importados desde las Partes Contratantes del Acuerdo General el aforo común uniforme centroamericano que se decida o, si el método de gravamen total uniforme fuese más bien el escogido para la equiparación, el aforo diferencial complementario de dicho gravamen que correspondiese a Nicaragua. Tal obstáculo se presentaría, claro está, en aquellos casos en que el nuevo aforo que debiese adoptar Nicaragua fuese más alto que el derecho de importación consolidado dentro del GATT.

El Acuerdo General, como se dijo, posee una flexibilidad mayor que la corriente en los tratados bilaterales de comercio que permite encontrar diversas soluciones, más o menos completas, a tal situación. Dicha flexibilidad resulta más considerable aún en el nuevo texto revisado, el cual, firmado por las Partes Contratantes el 10 de marzo de 1955 junto con el de la Organización para la Cooperación Comercial, no entrará al igual de ésta en aplicación sino al efectuarse la ratificación conjunta por el número de países al efecto determinado. ^{68/}

^{67/} En la revisión el citado Art. II ha pasado a ser tercero. Op.cit., p.9, abril de 1955.

^{68/} Aquellos a los que correspondía el 85% del comercio internacional realizado entre las Partes Contratantes; el porcentaje se calcula de acuerdo con reglas fijadas en los propios textos. /Ante esa

Ante esa particular situación de un texto del GATT en vigencia y otro en vías de ratificación, será preciso examinar las posibilidades que emergen del uno y del otro para la solución del problema en estudio.

i) El retiro de aforos consolidados de acuerdo con el texto vigente.

El texto del GATT en vigencia fué firmado en su forma original en Ginebra el 30 de octubre de 1947 y ha sido publicado en mayo de 1952^{69/} con las enmiendas sufridas hasta esa fecha. Es a ese texto al que adhirió Nicaragua cuando entró a formar parte del Acuerdo el 28 de abril de 1950.^{70/} Como se dijo, el texto sufrió otras enmiendas de noviembre 1954 a marzo de 1955, publicadas en abril de 1955, que aún no han sido ratificadas por el número de miembros necesario para que entren en vigencia.^{71/}

Para los miembros originales del GATT y para posteriores adherentes han estado empero únicamente en aplicación, en virtud de un protocolo de aplicación provisional, las partes I y II del último y, además, su parte III en cuanto no entre por entero en conflicto con la legislación en vigencia en el territorio del país que la aplique.^{72/} Por lo tanto, sólo habrán de tomarse en consideración las referidas partes.

El Artículo XXVIII (Parte III), indica que con posterioridad al 1o. de enero de 1954 cualquiera de las Partes Contratantes puede iniciar negociaciones con otra de ellas con vista a modificar o anular el tratamiento de favor —vale decir, el aforo consolidado— otorgado a un producto de los incluidos a tal efecto en las listas anexas. Agrégase que el

^{69/} Basic instruments and selected documents, Vol. I. Text of the agreement and other instrument and procedures. The contracting parties to the general agreement on tariffs and trade. Ginebra, mayo de 1952.

^{70/} 30 de mayo del mismo año, si se toma en cuenta la fecha de aplicación y no de ratificación.

^{71/} Basic instruments and selected documents, op.cit. Vol. I (revisado) 1955.

^{72/} Cf. Protocol of provisional application, 30 de octubre de 1947, y The Annecy protocol on terms of accession, op.cit., Vol. I, mayo de 1952.

país otorgante queda igualmente obligado, a requerimiento de cualquiera otra de las demás partes contratantes que se estime interesada en el asunto, a discutir el punto con ella o con las demás. Si las mencionadas negociaciones no se concluyen en el establecimiento, por mutuo acuerdo, de concesiones compensatorias de los favores retirados, el miembro que desee retirar uno o más de los aforos consolidados, puede siempre hacerlo; pero en tal caso el miembro a quien esas concesiones fueron otorgadas, y también eventualmente ^{73/} otras de las partes contratantes que se estimen lesionadas, quedan autorizados dentro del período de seis meses a partir del retiro de las concesiones y previo aviso de 30 días a la organización --la Secretaría del GATT--, a retirarle al miembro denunciante consolidaciones de aforos sustancialmente equivalentes a las que éste ha anulado. En fin, si las dos partes contratantes entre quienes inicialmente se suscitó el asunto han llegado a un arreglo satisfactorio, pero éste no ha podido lograrse entre el miembro decidido a retirar las concesiones y un tercer miembro interesado en ellas, el último puede siempre emplear el procedimiento de retiro de las mismas en cuanto toca al primero en los términos que se acaba de señalar.

ii) El retiro de acuerdo con el texto enmendado de 1955 en vías de ratificación. El retiro de las concesiones es todavía más flexible en el nuevo texto en vías de ratificación. En primer lugar, porque están fijados para las renegociaciones períodos de tres en tres años contados a partir del 1.º de enero de 1958 y, además, porque el nuevo organismo --la Organización de Cooperación Comercial-- que se instaurará si son ratificadas ^{74/} las reformas podrá establecer, por voto de las dos terceras partes de sus

73/ Por definición, gozaban igualmente de la concesión en virtud de la cláusula general e incondicionada de nación más favorecida establecida por numeral 1 del Artículo 10. del Acuerdo General.

74/ Agreement on the organization for trade cooperation. Op.cit., pág. 75, abril de 1955.

miembros, que son los mismos del GATT del cual ella constituye la Secretaría, otros períodos de renegociación para los efectos de que el miembro desee modificar o sustituir sus concesiones pueda hacerlo. El proceso que se desarrolla no difiere sustancialmente en tales eventualidades del antes descrito. Puede como antes, si no se llega a acuerdo, retirar de todos modos las concesiones el miembro que ha iniciado la renegociación con el propósito de modificarlas, quedando sujeto, como en el texto anterior, a que le sean canceladas concesiones equivalentes en lo sustancial a las que anula, sea por parte del miembro a quien las otorgó, sea por parte de otros miembros a quienes la Organización (la OCC) les haya reconocido interés en la materia. Para que el uno o las otras puedan proceder en tal forma se requiere que actúen al efecto dentro de un período no mayor de seis meses después del retiro y que den un preaviso de 30 días a la Organización.

En segundo término, porque la OCC puede también autorizar, a cualquier miembro en circunstancias especiales, a abrir renegociaciones para la modificación o retiro de concesiones. Las negociaciones se desarrollarán entonces en forma más o menos análoga a la ya indicada, pero, con la salvedad de que si no tienen éxito, el asunto puede ser referido por el miembro solicitante a la Organización, y no es sino a condición de que ésta no se pronuncie en su contra que podrá retirar las concesiones y que se abrirá para el miembro en cuyo favor las otorgó, y para los miembros que la Organización haya reconocido como igualmente interesados, el período de seis meses dentro del cual podrán retirar al primero concesiones sustancialmente equivalentes.

Es en fin de notar que, de acuerdo con el numeral 5o. del propio Artículo XXVIII del nuevo texto, antes del lo. de enero de 1958 o

75/ Es decir, que determine que no ha ofrecido, en cambio de las que de sea retirar, concesiones equivalentes. /del comienzo

del comienzo de los períodos subsiguientes o de los que la Organización haya podido haber autorizado por voto de dos terceras partes de sus miembros, sería posible a cualquier miembro, si da noticia previa a la Organización, reservarse el derecho de modificar las listas durante el curso del nuevo período, ^{76/} quedando siempre, como en los anteriores casos, a las otras partes el derecho ya indicado a modificar o a retirarles concesiones que estime equivalentes.

En conclusión, si el texto del GATT tal como se encuentra posee disposiciones más flexibles que las de los tratados bilaterales a efectos de renegociación de aforos consolidados, la afirmación es tanto más cierta en cuanto toca al texto del Acuerdo aún en vías de ratificación. De donde se deduce en conjunto que a Nicaragua le será más factible que en el caso de los tratados bilaterales alcanzar en el seno del GATT la modificación o eliminación de los aforos consolidados en virtud de negociaciones dentro de dicha organización, toda vez que así sea necesario para que pueda llevar uno o más de sus aforos al nivel exigido por la equiparación. ^{77/}

76/ El objeto de la disposición es liberarlos de la condición de que si va a iniciar el proceso de renegociación o retiro, tenga que ajustarse a la regla de comenzar justoamente, como es requerido para los casos anteriores, el propio día de comienzo del período.

77/ Pueden citarse algunos antecedentes de autorización para modificar aforos consolidados: a) la autorización concedida al Benelux (15 de diciembre de 1950) de elevar, con motivo de la devaluación del florín holandés, una serie de los aforos consolidados dentro del GATT; b) la decisión de 5 de mayo de 1955 permitiendo a la Gran Bretaña que, con el propósito de favorecer el desarrollo económico de territorios ultramarinos de ella dependientes, elevara los márgenes de preferencia (o sea, la diferencia entre aforos consolidados a favor de miembros del GATT y las anteriores preferencias) sobre artículos importados de dichos territorios, y c) la decisión, igualmente de fecha 5 de diciembre de 1955, que autoriza a los Estados Unidos para que, no obstante sus compromisos dentro del GATT de no aplicación de restricciones cuantitativas y de consolidación de aforos, pueda dar aplicación al Art. 22 de su "Agricultural adjustment act" de 1933 según el cual, al producirse ciertas situaciones de precios y mercados, el gobierno de ese país debe restringir las importaciones de los productos agrícolas afectados por dichas eventualidades y queda así mismo autorizado para elevar los respectivos derechos de importación hasta en un 50% ad valorem.

/b) Las condiciones

b) Las condiciones del GATT para que sus miembros puedan participar en uniones aduaneras y en zonas de libre comercio, analizadas en relación con el "waiver" otorgado a Nicaragua. En esta sección no se analizarán solamente las condiciones que fija el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (parágrafos 4o. a 10o. del Art. XXIV del mismo) para que sus miembros puedan participar en una zona de libre comercio, y a cuyo cumplimiento está obligada Nicaragua como miembro del mismo, sino que se considerarán igualmente dichas condiciones en cuanto se refieren a la formación de una unión aduanera o de un acuerdo provisional para establecerla. Los estados centroamericanos, al expresar explícitamente en el proyecto de tratado multilateral ^{78/} --que al ser aprobado constituirá el estatuto de la zona de libre comercio-- su voluntad de que la última culmine en una unión aduanera, han otorgado de hecho a dicho texto el carácter del referido acuerdo provisional que prepara la formación de una unión aduanera. Además, los mencionados estados se han propuesto desde ahora satisfacer la condición, no exigida sino para el caso de uniones aduaneras, de proceder paulatinamente a la unificación de los impuestos de aduana hacia el exterior. El examen se habrá de verificar lógicamente en función de la resolución del GATT de fecha 7 de noviembre de 1956, según la cual las Partes Contratantes del Acuerdo General aprueban la solicitud de Nicaragua de que su participación en la zona de libre comercio centroamericano goce del beneficio de la excepción del párrafo 10o. del Artículo XXIV que autoriza a las referidas Partes a aprobar, por una mayoría de dos tercios, proposiciones relativas a la formación de una unión aduanera, de una zona de libre comercio o a la celebración

78/ Ver párrafo inicial del Artículo 1o.

de un acuerdo provisional para constituir las, aun cuando no se ajusten del todo a los requisitos de los párrafos 4o. a 9o. del mismo artículo, a ^{79/} condición de que tales proposiciones tengan como propósito la creación de uno de los mencionados organismos acordes en términos generales con la definición que de ellos verifica el artículo en cuestión.

Para analizar debidamente el alcance de la excepción o "waiver" mencionado, será conveniente agrupar las expresadas disposiciones en la siguiente forma: i) disposiciones ya cumplidas; ii) disposiciones siempre aplicables; y iii) disposiciones de cuyo riguroso cumplimiento ha exceptuado a Nicaragua la resolución del GATT.

i) Disposiciones ya cumplidas. La del ordinal a) del párrafo 7o., según la cual toda parte contratante que decida participar en una unión aduanera o en una zona de libre comercio o en un acuerdo provisional tendiente a la formación de ellos, debe notificarlo sin demora a las Partes Contratantes y suministrar a éstas todas las informaciones necesarias para someter a las partes contratantes los informes del caso y formularles las ^{80/} recomendaciones pertinentes. Esta disposición la satisfizo ya Nicaragua con ocasión de solicitar recientemente, como ya se expresó, el goce de la excepción del párrafo 10o. del Art. XIV del Acuerdo General para la zona de libre comercio en la cual va a participar.

79/ Como no existen derechos preferenciales concedidos por Nicaragua a otros países centroamericanos no se hará referencia al párrafo 9o.

80/ La expresión Partes Contratantes corresponde, como de costumbre a todos los miembros del GATT actuando como organización; y la de "partes contratantes" a los mismos considerados individualmente.

ii) Disposiciones siempre aplicables. Por no estar incluida en la excepción, es aplicable la del párrafo 4o. según la cual "las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad de comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías que participen en tales acuerdos".
Agrega que "reconocen también que el establecimiento de una zona aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto el facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no el obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios".^{81/}

Además, sigue siendo aplicable, por constituir una regla susceptible de ser invocada por Nicaragua con vistas a facilitar la constitución de la zona de libre comercio centroamericana, la del párrafo 6o. según la cual con ocasión del establecimiento de una unión aduanera o de un acuerdo provisional para formarla, podrán ser renegociadas las consolidaciones de aforos otorgadas en favor de los miembros del GATT por aquellos de los miembros de éste que vayan a participar en la unión o el acuerdo provisional. El texto preciso de la disposición dice: "Si al cumplir las condiciones estipuladas en el apartado a) del párrafo 5o., una parte contratante tiene el propósito de aumentar un derecho de manera incompatible con las disposiciones del Art. II, será aplicable el procedimiento establecido en el Art. XVIII.^{82/} Al determinar las compensaciones se tendrá debidamente en cuenta la compensación que resultaría ya con las reducciones efectuadas en el derecho correspondiente de los demás territorios constitutivos de la unión".^{83/}

^{81/} Versión no oficial en español, proveniente del nuevo texto del Acuerdo General, publicado en abril de 1955 y aún no ratificado por el número requerido de partes contratantes, pero la cual es utilizable porque la disposición en cuestión no ha sufrido variación.

^{82/} Ver pag. 78 anterior.

^{83/} Igual observación a la formulada en la nota anterior acerca de la proveniencia de la versión en español.

Dicha cláusula es siempre invocable por Nicaragua. Lo era en principio, o sea antes de la resolución del GATT en que se otorga el "waiver", porque, bien que se refiera a uniones aduaneras o acuerdos provisionales para formarlas y no a zonas de libre comercio, como ya se expresó, de una parte puede considerarse el proyecto de Tratado Multilateral, dado el contexto del párrafo primero de su Art. I, como un acuerdo provisional para constituir una unión aduanera; y, de otra, existe la consideración de que los estados centroamericanos, al aprestarse a iniciar la unificación de sus gravámenes aduaneros hacia el exterior de Centroamérica, están ya definitivamente en vías de constituir una unión aduanera, más bien que una simple zona de libre comercio. Lo sigue siendo después de otorgado el "waiver" o excepción a condición de que la invoque Nicaragua, en virtud de la regla general de derecho relativa a las excepciones, según la cual éstas se aplican en el límite que favorezcan a la persona o al propósito en cuyo beneficio fueron otorgadas y en cuanto dicha persona —de derecho privado o público— invoque su aplicación o en el grado en que la excepción contribuya al fin para el cual fué dictada. La excepción, como la expresa la resolución misma que la otorga, tiene por objeto facilitar la creación de una zona de libre comercio, en vistas a la constitución de una unión aduanera en Centroamérica, y no hay lugar a dudas que la disposición en el momento analizada fué elaborada para facilitar este tipo de propósito.

En efecto, sirve dicha cláusula, por una parte, a rendir más flexible el procedimiento de renegociación por cuanto lo permite sin sujetarlo a la condición del plazo señalado en el Artículo XXVIII; y por la otra, a establecer un juego de compensaciones igualmente más flexibles que el previsto en el indicado artículo acerca de renegociación. La razón de ser de esta

/disposición es,

disposición es, por supuesto, que en el caso se trata no de negociaciones ordinarias de aforos consolidados como las contempladas en el Art. XVIII, sino de otro tipo de ellas a las cuales se ha querido otorgar en el texto del Acuerdo General una categoría especial y muchas mayores facilidades, pues obedecen a un propósito al cual se imparte aprobación explícita en el propio Acuerdo como es el de la formación de una unión aduanera.

iii) Disposiciones de cuyo riguroso cumplimiento ha exceptuado a Nicaragua la resolución del GATT. Las esenciales son las de los ordinales a) y b) del párrafo 5o., ya que señalan, respectivamente, el nivel al cual los países participantes en una unión aduanera o en una zona de libre comercio deben mantener sus derechos de aduana y el carácter que deben conservar sus regulaciones aduaneras para que la unión o zona sea de las admisibles bajo el Acuerdo General. Si se trata de una unión aduanera, los derechos de aduana --por definición uniformes para todo el territorio aduanero-- establecidos con motivo de su creación y aplicables al comercio con los países miembros del Acuerdo General, no deben tener en su conjunto una incidencia más elevada que los derechos de igual índole aplicables a dicho comercio antes de la formación de la unión por parte de los países que la han constituido; y en cuanto a las regulaciones de aduana no deben ser más rigurosas que las antes vigentes en esos mismos territorios. Y si es cuestión de una zona de libre comercio con las partes contratantes del Acuerdo General, no deben ser más altos en cada uno de los países constituyentes de la zona que los vigentes en esos mismos países para el expresado comercio con

84/ En la práctica, reajustados a raíz de su constitución.

/anterioridad

85/

anterioridad a la creación de la zona y las regulaciones de aduana tampoco deben ser más rigurosas que las antes existentes.

Otras disposiciones de cuyo riguroso cumplimiento queda exceptuada Nicaragua son las de los ordinales b) y c) del párrafo 5 referentes a las condiciones que debe llenar cualquier acuerdo provisional encaminado a la constitución de una unión aduanera o una zona de libre comercio, a los procedimientos que adoptarán las Partes Contratantes para juzgar si dicho plan corresponde al propósito de formar la una o la otra por parte de sus presuntos constituyentes y si tal objetivo se está cumpliendo satisfactoriamente dentro del plazo en que los últimos han convenido en perfeccionarla. El "waiver", por lo demás, substituye esas reglas por otra según la cual las Partes Contratantes, sobre la base de la información suministrada por Nicaragua, revisarán su decisión el 1.º de enero de 1961, o en cualquier fecha posterior, si, después de haber estudiado los informes y el plan y listas 86/ sometidos por el Gobierno de Nicaragua, llegan a la conclusión de que no está en vías de cumplimiento el requisito de que a los diez años de vigencia del tratado multilateral se haya constituido en la región una zona de libre comercio tal como la define el artículo XXIV.

85/ Para bien interpretar el sentido de la disposición, precisa tener en mente que en la definición que ha aceptado el GATT --la misma de la Carta de La Habana-- para las zonas de libre comercio, no es condición indispensable de éstas sino sólo de las uniones aduaneras la adopción de derechos de aduana uniformes hacia el exterior.

86/ Las listas de liberación de derechos en el tráfico intrarregional que contribuyen a servir de base para emitir juicio acerca de si realmente han sido eliminadas las trabas para lo substancial de dicho comercio, de acuerdo con la definición ya mencionada de la zona de libre comercio en el Acuerdo General (ordinal b) del párrafo 8 del Artículo XXIV).

/Merece

Merece señalarse también, entre las que han sido objeto de la excepción otorgada, otra disposición: la del ordinal b) del párrafo 8 que define a la zona de libre comercio. Según tal definición "se entenderá por zona de libre comercio un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás regulaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos X, XI, XIII, XIV, XV, y XX) con respecto a lo esencial en los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio." ^{87/} Es un hecho que uno de los objetivos esenciales del "waiver" es el de permitir mayor flexibilidad a los países centroamericanos para la formación de su zona de libre comercio al no tener Nicaragua que atenerse rigidamente para la constitución de ella a la definición que acaba de exponerse. Pero es asimismo de tener en cuenta que la propia excepción ha sido concedida de acuerdo con el párrafo 10o., según el cual la zona de libre comercio a cuya constitución se otorgue tal ventaja debe ser tal "en el sentido" del propio Art. XXIV. De donde se deduce que queda siempre a cargo del o de los países miembros del GATT que en ella participen hacer cuanto les sea posible porque se conforme a la expresada definición.

c) El caso especial de las reformas sufridas por el anteproyecto con posterioridad al otorgamiento del "waiver" del GATT a Nicaragua. Como se sabe, el Comité de Cooperación Económica del Istmo

87/ Versión en español, según el nuevo texto aun no ratificado del GATT. La disposición no ha sufrido cambio. En cuanto a los artículos mencionados entre paréntesis corresponden: a) los artículos X, XI, XIII, XIV y XV, a los casos en que excepcionalmente, bajo determinadas condiciones, permite el Acuerdo General la aplicación de restricciones cuantitativas y a la reglamentación de tales excepciones, y b) el artículo XX a la autorización de aplicar medidas generales de restricción al comercio internacional en una serie de casos considerados como de interés público (defensa de la salud pública o de la moral; comercio de oro; comercio de armas y explosivos, etc.).

Centroamericano, en su Cuarta Reunión celebrada en Guatemala en febrero de 1957, efectuó una serie de modificaciones al texto del anteproyecto de tratado multilateral emanado de la Comisión ad hoc que lo formuló. Como fué sobre la base del último que otorgó el GATT a Nicaragua el "waiver" cuyos presumibles alcances se analizan en la sección anterior, será indispensable considerar por último en este capítulo dichas reformas, siempre en función de las relaciones entre la participación de Nicaragua en el Acuerdo General y la constitución de la zona de libre comercio en formación.

De la revisión del texto del proyecto de Tratado Multilateral, tal como ha quedado después de la reunión de Guatemala, se desprende que de las susodichas reformas sólo tres tienen importancia particular en cuanto toca al asunto en cuestión: 1) la del artículo I, que no presenta problemas, pues simplemente constituye la inserción en el anteproyecto, convertido ahora en proyecto, del compromiso que asumen entre sí los estados centroamericanos de que la zona de libre comercio en formación debe ser perfeccionada dentro de un período de diez años a partir de la firma del correspondiente acuerdo; 2) la modificación del Artículo XVIII que, aun cuando no otorga a la Comisión Centroamericana de Comercio el carácter de permanencia que mejor facilitaría el alcance de la susodicha meta en el plazo así prescrito, de todos modos tiende a ese fin, al permitir su reunión con mayor frecuencia y continuidad de lo que preveía el anteproyecto, ^{88/} y 3) en fin, la inserción del nuevo Artículo XVII, acreedor a que se le otorgue la atención especial que se le dará en las siguientes líneas tanto por las variaciones que implica en los modos de acción que se utilizarán en Centroamérica para el establecimiento del libre comercio intrarregional como por las relaciones que tiene con los compromisos de Nicaragua dentro del GATT.

88/ Sobre el particular, ver Capítulo IV anterior.

Prevé esta disposición que en algunos casos se podrán establecer, como una de las formas de aplicación gradual del libre comercio al tráfico intrarregional y por medio de protocolos especiales que celebrarán luego los estados signatarios, regímenes transitorios de rebajas arancelarias progresivas que se llevarán a cabo por etapas y que se referirán a artículos no ~~incluidos~~ en la lista A del Tratado, los cuales, a la culminación de dicho proceso de reducción de impuestos aduaneros, serán incluidos en la última. La parte final del mismo artículo prevé, además, regímenes especiales, igualmente temporales, de sujeción a restricciones cuantitativas de importación o de exportación, para productos no incluidos en la mencionada lista.

Si se partiera del concepto de que basta con eliminar los derechos de aduana entre los países de una región para que, a través del libre comercio, se alcance la creación de un mercado común regional, tendría que estimarse que todo procedimiento que se separara de la entera abolición de dichos derechos entre los países que se preparan a constituir la agrupación aduanera en ciernes tendería a aplazar la constitución efectiva del mercado regional. Pero tal punto de vista, porque no toma en consideración todos los elementos del problema de la integración económica regional, incluso el de los intereses creados que se han desarrollado, carece de realismo. La adopción de un criterio realista requeriría darse cuenta de que con la eliminación de las barreras aduaneras apenas se ha suprimido uno de los obstáculos institucionales que estorban la formación de un mercado común en el sentido más amplio de la palabra. Y mientras no se haya obtenido una equiparación siquiera aproximada de los demás --resto del sistema fiscal, cargas sociales, por

/ejemplo--

ejemplo— y una igualdad por lo menos relativa en materia de utilización de los factores móviles de la producción, basada en el libre movimiento de mano de obra y de capitales, puede en casos ocurrir que el establecimiento de rebajas progresivas de los impuestos contribuya a permitir una ampliación del libre comercio hacia artículos que, en otro caso, no habrían podido entrar en el mismo.

El reajuste gradual del arancel ha sido por lo demás presentado en un estudio de la Sociedad de Naciones sobre uniones aduaneras, reproducido por las Naciones Unidas, ^{89/} como uno de los métodos elegibles de compensación para suavizar el impacto desfavorable que pueden sufrir en algunos casos los negocios establecidos con motivo de la creación de una unión aduanera y, por definición, de una zona de libre comercio, ya que se trata de la influencia derivada de la eliminación de la protección aduanera contra las importaciones provenientes de otros países constituyentes de la una o de la otra. Según dicho estudio, podría asumir tres formas ese reajuste gradual, de las cuales, dejando de lado, por su menor interés, el otorgamiento de un ^{90/} llamado "período de gracia" para la eliminación de la protección aduanera, vale la pena referirse, otorgando particular atención al segundo, a las dos siguientes: 1) la reducción arancelaria "paso a paso", o sea, por fracciones de aforo año por año, o por otro período corto determinado, a efectos de llevarla a culminación dentro de un plazo fijado de antemano; 2) la eliminación o la rebaja de aforos por grupos de industrias o de productos.

89/ Customs unions. Department of Economic Affairs, United Nations, Lake Success, N. Y. 1947 (parte 5, y en particular pág. 89 y siguientes).

90/ En realidad, en la constitución de una zona de libre comercio de formación progresiva el período de diez años fijado al efecto en el caso particular de América Central equivale a un período de gracia sin límites particulares pero con uno general representado por el expresado plazo.

Como bien se ve, el último procedimiento semeja al que se ha decidido utilizar en algunos casos en Centroamérica, ya que se combinarían, al principiarse la agrupación aduanera regional, la eliminación absoluta de derechos de aduana sobre una serie de productos --los admitidos desde un comienzo en la lista A-- y la rebaja gradual de derechos para otro grupo hasta su anulación, con la absorción de los respectivos productos en la mencionada lista de liberación.

Por el interés que guarda, vale la pena reproducir el comentario que acerca del reajuste gradual de aranceles formula la expresada publicación de la Sociedad de las Naciones al hacer resaltar sus ventajas como método de compensación de las pérdidas de capital que a algunas firmas puede ocasionar la situación de alteración en las condiciones de competencia provocada por la constitución de una unión aduanera:

El efecto de cualquiera de los tres métodos de retardar la remoción o la reducción de los derechos protectores es aplazar la fecha en que los precios de los productos afectados se nivelarán en el mercado interno con los de los correspondientes importados. La subsistencia durante un período más extenso de precios más altos sirve el propósito de mantener los ingresos de las empresas afectadas a un nivel de suficiente amplitud como para permitirle no sólo cubrir sus gastos corrientes de operación sino que también reservas de depreciación y por desuso, dando así oportunidad a esas empresas de recobrar parte de su capital invertido en equipo permanente y en otros elementos de su activo. Es conveniente destacar que en tanto que por los métodos de compensación directa y por el medio de otorgamiento de subsidios, es el Estado el que soporta el peso pues debe efectuar los pagos correspondientes con cargo a sus ingresos generales, bajo el sistema de reducción gradual de aranceles son más bien los consumidores los que lo soportan, ya que durante el período transitorio deberán pagar precios más altos de los que pagarían si se hubiese procedido de una vez a la eliminación total de derechos. Aunque la reducción gradual de aranceles no es sino un método asaz imperfecto de suavizar el proceso de adaptación [de las industrias] a la introducción de una unión aduanera, es en cierto sentido ... el más satisfactorio que puede hallarse. 91/

En el caso de Nicaragua el GATT le ha otorgado una excepción o "waiver" que le permite, sin transgresión de sus compromisos dentro de dicha organización, adherir a una zona de libre comercio que no se ajuste estrictamente a las condiciones al efecto pautadas, en el propio Acuerdo General. La decisión así adoptada por el GATT puede ser analizada en relación con el caso específico de Centroamérica y en sentido general. Al primer respecto, la interpretación de que el "waiver" cubriría también el sistema de rebajas graduales progresivas de naturaleza transitoria, tiene en cuenta el carácter tradicional, y hasta de regla de derecho público internacional consagrada por la costumbre que ha adquirido la cláusula de excepción centroamericana a la de nación más favorecida; y asimismo el hecho de que, de no pertenecer Nicaragua al GATT, el efecto de la inclusión de dicha cláusula en la generalidad de los tratados bilaterales de países de la región con otros no centroamericanos, habría sido que el sistema provisional de rebajas graduales en cuestión, destinado a facilitar la formación paulatina de la zona de libre comercio, no habría encontrado dificultades de monto.^{92/}

Se entiende, desde luego, que en las Partes Contratantes del GATT reside la opinión definitiva sobre el alcance del "waiver". Sin embargo, cabe relacionar en sentido general, el "waiver" otorgado a Nicaragua con anterior jurisprudencia del GATT sobre un caso similar, el de la Comunidad

^{92/} Es de suponer que los dos tratados bilaterales de Costa Rica con países extrarregionales en los cuales se omitió la cláusula centroamericana a la de nación más favorecida (ver Doc. E/CN.12/CCE/11, pp. 80 y 82) podrían reajustarse a través de negociación.

Europea del Carbón y ^{93/} del Acero. El tratado respectivo crea una situación muy especial entre las partes, miembros todos del GATT, (Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Holanda, Luxemburgo) por cuanto prevé que las importaciones y exportaciones entre ellos de un restringido número de artículos (carbón, acero y sus productos) quedarán libres de derechos, liberación de la cual no gozarán los países a los cuales las referidas partes de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hayan otorgado el beneficio de la cláusula de nación más favorecida por medio sea de tratados bilaterales o de acuerdos multilaterales (el del GATT, por ejemplo). La especialidad de la situación y su contraste mismo con las obligaciones impuestas por la adhesión al último se derivan por supuesto del hecho de que en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio no existe previsión alguna susceptible de permitir de por sí que una liberación tan limitada escape al juego de la aplicación general e irrestricta de la cláusula de nación más favorecida estatuida por el Artículo I del Acuerdo General. Así lo comprendieron bien los miembros

93/ Otros casos que se pueden mencionar son: la decisión del GATT del 3 de diciembre de 1955 y la del 13 de noviembre de 1956 que permiten a la Unión Aduanera de Rhodesia y Niasalandia aplicar sistemas de preferenciales en sus relaciones de comercio con Australia y la Unión Sudafricana que escaparán a la cláusula de nación más favorecida establecida por el Art. I del Acuerdo General (acerca de las circunstancias particulares en que fué acordado este "waiver" ver Basic instruments and selected documents. Fourth and Fifth Supplement GATT, Ginebra, febrero de 1956 y enero de 1957, respectivamente); la decisión de 13 de noviembre de 1956, ampliando la de 24 de octubre de 1953 ya concedía a Australia una excepción para que, no obstante las reglas de los párrafos 1 y 4 b) del Art. I del Acuerdo General, pudiera aplicar a los territorios bajo fideicomiso de Papua-Guinea un tratamiento aduanero especial. Cabe asimismo hacer referencia a la decisión del GATT de 5 de mayo de 1955, que permite a la Gran Bretaña elevar márgenes de preferencia sobre los artículos provenientes de los territorios ultramarinos de ella dependientes (Ibid, Third supplement, Ginebra, junio de 1955).

de la Comunidad, que jamás aspiraron a que su agrupación pudiese gozar del beneficio de ser considerada como unión aduanera, ni tampoco, lógicamente, una zona de libre comercio. En consecuencia, previeron en el propio instrumento que firmaban el recurso al GATT para que les concediese una excepción especial, o sea un "waiver", invocando al efecto el inciso a), numeral 5o. del Art. XXV del Acuerdo General, según el cual "en circunstancias excepcionales diversas de las previstas en otros artículos de este acuerdo, podrán las Partes Contratantes exceptuar a una parte contratante de una de las obligaciones contenida en este acuerdo, a condición de que la determinación respectiva sea sancionada por una mayoría de las dos terceras partes de los votos emitidos y que tal mayoría corresponda a más de la mitad de las partes contratantes". Sometida la cuestión al GATT, éste otorgó por decisión de fecha 10 de noviembre de 1952 el "waiver" solicitado, basando su determinación en que los objetivos de la Comunidad coincidían en líneas generales con los suyos propios.

Por añadidura, la situación especial entre miembros del GATT que ha sido objeto de esa excepción por parte del último semeja, no ya en sentido general sino asimismo en uno particular, a la de los regímenes especiales transitorios que se intenta crear en Centroamérica, pues se prevén

94/ Cf. La Communauté Européenne du Charbon et de la Acier (p. 252), Groupe d' Etude de l'Institut de Relations Internationales de Bruxelles. Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques. París, Librairie Armand Colin, 1953.

95/ Puesto que el propósito no era alcanzar, ni siquiera en forma progresiva, una liberación "con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos....", según reza la definición de la zona de libre comercio contenida en el Art. XXIV del Acuerdo General.

96/ Cf. Treaty Constituting the European Coal and Steel Community (Sección 20 de la Convención acerca de disposiciones transitorias). Edición en inglés sin pie de imprenta emanada de la propia organización.

97/ Ver en particular Michael T. Florinsky, Integrated Europe (p. 65, nota 60), Nueva York, The McMillan Company, 1955.

también, en un período transitorio como en el caso centroamericano, rebajas graduales de derechos sobre los artículos en cuestión, o sea, el carbón y el acero y sus derivados. En virtud de las disposiciones con-^{98/}siguientes, Italia, Francia y Bélgica podrán imponer a la importación de dichos productos desde otros miembros de la Comunidad gravámenes de importación que, al ser más bajos que los aforos consolidados en favor de países no miembros de la última --y por lo tanto que los propios aforos negociados dentro del GATT-- implican la existencia provisional de un régimen de preferenciales sancionado por medio del "waiver" ya mencionado.

Importa, por último, tener en cuenta el acuerdo de unión aduanera europea que acaba de ser celebrado entre los seis países nombrados y que contiene disposiciones que erigen, para un período transitorio, un sistema de derechos preferenciales entre sus miembros.^{99/} El texto en cuestión no ha sido todavía sometido a la consideración del GATT pero es previsible que éste, en aplicación de consideraciones similares a las que determinaron el "waiver" concedido a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y que en esta ocasión serían todavía más válidas --pues se trata no ya de facilitar el comercio de un reducido número de productos entre dichos países sino de dar facilidades al intercambio entre ellos de un número muy amplio de artículos-- otorgue sin mayores dificultades la excepción solicitada.

98/ Secciones 26, 27, 28 y 30 de la Convención señalada en la nota 96 anterior.

99/ Traité Instituant la Communauté Economique Européenne. Véase igualmente: CEPAL, Nota de la Secretaría sobre las posibles repercusiones del mercado común europeo en las exportaciones latinoamericanas (Doc. L/CN.12/449), La Paz, Bolivia, mayo de 1957.

VI. ALGUNOS PROBLEMAS DE ORDEN ADMINISTRATIVO-CONSTITUCIONAL
 RELACIONADOS CON EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ZONA DE LIBRE
 COMERCIO

Dadas por resueltas las cuestiones planteadas en los capítulos inmediatamente anteriores referentes a la adopción de un método adecuado para la equiparación de los gravámenes aduaneros en escala intrarregional, a la existencia de organismos de negociación capaces de cumplir con efectividad o prontitud su cometido y al ajuste de los compromisos de política comercial —de los países de la zona con otros de fuera de ella— a las necesidades de desenvolvimiento del mercado común centroamericano, queda por resolver la forma en que lo acordado en las negociaciones pueda ser puesto rápidamente en práctica sin que los trámites y requisitos que puedan necesitarse, para que la aplicación del método tenga carácter legal en todos los países de la región, retarden y entorpezcan el desarrollo de la zona de libre comercio y su transformación, en último término, en la unión aduanera.

Cabe distinguir cuatro tipos de problemas: a) ampliación de la lista de artículos de libre comercio anexa al Tratado; b) equiparación de los gravámenes aduaneros hacia el exterior sobre los productos que vayan siendo objeto de liberación; c) modificaciones a los niveles uniformes acordados, y d) ajustes periódicos, en cada país, de impuestos y gravámenes a la importación, cuantas veces se consideren necesarios para mantener efectivamente, en su incidencia proporcional total, el gravamen uniforme centroamericano que se haya convenido para cada producto.

Los tres primeros problemas darían lugar a protocolos adicionales al Tratado que requerirían la consiguiente aprobación por la rama legislativa. El cuarto pudiera tal vez resolverse por un procedimiento más expedito que se expondrá más adelante.

/Los tipos

Los tipos de solución que pueden explorarse para los problemas así planteados dependen en gran parte del punto de partida que se adopte para resolverlos; cualesquiera que sean, tendrán siempre que estar estrechamente ligados con cuantos requisitos exija en cada país la respectiva Constitución para el establecimiento y la modificación de impuestos, lo mismo si se efectúan en forma unilateral que si se realizan a través de negociaciones con otros países. De esta manera, si para mantener perfectamente incólume el derecho soberano de los países miembros, de aprobar o no aprobar el resultado de las negociaciones, se prefiere no tener mayormente en cuenta que el propósito esencial de una unión aduanera es fundir varios territorios aduaneros en uno solo, es evidente que se aceptará que la zona o unión pueda carecer de autonomía en sus determinaciones y que cada país de los que la componen deba aprobar, de acuerdo con sus respectivas regulaciones constitucionales, los resultados de las negociaciones que vayan perfeccionando la agrupación aduanera o efectuando los reajustes de imposición que se hagan menester. Por el contrario, si se sigue como norma predominante el criterio de que la finalidad del proceso de unión es unificar en un solo territorio aduanero los varios que había antes, se resolverá idealmente la cuestión dotando a la agrupación aduanera de organismos autónomos, o casi independientes, capaces de tomar por sí decisiones definitivas que afectan a su desenvolvimiento.

1. La solución del problema de la flexibilidad por vía de delegación de facultades al Ejecutivo.

Este tipo de solución está directamente relacionado, todavía más íntimamente que la de tipo supranacional, con el problema puro y simple de la flexibilidad constitucional en su sentido lato, por lo que

/se refiere

se refiere a si la Constitución permite o no al Legislativo delegar en el Ejecutivo la facultad de efectuar alteraciones, de cualquier índole, en el sistema impositivo. Para el caso que nos ocupa viene a dar lo mismo que se trate de facilitar la aplicación de un tratado de unión aduanera, y en general de la marcha de ésta, o sea simplemente cuestión de que en un país se tenga el propósito de permitir que el gobierno pueda poner en juego una política comercial más ágil.^{100/} Por ello se consideran en esta sección las dos eventualidades con ejemplos concretos.

En la primera de las dos hipótesis, cuando (a pesar de que la unión aduanera debe constituir finalmente un solo territorio aduanero con todos los de los países que la componen) los Estados participantes opten por mantener incólume su soberanía impositiva y por ue la unión carezca de la capacidad de tomar decisiones al respecto, es decir que el proceso de su desarrollo se continúe desarrollando a través de negociaciones, se presentará una de las dos situaciones siguientes: o las Constituciones de los países integrantes de la zona o unión son flexibles en el sentido de permitir (con el propósito de dotar de agilidad a la política comercial) que el

^{100/} El objetivo suele ser facilitar que el Ejecutivo, aplicando medidas fiscales de cuantía, defienda con prontitud a sectores de la producción que se encuentren en dificultades en el mercado interno ante la competencia extranjera, o a la economía, en su conjunto, contra eventualidades como la representada por un desequilibrio en la balanza de pagos y una consiguiente amenaza para la estabilidad de la moneda que requieran elevar rápidamente los aranceles con objeto de disminuir las importaciones.

Legislativo pueda delegar en el Ejecutivo su atribución de establecer im
101/
puestos y modificarlos, caso en el que el problema se simplifica porque
basta que cada Ejecutivo ponga en aplicación por decreto, que será soma
tido oportunamente a la aprobación legislativa, el resultado de las ne-
gociaciones; o la Constitución es de tipo rígido, esto es: se atiende es
trictamente al principio de derecho público de que la función de distri
bución de las cargas públicas a través del impuesto es una función del
Legislativo y que, como tal, es por su naturaleza indelegable. Más no
debe perderse de vista que, aún en el último caso, se han visto ocasio-
nes en que, no ya para efectos de constitución de uniones aduaneras sino
para los de otorgar flexibilidad a la política comercial del país, se
ha solicitado escapar de algún modo a la rígida interpretación constitu-
cional y hacer una excepción a la regla en materia de impuestos de adua-
na.

El Benelux es un ejemplo del primer caso: una unión aduanera
que, aunque goza de cierta autonomía, no la tiene hasta el extremo de
haber renunciado los países que la constituyen a la facultad de aprobar
directamente cualquier negociación o renegociación de liberaciones den-
tro de la unión, o de equiparación o reajuste de niveles de imposición
hacia fuera de ella; pero en esta unión el problema de la flexibilidad
de la aplicación de lo acordado en las negociaciones ha sido fácilmente
resuelto porque las Constituciones de los países que la forman permiten

101/ Es el caso de algunos países europeos, Francia entre ellos. También
permiten la delegación algunos sistemas constitucionales sudameri-
canos, como el de Venezuela. En México se llevó a cabo en 1951 una
reforma a la Constitución para hacer posible el procedimiento. Se
trató en la circunstancia no sólo de impartir flexibilidad a la po-
lítica comercial sino también de atender a necesidades de política
económica general y en particular monetaria. Así, después de la
reforma, el Ejecutivo puede verificar sin retardo cambios de la ta-
sa de los impuestos de exportación o de importación. Anualmente,
el Congreso, al aprobar la ley general de ingresos faculta al eje-
cutivo para hacer las reformas que requiera, y aprueba las efectua-
das en el año precedente.

que los Ejecutivos pongan de inmediato en aplicación, por decreto, lo acordado por sus representantes en la agrupación aduanera, bajo la condición de que se aplique con carácter provisional hasta que los Parlamentos le otorguen definitiva sanción.

En efecto, la ley uniforme sometida a cada Parlamento autoriza "el empleo del procedimiento reglamentario en cuanto concierne a los cambios que deba sufrir la tarifa aduanera (art. 2, letra a), medidas relativas a la percepción de los derechos de aduana; letras b) y c); suspensiones y cambios verificados en la tarifa) así como con respecto a gran parte de la legislación económica...". ^{102/} En cuanto a los motivos de la adopción de tal procedimiento y a las formas que reviste, se expresa así Meade: "...con vistas a hacer posible la negociación de modificaciones del arancel común del Benelux en los acuerdos comerciales con otros países sin arrostrar retardos intolerables y situaciones de incertidumbre, se ideó un procedimiento especial por parte de los países de la unión. En la legislación aprobada por cada uno de los tres parlamentos a efecto de ratificar la unión aduanera, cada gobierno quedó autorizado por su propio legislativo para acordar con los otros dos, y para aplicar modificaciones al arancel común, bajo la sola condición de obtener con posterioridad aprobación parlamentaria a tales cambios. Los derechos serían restaurados a su primitivo nivel si uno de los tres parlamentos no aprobase las reformas. Un motivo adicional para adoptar tal procedimiento encaminado a facilitar los cambios en el arancel común fué la consideración de la rapidez con que el último tenía que ser elaborado y del carácter, forzosamente experimental, de una estructura arancelaria tan novel". ^{103/}

102/ Memento Economique, op.cit., p. 361.

103/ Meade, loc.cit., p. 213.

En cuanto al segundo caso, o sea el de la superación, en un país determinado, de las dificultades constitucionales para poder dotar de flexibilidad a la política comercial, puede citarse a Estados Unidos; su Constitución adjudica efectivamente, en su sección 8, en forma exclusiva, al Legislativo, no sólo el establecimiento de impuestos sino incluso su recaudación.^{104/} No obstante, se ha admitido que el Legislativo no contraviene esa disposición constitucional cuando, reservándose siempre la fijación de los derechos de importación, establece por encima y por debajo de ella márgenes fijos dentro de cuyos límites puede el Ejecutivo, en determinadas eventualidades señaladas por la ley que otorga esa facultad, elevar o disminuir el impuesto. Así, en la Ley que implantó la tarifa aduanera de 1922 se previó que el Ejecutivo podía aumentar o reducir los aforos fijados por el Congreso hasta en un 50 por ciento en acuerdo con el llamado principio de nivelación de costos, y la Ley de Convenios Comerciales de 1934 implantó otro sistema según el cual, para facilitar la política de acuerdos comerciales iniciada por el entonces Secretario de Estado, Cordell Hull, el Jefe del Ejecutivo quedó autorizado por el Congreso para reducir hasta en un 50 por ciento los derechos de importación de la tarifa Smoot-Hartley de 1930.^{105/}

2. Solución en ciertos casos de unión aduanera, por medio del otorgamiento de suficiente autonomía a los órganos de la unión.

Si, como ya se observó, al tratarse de la constitución de una unión aduanera —o incluso de la formación de un mercado común

^{104/} En este respecto, desde que comenzó a aplicarse la Constitución se optó también, no obstante la regla constitucional, por una solución de orden práctico: el desempeño de la función de recaudar los impuestos por agentes del Ejecutivo. Con la sola reserva de que, como sucede con el Recaudador de la Renta Interna, la designación del Presidente sea confirmada por el Senado. Ver United States Government Organization Manual, 1956-1957. Government Printing Office, Washington, D. C.

^{105/} Véase Don D. Hartley, American Imports, p. 113 y siguientes, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1955.

restringido a algunos productos como el representado por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero—, se decide observar estrictamente el principio que preside esa clase de organizaciones (formar, con carácter general o limitado, de varios territorios aduaneros uno solo), la solución del problema de la flexibilidad es completamente distinta a la que se ha adoptado en el Benelux. Se incrementa entonces muy considerablemente la autonomía de la unión misma; y, sobre todo en cuanto se refiere a la facultad de tomar determinaciones para efectuar los reajustes de carácter impositivo que requiera el adecuado desenvolvimiento del plan de unión, se otorgan atribuciones amplias a los organismos de la agrupación aduanera. Como de todos modos debe respetarse el principio de que son cuerpos representativos del contribuyente a quienes corresponde establecer impuestos y variarlos, aunque a veces se permite a los organismos que representan a los gobiernos disfrutar de algunas de dichas facultades, se tiende generalmente a que las compartan con órganos de la unión que en realidad sean delegaciones de los congresos o parlamentos de los países miembros, y recientemente en Europa hasta se ha llegado al caso de que se prevea que en el futuro los representantes últimamente nombrados sean elegidos por medio del sufragio universal en cada uno de los países que constituyen la unión.

Ejemplos precisos en el pasado en los que se resolvió el problema más o menos como se acaba de indicar son los de la unión aduanera austrohúngara y el del Zollverein en Alemania. ^{106/} En nuestros días cabe citar a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y a la Comunidad Económica Europea de reciente creación, ^{107/} cuya estructura se ha calculado en buena parte de la organización primeramente nombrada. ^{108/}

106/ Ver el capítulo IV.

107/ Aparte del tratado que la constituye, ver Dusan Lukac, L'intégration économique, solution de la crise de l'Europe, Ginebra, Librairie E. Droz, 1953.

108/ Traité instituant la Communauté Economique Européenne. /La Comunidad

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero ha sido dotada de organismos a los que puede atribuirse un neto carácter confederal o supranacional, tanto por su origen o por la autonomía de que gozan como por el carácter o el alcance de las atribuciones que se les confieren. Así, la Alta Autoridad, el organismo más activo de la Comunidad, posee una serie de facultades que cabe definir como de carácter impositivo y aunque está constituida por representantes de los gobiernos, no sólo goza de entera independencia para sus decisiones, sino que éstas, de estar sujetas a algún control, es al de la Asamblea Común (especie de parlamento federal cuyos miembros son designados por los Legislativos de los países participantes); por añadidura, se ha previsto en el Tratado la posibilidad de que dichos representantes sean en el futuro elegidos por medio del sufragio universal en los distintos países.

Acentúa por último el carácter supranacional de la Alta Autoridad y de la Asamblea el hecho de que no pueda decirse que sus determinaciones sean la culminación de negociaciones, sino de debates como los de un cuerpo parlamentario cualquiera, ya que la regla es que sean adoptadas por mayoría y no por unanimidad, tratándose unas veces de una mayoría simple y otras de una mayoría calificada o ponderada según diversas

109/ No obstante que su latitud en materia de determinación de gravámenes aduaneros se vea limitada por el hecho de que el tratado mismo de constitución (Art. 4) haya liberado de una vez de gravámenes aduaneros, para los efectos del tráfico intrarregional, a los artículos que constituyen objeto de la comunidad, la Alta Autoridad puede, con la aprobación del Consejo —compuesto por miembros de los Gabinetes Ministeriales de los países miembros— efectuar derogaciones a dicho artículo adoptando medidas, o permitiendo adoptarlas a los Estados Miembros, que establezcan impuestos de importación o restricciones cuantitativas sobre los productos de un participante que no haya cumplido las obligaciones del tratado. Puede asimismo proponer al Consejo que fije topes (máximo y mínimo) a los derechos de importación sobre el carbón y el acero provenientes de fuera de la Comunidad sin que tales topes hayan de ser uniformes para todos los miembros. Sus demás facultades se refieren a regulaciones de la producción y de los precios, y a otras materias, pero casi siempre a atribuciones que, de no existir la Comunidad, serían normalmente de la competencia exclusiva de los Parlamentos.

normas especiales. Por último, el Consejo mismo —que sí es un representante de los gobiernos, al cual se le permite exponer los puntos de vista de éstos y recibir de ellos instrucciones—, puede adoptar en algunas ocasiones decisiones mayoritarias que son igualmente de aplicación obligatoria.

En el caso de la unión aduanera que será uno de los instrumentos de la Comunidad Económica Europea que acaba de ser establecida, el problema de la flexibilidad en la aplicación de las reformas convenidas, o de los reajustes que se consideren precisos para la buena marcha de la unión, se ha visto notablemente simplificado porque la liberación del tráfico intrarregional se llevará en principio automáticamente a cabo por medio de rebajas graduales y uniformes de los derechos de importación sobre la generalidad de los productos incluidos en los aranceles. Y en cuanto a la equiparación, debe quedar realizada para el fin del período transitorio de doce años por medio del ajuste de los derechos hacia el exterior a un promedio aritmético de los niveles arancelarios que existían en enero de 1957 para cada producto en los cuatro territorios aduaneros.

Sin embargo, existen casos en los que, de no haberse otorgado las facultades excepcionales que le dan a los órganos de la Comunidad su carácter supranacional, hubiera habido que recurrir a negociaciones, ratificadas por los Poderes Públicos de los miembros, para resolver determinadas situaciones. Así, en ciertas circunstancias y dentro de determinadas condiciones, la Comisión está facultada para autorizar a un país miembro que afronte dificultades especiales a retardar la aplicación de los niveles uniformes

110/ De hecho en las cuatro tarifas, pues los países de Benelux tienen una sola.

111/ Traité instituant la Communauté Economique Européenne. (Ver en particular artículos 8, 13, 14 y 19). Las dos reglas enunciadas son de carácter general pero están sujetas a excepciones.

112/ acordados. Además, el Consejo está autorizado para decidir, a propuesta de la Comisión, modificaciones o suspensiones de los derechos del arancel común hasta por dos periodos sucesivos de seis meses, las cuales no excedan del 20% del monto de cada derecho. 113/ Como el Consejo está formado por representantes de los gobiernos, no parece a primera vista que haya nada de extraordinario en esta forma de solución, pero el hecho de que el Consejo proceda en el caso por mayoría calificada, y sin consulta a los Ejecutivos ni aprobación previa de los Legislativos, a adoptar una determinación de la que dependerá el nivel de los impuestos de aduana, confiere en la ocasión el carácter de cuerpo federal o supranacional a este organismo.

Puede asimismo citarse otro caso excepcional en que el Consejo posee atribuciones de este tipo. A Francia se le ha concedido por vía de excepción que conserve sus impuestos especiales sobre la importación y sus subsidios a la exportación, 114/ con la condición de que la Comisión revise los niveles de los mismos anualmente y de que el Consejo pueda, en ciertas circunstancias determinadas en el protocolo especial 115/ establecido para el efecto, autorizar, por mayoría calificada, a los demás Estados Miembros a adoptar medidas compensatorias. Por último, una mayoría calificada del Consejo puede decidir que Francia debe eliminar los impuestos especiales y los subsidios si el organismo encuentra que

112/ Ibid, artículo 26.

113/ Ibid, artículo 28.

114/ Posiblemente la reciente devaluación del franco no haga indispensable que Francia utilice la excepción o que haga uso de ella totalmente.

115/ Traité instituant la Communauté Economique Européenne. Protocole relatif a certaines dispositions interessant la France.

durante el curso de un año la zona del franco no muestra déficit en su balanza de pagos y que Francia ha acumulado durante el período reservas monetarias internacionales que puedan considerarse satisfactorias. A Francia le queda el recurso de solicitar un arbitraje si no está de acuerdo con la decisión.

3. Los problemas específicos por resolver en el caso centroamericano:

De la estructura de que ha sido dotada por el Tratado Multilateral de Libre Comercio la zona de libre comercio centroamericana, y de las consideraciones expuestas en las páginas anteriores, se deduce que los problemas de flexibilidad por resolver pueden ser enumerados detalladamente como sigue:

a) Necesidad de poner en vigencia, sin las excesivas dilaciones que supone el debate parlamentario en cinco asambleas legislativas, los protocolos adicionales que amplíen la lista de productos objeto de libre comercio conforme al Tratado o que establezcan regímenes especiales de rebajas progresivas, según lo prevé el artículo XVII.

b) Necesidad de poner en vigencia la equiparación de los impuestos de aduana hacia el exterior sobre los artículos liberados u objeto de rebajas graduales progresivas. Como la intención ha sido que las liberaciones y la equiparación deben llevarse a cabo al unísono, el desenvolvimiento total del proceso llegaría a entorpecerse, o por lo menos a sufrir dilación, si no se encontrase una fórmula que resolviese el problema de darles pronta y a la vez paralela aplicación a ambas medidas.

c) Necesidad de que se puedan aplicar, sin dilaciones muy considerables, las reformas que, por un motivo u otro, y previa negociación, se

haya acordado hacer a los niveles comunes de imposición anteriormente es-
tablecidos sobre artículos provenientes del exterior de la región. Se re-
queriría proceder con idéntica prontitud en cuanto toca a la aplicación
o a la eliminación de una serie de medidas de política comercial, como
las restricciones cuantitativas, en el interior de la zona.

d) Y por último, para que pueda marchar adecuadamente la zona
de libre comercio, tal como la prevé el Tratado, resolución de la difi-
cultad que supondría tener que acudir a las asambleas legislativas de
los respectivos países cada vez que, por una variación en los precios del
producto o por otras razones, desapareciera la uniformidad sobre un ar-
tículo cuyo gravamen aduanero uniforme hubiera sido ya convenido.

Para ilustrar esta última cuestión supóngase que a un artícu-
lo X de un valor de 10 dólares c.i.f. en el momento de la equiparación
se le ha convenido un aforo centroamericano uniforme de 30 por ciento.
En tanto cualquiera de los países se conforme en un momento dado al ni-
vel uniforme mediante un impuesto específico, o uno mixto --específico
y ad valorem--, bastará una modificación del precio c.i.f. del producto
importado para que en ese país la incidencia de los impuestos deje de ser
de 30 por ciento. Si el país fija sus impuestos, digamos, en 2.00 dóla-
res más 10 por ciento ad valorem, y el artículo sube de precio a Dls. 13,
el país en cuestión aplicará impuestos por Dls. 3.30, o sea el 25.30 por
ciento en lugar del 30 por ciento. Si esto ocurriera, no sólo en un
país, sino, en diverso grado, en los cinco países, se verá la inconve-
niencia que supondría tener que esperar a que cinco asambleas debatie-
sen el reajuste para efectuarlo. (El problema es semejante si ocurrie-
ra que todos los países tuviesen iguales impuestos específicos

/-equiparación

Equiparación impuesto por impuesto, quedaría alterada la incidencia del impuesto --por ejemplo, 25 en lugar de 30 por ciento--, aun cuando en igual grado en los cinco países. Se mantendría la equiparación efectiva, pero no se estaría respetando el nivel uniforme convenido).

4. Posibles soluciones

La consideración de posibles soluciones entraña la necesidad de examinar si las constituciones centroamericanas son flexibles o rígidas en el sentido de permitir la delegación a los respectivos Organos Ejecutivos de la facultad de aplicar rápidamente, por lo menos en forma provisional y hasta posterior aprobación de las Asambleas Legislativas, los protocolos adicionales al Tratado Multilateral que añadan nuevos artículos a la lista de liberaciones, y que equiparen los impuestos de aduana hacia el exterior de los artículos así liberados, o que constituyan convenios especiales de establecimiento de rebajas graduales sobre algunos artículos para efectos del tráfico intrarregional. Asimismo, será preciso examinar si las Constituciones permiten la delegación para remediar sin retardo las situaciones de desajuste de gravámenes uniformes, originadas en variaciones de alguna importancia de los precios de artículos sujetos en los aranceles nacionales a aforos en que figure un elemento específico.

El análisis ha de conducir igualmente a examinar si las Constituciones, de no permitir la delegación de facultades de imposición a los Ejecutivos, la permitirían a comisiones de los propios órganos legislativos; de esta manera los problemas en estudio podrían encontrar resolución, o bien por medio de comisiones permanentes --existentes o creadas ad hoc-- de las Asambleas, que podrían aprobar el resultado de las negociaciones que se

/celebraran

celebraran para complementar la zona de libre comercio (o los reajustes, que, sin negociación, requiriesen, por motivo de variaciones de precios, los aforos sobre artículos sujetos a nivel uniforme); o bien por medio de legislación que se adicionara al Tratado en el sentido de que una delegación conjunta centroamericana --una especie de dieta confederal de facultades estrictamente limitadas a cambios en la imposición aduanera relacionados con la zona de libre comercio--, funcionase en el seno de ésta para los consiguientes efectos.

Planteaos así los términos de la búsqueda de soluciones queda por lo mismo definida su forzosa limitación y la necesidad, en los casos en que la respuesta sea negativa, de que un estudio como éste se reduzca a plantear la dificultad y se abstenga de formular recomendaciones acerca de materias, como la de reforma constitucional --para permitir la delegación, o para poder crear los organismos supranacionales-- que son enteramente privativas de la soberanía de los Estados.

a) El problema de la flexibilidad y las reglas constitucionales centroamericanas. A juzgar por los textos de las respectivas disposiciones constitucionales, parece dudoso que las Constituciones centroamericanas permitan a las Asambleas establecer por vía legal los procedimientos que doten de flexibilidad a las modificaciones del sistema impositivo aduanero requeridos para facilitar el desenvolvimiento de la zona de libre comercio centroamericano, ni por delegación del Legislativo

116/ Véase el apéndice a este capítulo, donde se transcriben brevemente anotadas, las disposiciones constitucionales relativas a la creación y reforma de impuestos en general. Se han añadido igualmente las relativas a la aprobación de tratados, ya que ésta es otra vía a través de la cual podría encontrarse la solución, a condición de que las Constituciones permitiesen que el Ejecutivo pusiese en vigor provisionalmente el resultado de ese tipo de negociaciones hasta posterior consideración definitiva por parte del Legislativo.

/al Ejecutivo

al Ejecutivo —incluso delimitada al caso preciso de modificaciones de impuestos de aduana relacionadas con la zona de libre comercio—, ni por medio de una fórmula que permitiese al Ejecutivo poner en aplicación, de manera provisional y hasta aprobación legislativa, los protocolos correspondientes a negociaciones complementarias de la formación de la zona; ni, en fin, por designación de comisiones de las Asambleas que aseguraran el ininterrumpido cumplimiento de los procedimientos de complementación de la zona y las reformas que precisaran las listas de liberación y los niveles de equiparación. Como la materia de la interpretación constitucional también es privativa de las autoridades competentes de los Estados, el criterio que se acaba de exponer no tiene, sin embargo, carácter de opinión definitiva. Por otra parte, en algunos casos, las Constituciones puede que hayan sido interpretadas de distinta manera, y el Ejecutivo, en alguna de esas eventualidades, haber procedido a modificar por decreto impuestos aduaneros sin que el procedimiento haya dado lugar a un recurso de inconstitucionalidad. También podría ocurrir que en el futuro, y con vistas a resolver los problemas que se plantean en este capítulo, los propios países trataran de encontrar soluciones de flexibilidad que no entrañasen violación de las Constituciones como, para el caso de las equiparaciones, una similar a la representada por el ejemplo antes citado de Estados Unidos.

En todo caso, de prevalecer el criterio de que la rigidez de las reglas constitucionales no permite eludir la necesidad de aprobación legislativa para todo aumento en el número de artículos incluidos en la lista de liberaciones, toda equiparación de impuestos hacia el exterior sobre un producto y toda reforma a los niveles de las equiparaciones realizadas, habrían de considerar los Ejecutivos la necesidad de solicitar cuantos medios

/pudieran

podieran permitir reducir al mínimo el lapso entre la celebración de las negociaciones y el momento de someter sus resultados a las Asambleas.

Uno de estos medios pudiera ser no dar lugar a que dichas Asambleas clausuraran sus sesiones sin antes considerar los proyectos respectivos (es decir, los protocolos adicionales al Tratado) por causa de que las negociaciones se hubieran prolongado excesivamente o porque los proyectos mismos de protocolos, ya acordados, hubieran sido retardados en su presentación por el propio Ejecutivo.

b) El caso especial de los reajustes necesarios para mantener los gravámenes uniformes acordados. Queda, en fin, por examinar, si es posible, -en el caso de los reajustes exigidos para conservar la uniformidad desaparecida eventualmente por motivo de variaciones en los precios de artículos con aforo en todo o en parte específico-, que los Ejecutivos remedien la situación de inmediato por medio de decretos, sin tropezarse con dificultades de orden constitucional. La solución a este problema, que es el más delicado de todos, ya que de no ser resuelto se desajustaría de continuo el sistema de equiparación, parece por fortuna menos difícil que la que podría encontrarse a los demás. Aclara la situación el concepto fundamental de derecho público de que la determinación constitucional de reservar al Legislativo el establecimiento de contribuciones parte de la idea de que sólo a los cuerpos representativos corresponde la función de repartir las cargas públicas entre los ciudadanos-contribuyentes. De ahí se deduce que cuando una reforma no implica alteración de la carga sino restablecimiento de ella en el nivel en que primitivamente la fijó el Legislativo, el Ejecutivo puede adoptar,

/sin participación

sin participación forzosa del Legislativo, las medidas que conduzcan a ese restablecimiento. Por lo tanto, si se admite que es en el tratado, o protocolo adicional a éste, aprobado por el Legislativo, donde quedó determinado, por compromiso con otros Estados, el nivel de los impuestos equiparados, es claro que el Ejecutivo puede proceder por Decreto a restablecer ese nivel en cuantas ocasiones sufra desajuste. Es cierto que tendrían también carácter de ley, al igual del Tratado y de sus protocolos adicionales, las disposiciones arancelarias que hubieren establecido el impuesto dotado de base específica o mixta que así se quisiese reajustar. Pero para estimar que hay motivo suficiente para determinar que el impuesto uniforme contenido en el tratado o en los protocolos, podría predominar como gravamen fundamental y punto de referencia decisivo, sobra con tomar como precedente la situación que ocurre cuando el arancel, tal como ha sido establecido, contiene unos aforos y, por tratado anterior o posterior todavía vigente, dichos aforos han sido negociados a niveles más bajos con uno o más países. En todos esos casos el nivel negociado es el que debe aplicarse a las importaciones de los países con los que se ha negociado, y no las tasas contenidas en el arancel, aun cuando no se haya incluido en el último en una columna especial, al lado del respectivo aforo, ni se le haya dado lugar de algún modo en el instrumento arancelario.

Parece aclarado por lo tanto que, aun cuando se interpreten las Constituciones en el sentido de que poseen la rigidez más extrema en materia de reservar la creación y reforma de impuestos al Legislativo, el Ejecutivo podría efectuar sin recurrir a él los reajustes en cuestión por lo que el problema se reduce en este caso a definir los métodos más adecuados para que quede a salvo la perfecta legalidad del procedimiento y pueda

/desenvolverse

desenvolverse de la manera más fácil y rápida que la eventualidad requie
re. Según las interpretaciones constitucionales que se hagan en cada
país, se podrá requerir, o no, que el Ejecutivo recabe posteriormente
la aprobación del Legislativo.

Para facilitar el tipo de solución que se ha señalado, se su
giere que se establezca, en un protocolo adicional al Tratado, el compro
miso de mantener la uniformidad a través de pronto reajustes del aran
cel cuando los gravámenes uniformes se hayan desajustado por las circuns
tancias anteriormente aludidas, y se incluya además, en la parte inicial
o final del proyecto de ley en el que sean aprobados el Tratado o los
protocolos adicionales que establezcan las nuevas equiparaciones, un ar
tículo en el cual quede plenamente autorizado el Ejecutivo a efectuar
los reajustes que sean necesarios para que las tasas arancelarias conti
núen correspondiendo al gravamen uniforme indicado en el instrumento al
que, en el momento, se va a dar aprobación legislativa.

Conviene recordar, por último, que la flexibilidad necesaria
a que se ha venido haciendo referencia se requiere no sólo para mantener
la igualdad efectiva del gravamen uniforme centroamericano, sino para
mantener siempre inalterable, en todos y cada uno de los países, el gra
do de incidencia del gravamen uniforme, aun en el caso de que no hubiese
discrepancias entre los países. Es decir, si cada país adoptase, para
conformarse al nivel uniforme centroamericano, idénticos impuestos espe
cíficos (exclusivamente) o idénticos impuestos mixtos (distribuidos por
igual entre específico y ad valorem, con igual base de valuación), es
claro que una variación del precio c.i.f. del producto no alteraría la
equiparación; pero, en cambio, se habría modificado, en igual medida en

/ca a país,

cada país, la incidencia uniforme, convenida entre los cinco países, del gravamen centroamericano. Por consiguiente, aun en este caso, tendría que realizarse un ajuste inmediato de los impuestos en cada país.

La forma ideal de evitar todo este problema sería, desde luego, la adopción en cada país de un impuesto único ad valorem, sobre igual base de valuación, como medio de equiparación arancelaria con respecto a los productos incluidos en el Tratado, porque entonces se mantendría siempre inalterable la incidencia del gravamen uniforme.

APENDICE

1. Disposiciones constitucionales de Centroamérica sobre establecimiento y reforma de contribuciones.

a) Guatemala. El Artículo 147, inciso 3, de la Constitución de Guatemala de fecha 2 de febrero de 1956, establece que "corresponde al Congreso... decretar tasas e impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado, y determinar las bases de su recaudación". No existe en el resto de la Constitución citada excepción alguna a tal disposición.

b) El Salvador. La Constitución de 14 de septiembre de 1950 estatuye, en el inciso 15o. del Artículo 46, que corresponderá a la Asamblea Legislativa "decretar contribuciones o impuestos sobre toda clase de bienes e ingresos en relación equitativa..." El inciso 6o. del Artículo 48 constitucional señala entre las atribuciones de la Comisión Permanente de la Asamblea "...las que le encomiende expresamente la Asamblea". Pero el Artículo 119 dispone que "no se pueden imponer contribuciones sino en virtud de una ley..." y de los Artículos constitucionales 35, 46 (inciso 12o.) y 58 se deduce que sólo la Asamblea misma podrá ejercer la función legislativa, sea para dictar nuevas leyes o para reformar las existentes o abrogarlas.

c) Honduras. La anterior Constitución, dictada en 28 de marzo de 1936, enumeraba entre las atribuciones del Congreso, Artículo 101, inciso 33, la de "imponer contribuciones y otras cargas públicas". Tampoco en este caso existía en el resto del texto constitucional disposición particular que permitiera delegación, sea al Ejecutivo, sea a una

Comisión Permanente del propio Congreso cuando éste se encontrara en receso, de la atribución del Legislativo en materia de establecer impuestos. De entonces acá, mientras se reúne una Asamblea Constituyente que dicte una nueva Constitución, ha regido, bajo dos gobiernos sucesivos, una situación de excepción dentro de la cual el Ejecutivo ha venido ejerciendo funciones legislativas, incluso la de establecer y modificar impuestos. **

d) Nicaragua. La Constitución de Nicaragua de lo. de noviembre de 1950, en el inciso 11 del Artículo 148, atribuye al Congreso "Imponer contribuciones"; y el Artículo 150, según el cual las facultades del último son indelegables, se hace excepción de las de legislar en diversas materias, entre las cuales la de hacienda establece en seguida que "la facultad delegada de legislar en Hacienda no comprende la de crear impuestos..." El Presidente de la República podrá, no obstante, según el mismo Artículo 150 "crear contribuciones e impuestos con carácter general" pero únicamente "cuando hubiese estallado una guerra civil o internacional" quedando sujeto a dar cuenta de ello al Congreso en su primera reunión.

e) Costa Rica. La Constitución de Costa Rica dispone, en el Artículo 121, inciso 13, que corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa "establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales". No existe otra disposición que, por vía de excepción, permita delegar dicha atribución al Ejecutivo o a una Comisión Permanente emanada del seno mismo de la Asamblea.

** Ver el mensaje del señor Jefe del Estado de Honduras, D. Julio Lozano Díaz, al Honorable Consejo de Estado, 1955; y Decreto No. 1 de la Junta Militar de Gobierno de 3 de noviembre de 1956.

** Ver, para ejemplo, Decreto Ley No. 106 de 30 de junio de 1953 que crea un impuesto sobre cigarrillos de fabricación nacional (Decretos-Ley del 80 al 119, República de Honduras, C.A. Tegucigalpa D.C.); y Decreto No. 16 de la Junta Militar de Gobierno de 26 de noviembre de 1956, reformando una serie de aforos del Arancel de Aduanas (La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras, 26 de noviembre de 1956).

2. Disposiciones constitucionales de Centroamérica sobre tratados internacionales.

a) Guatemala. Según el inciso 3 del Artículo 149 de la Constitución vigente, corresponde al Congreso "aprobar o improbar, antes de su ratificación, los tratados y convenciones que el Ejecutivo haya celebrado". Añade que "para su aprobación se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que formen el Congreso".

(Por lo tanto, en el caso de modificaciones de impuesto incluidas en un tratado, se tropieza con una rigidez todavía mayor que la existente para las reformas de ellos, puesto que las últimas pueden ser efectuadas por la vía corriente de iniciativa de la reforma por parte del Ejecutivo y presentación de ésta al Legislativo para su aprobación por mayoría ordinaria.)

b) El Salvador. La Constitución, en el inciso 29 del Artículo 46, confiere a la Asamblea Legislativa la atribución de "ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados o denegar su ratificación"; y añade que "en ningún caso podrá ratificar los tratados o convenciones en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales..."

c) Honduras. La última Constitución vigente en Honduras expresaba que correspondía al Congreso, entre sus atribuciones, la de "aprobar o improbar los tratados celebrados con las demás naciones" (inciso 25 del Artículo 101). En la actualidad, y mientras no sea dictada la nueva Constitución, el Ejecutivo podría aplicar por Decreto-ley esas reformas como cualesquiera otras.*

* Véase el inciso c) de la Pág. 116

d) Nicaragua. El inciso 8 del Artículo 148 de la Constitución concede exclusivamente al Legislativo la atribución de "aprobar o desechar los tratados con naciones extranjeras".

e) Costa Rica. Según el Artículo 149, inciso 2 de la Constitución, "corresponde también al Congreso... aprobar o improbar, antes de su ratificación, los tratados y convenciones que el Ejecutivo haya celebrado. Para su aprobación se requiere el voto favorable de las dos terceras partes del número de diputados que formen el Congreso".

VII. EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El Artículo XXV del Tratado Multilateral de Libre Comercio establece los organismos encargados de dirimir las diferencias que se susciten con motivo de la interpretación o de la aplicación de dicha convención.

1. Problemas susceptibles de necesitar solución jurisdiccional en el caso de una zona de libre comercio como la que se desenvuelve en Centroamérica.

Los problemas susceptibles de ameritar solución jurisdiccional en el caso de una zona de libre comercio, en la cual se ha decidido ir al propio tiempo unificando los impuestos de aduana hacia el exterior de la región, son de dos categorías: a) los relacionados con la interpretación de las cláusulas mismas del instrumento convencional que ha creado la agrupación aduanera, y b) otros de menor fuste, relativos en general a los modos de aplicación en la práctica de los gravámenes uniformes acordados y en particular a la determinación de la base del impuesto. Es de utilidad distinguir entre estos dos géneros de cuestiones pues, lógicamente, la jerarquía misma de los organismos jurisdiccionales debería depender de la importancia de los problemas a los cuales les corresponda dar solución, si bien podría aducirse que esta diferencia posee un valor más teórico que práctico ya que la divergencia acerca de un problema menor, si no se ve resuelta en la instancia inferior, habrá menester de una de apelación que emita a su respecto sentencia definitiva. Resulta, no obstante, evidente que de existir criterios distintos en los gobiernos pertenecientes a una agrupación aduanera regional respecto a un punto de interpretación del tratado, lo más expeditivo

/sería que,

sería que, de no lograrse rápidamente un acuerdo a través de negociaciones, el asunto pasara sin dilación al organismo jurisdiccional de mayor categoría encargado de darles una solución concluyente. En tanto que, tratándose de los problemas de menor grado ya citados —como, por ejemplo, la cuestión de si uno de los miembros del grupo está o no aplicando correctamente al método común de valuación adoptado o de si el a foro mixto que ha dictado traduce o no con exactitud el gravamen uniforme ad valorem acordado— no se justificaría sino en último caso el recurso al alto organismo jurisdiccional cuya misión predominante y casi exclusiva debería ser la interpretación de las cláusulas del Tratado cuando haya menester.

2. El antecedente del Benelux

En el caso del Benelux ha sido creado un organismo jurisdiccional de vasta competencia —la Comisión de Litigios Aduaneros, establecida por el Artículo 4 de la Convención respectiva— que se ocupa de la resolución de las diferencias que acerca de la aplicación de la tarifa común y de las normas legales y reglamentarias que a éstas se refieran le sean sometidos por los ministros competentes de los países miembros de la unión. A la competencia de la expresada Comisión pertenece también considerar las sentencias dictadas sobre un asunto aduanero que pongan en juego la aplicación de las normas de la unión por los tribunales de uno de los países, bien sea porque entren en conflicto con una sentencia emanda de los tribunales de otro de ellos o porque constituyan una interpretación que el gobierno del último no encuentre admisible.

117/ Institut National de Statistique et des Etudes Economiques, Memento Economique. Le Benelux. París, 1953.

Como bien se ve, no existe adjudicación especial de competencia a una jurisdicción superior para los casos de interpretación, en tanto que la Comisión de Litigios Aduaneros la posee por vía indirecta para algunos de otra índole como los suscitados por las decisiones judiciales a que se acaba de hacer referencia. ^{118/} Es de suponer que, si se presentase una cuestión general de interpretación acerca de la Convención misma, los gobiernos podrían también acudir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Por lo demás, las informaciones de que se dispone indican que hasta 1953 --es decir, después de unos cinco años de existencia de la convención-- la Comisión de Litigios Aduaneros no había tenido ocasión de actuar, ^{119/} no obstante habersele atribuido, aparte de una extensa competencia en cuestiones de orden práctico relacionadas con la aplicación de la convención, también la de dirimir problemas jurídicos tan delicados como los provocados por sentencias de los tribunales de uno de los Estados miembros y a los cuales se hizo antes alusión. Ello abona la

118/ Existe un solo caso, relativo al problema de los productos agrícolas, el tráfico intrarregional de los cuales no ha sido aún completamente liberado de impuestos, en que se prevé el recurso a una jurisdicción arbitral de carácter especial. En efecto el protocolo firmado como consecuencia de las conversaciones interministeriales celebradas en Luxemburgo en octubre de 1950, después de acordar que dichos productos, en tanto se realiza su liberación completa de derechos para el tráfico intrarregional, podrán gozar de ese beneficio pero a condición de que se les aplique un régimen de precios mínimos que convendrán las partes al tratado de unión, dispone que las diferencias que se susciten con motivo de la fijación de tales precios, de no ser resueltas en instancias inferiores --la Comisión de Agricultura, Abastecimiento y Pesca del Consejo Económico y las reuniones interministeriales-- pueden ser sometidas a arbitraje. Para mayores detalles acerca de las condiciones en que el último es posible y sobre la composición del tribunal eventual de arbitraje, ver op.cit., p. 464, que contiene el texto del citado protocolo.

119/ Op.cit., p. 361, nota 2.

opinión que se sustentó en la sección anterior de este trabajo de que las controversias relacionadas con meras cuestiones de aplicación es lo más posible, y viene a ser lo corriente, que sean resueltas por los propios organismos de negociación sin necesidad de ocurrir a una jurisdicción especial encargada de dirimir las. Es presumible, asimismo, que los problemas de interpretación más delicados que no hayan podido encontrar solución en un nivel inferior, hayan sido dirimidos en una de las frecuentes conferencias interministeriales. Como es de suponer que diferencias de tal índole deben de haberse presentado más de una vez en el seno del Benelux, no se explica de otro modo la absoluta inactividad de la Comisión de Litigios Aduaneros.

3. La atribución de competencia del Artículo XXV del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Regional.

El Artículo XXV del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Regional otorga una competencia de primer grado a la Comisión Centroamericana de Comercio, creada por el Artículo XVIII, para la resolución de las diferencias que surgieren sobre la interpretación o aplicación de cualesquiera de sus cláusulas. Prevé en seguida la misma disposición una instancia superior de carácter arbitral para las controversias que no hubiesen alcanzado a ser resueltas en la Comisión Centroamericana de Comercio, la cual estará a cargo de un tribunal compuesto por tres magistrados de las Cortes Supremas de Justicia de los países del grupo. Dichos tres juristas serán seleccionados por sorteo, por el Secretario General de la Organización de Estados Centroamericanos y los representantes de los cinco países a esta organización, de entre una lista originada en la proposición de tres nombres por parte de cada una de las repúblicas centroamericanas signatarias del Tratado. Los tres magistrados designados deberán ser entre sí de diferencia nacionalidad. El laudo arbitral, que tendrá efectos de cosa juzgada, habrá de ser pronunciado por mayoría.

/Existe

Existe un número de cuestiones no contempladas en el artículo referido pero que son de fácil solución, sea de acuerdo con la práctica de los tribunales arbitrales, sea por la simple vía del sentido común, Es de deducir, en primer término que, como todas las cortes arbitrales, el organismo de jurisdicción superior no sesionará permanentemente sino que será convocado cuando tenga un número suficiente de asuntos de que ocuparse o cuando así lo justifique, por su importancia, así fuere una sola de las diferencias pendientes por no haber obtenido resolución en la Comisión Centroamericana de Comercio. Lógicamente, aunque no se diga, la convocatoria habría de hacerla la Secretaría de la ODECA a solicitud de cualquiera de las partes interesadas. El lugar de la reunión es otro punto que no ha sido previsto pero es asimismo de pensar que lo decidirá de momento el organismo que convoque, y que se determinará al efecto bien por razones de orden práctico o de acuerdo con el principio de la rotación. Como quiera que sea, resulta evidente que, no importa la verosimilitud de estas suposiciones, sería preferible que la propia Comisión Centroamericana de Comercio elaborase un reglamento que definiera las cuestiones anotadas y se resolviese asimismo si basta con una adopción del mismo por parte de ella o si más bien debe tomar la forma de un protocolo adicional al tratado multilateral.

El juicio acerca de lo apropiado de tales organismos para el cometido que están llamados a desempeñar tiene que ser establecido sin perder de vista dos elementos: de una parte, la ya expuesta experiencia del Benelux, y de otra, ciertas observaciones que se formularon en el capítulo IV anterior acerca de los organismos de negociación. Si se

/fuese a

fuese a emitir opinión en lo abstracto, puede que se estuviese tentado de recomendar un organismo jurisdiccional permanente como el que existe en el caso de la unión aduanera que se acaba de nombrar. Pero, como este ejemplo indica que un organismo tal corre el riesgo de permanecer inocupado toda vez que los organismos permanentes de negociación se esfuercen seriamente por resolver en primera instancia y a través de negociaciones los diferendos que se presenten, el criterio más práctico viene a ser que las disposiciones del Artículo XXV serían adecuadas y suficientes pero a condición de que, como se observa en el capítulo IV, a dichos organismos --más concretamente a la propia Comisión Centroamericana de Comercio-- se les establezca de modo que actúen con carácter permanente.

De no adoptarse tal solución de otorgar carácter permanente al organismo de negociación para que al mismo tiempo que de ésta se ocupa, pueda resolver por vía de conversaciones amistosas las diferencias que puedan presentarse, no restaría sino escoger entre dos vías, ninguna de las cuales parece satisfactoria. La una, consistente en constituir un órgano jurisdiccional permanente único, similar al del Benelux, compuesto no por jueces regulares sino por personas con suficiente capacidad en economía general y en materia aduanera, el cual se ocuparía de resolver cualquier consulta o diferencia de menor categoría en tanto no estuviera en sesiones la Comisión Centroamericana de Comercio, pero cuyos miembros quizás no se encontrarían, por su formación, en situación de pronunciarse adecuadamente sobre serios ^{120/} problemas jurídicos. O prescindir de la creación de tal organismo,

120/ De existir tal cuerpo y a la vez recurso a la corte arbitral, se resolvería esta dificultad, pero a costa de la consiguiente complicación y de una triplicación de organismos, si se cuenta también a la Comisión.

/conformándose

conformándose con la maquinaria de atender posibles conflictos que se encuentra en el anteproyecto en su forma actual, lo que tendría por consecuencia inmediata someter todas las cuestiones que puedan presentarse, aún las mínúsculas, a la prolongada espera de una reunión periódica, y hasta posiblemente presurosa, de los funcionarios delegados por los Gobiernos a la Comisión Centroamericana de Comercio no permanente; y por resultado final que los problemas aguardarían largo tiempo para su resolución y que muchos de ellos, aún de importancia secundaria, habrían de ir a tener al tribunal arbitral porque la Comisión no hubiese alcanzado a solucionarlos en sus sesiones. Lo último incluso tratándose de aquéllos que, por su carácter no estrictamente jurídico, serían mejor y más fácilmente atendidos por personas con una formación distinta a la de los jueces del expresado tribunal.

El camino más práctico parece, pues, ser el de que la Comisión, como se propone en el capítulo IV, posea carácter permanente y que además sea siempre ella como ya lo prevé el Tratado en las disposiciones que la erigen, la que se ocupe de resolver por medio de negociaciones las dificultades mayores y menores que puedan surgir, atendiendo al propio tiempo a los otros numerosos e intrincados cometidos que asimismo se la han adjudicado y que ya de por sí justifican su permanencia. La única objeción que, desde un punto de vista meramente formal, podría formularse lo mismo a esta solución que al articulado del Tratado respecto a estos particulares ^{121/} es que se confundirían en un solo organismo

^{121/} Ya que sólo difieren entre sí en cuanto a que la CCC posea o no carácter permanente pero adjudican a ella iguales atribuciones.

--La Comisión-- dos funciones distintas que es tradicional en Derecho Público mantener separadas, la jurisdiccional y la ejecutiva. A ello cabe simplemente responder que es muy dudoso que pueda calificarse de función ejecutiva al mero procedimiento de negociaciones que de otra parte desenvolvería el organismo. Ya que, no obstante las negociaciones ser conducidas por representantes de los gobiernos bajo las instrucciones inmediatas de éstos, no poseerán carácter legal y obligatorio, o sea, no pasarán a la fase de ejecución, sino luego de ser ratificadas formalmente de acuerdo con las disposiciones constitucionales al efecto previstas. 122/

Naturalmente que tal solución exige igualmente la utilización, para los asuntos que no alcance a resolver la Comisión, y particularmente para las controversias de neto orden jurídico referentes a interpretación del Tratado, del tribunal arbitral en éste contemplado.

122/ Se da por descontado que cualquier resolución al problema de la flexibilidad planteado en el capítulo, habrá sido resuelta en acuerdo con el Derecho Constitucional positivo de cada uno de los países o que, de considerarse imposible toda solución e inconveniente la reforma constitucional, lo acordado en negociaciones quedaría sujeto a la aprobación de los respectivos cuerpos legislativos para poder pasar a la fase ejecutiva. La situación expuesta en esta página no vendría a cambiar incluso ni en la primera eventualidad pues no porque los resultados de las negociaciones fuesen puestos provisionalmente en aplicación, sujetos a posterior aprobación legislativa, por los órganos ejecutivos, dejarían las primeras de ser lo que en realidad son, meros entendimientos de principio que no adquirirían carácter ejecutivo sino cuando les hubiese sido otorgada la aprobación legal en la forma especial en este caso prevista.

