NACIONES UNIDAS
PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA

Distribución: LIMITADA
TAA/LAT/21
13 de mayo de 1958

EQUIPARACION DE GRAVAMENES ADUANEROS Y POLITICA COMERCIAL COMUN 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.

EQUIPARACION DE GRAVAMENES ADUANEROS Y POLITICA COMERCIAL COMUN 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.

INDICE

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

La Resolución 23(CCE) del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano recomendó a la Comisión Ad hoc encargada de formular un proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana que en el mismo se previese la equiparación de los gravámenes aplicables a los productos a los cuales se concediese el beneficio del libre comercio y, como consecuencia, el Artículo IV del proyecto elaborado por la referida Comisión contiene una disposición en la cual, en síntesis, se expresa que tanto por la conveniencia que guarda en sí la unificación de las tarifas aduaneras de los estados centroamericanos como porque tal nivelación viene a ser un corolario de su propósito de constituir entre sus territorios una unión aduanera, los países respectivos determinan proceder a la equiparación de sus aranceles en los términos ya indicados en la recomendación a la Comisión Ad hoc.

Los métodos de aplicación de la equiparación de gravámenes y los problemas que son susceptibles de producirse al aplicarla fueron ya objeto de un documento 1/ elaborado por el experto solicitado por el Presidente del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano a la Junta de Asistencia Técnica para que, en colaboración con la Secretaría de la CEPAL, realizase los estudios encaminados a sentar las bases para la indicada nivelación arancelaria. El presente informe constituye una continuación de esas labores y está destinado a examinar las formas y las condiciones adecuadas para la política comercial común necesaria para el resguardo de la equiparación.

1/ E/CN.12/CCE/SC.1/34-TAA/LAT/13.

/I. LAS MOTIVACIONES

I. LAS MOTIVACIONES DE UNA POLITICA COMERCIAL COMUN

La aplicación de una política comercial común, que no es necesaria en el caso de constitución de una zona de libre comercio propiamente dicha —porque para formarla es suficiente con liberar de derechos de aduana a lo esencial del tráfico en productos originarios entre los países que la forman-- viene a ser imprescindible cuando lo que se determina formar es una unión aduanera porque, entonces se requiere, además, que los países constituyentes adopten un arancel común y la uniformidad arancelaria no se puede mantener sino a condición de que se proceda a desenvolver una política comercial igualmente común. Con todo, como en el caso de la zona de libre comercio de constitución gradual destinada a culminar en una unión aduanera --que se procede a erigir en Centroamérica-- es el propósito ir equiparando los derechos de importación sobre los artículos que vayan siendo incluídos en la lista de liberaciones anexa al Tratado (Art. IV de éste), vale también en este caso el razonamiento de que la equiparación no podría ser mantenida si los Estados que establecen la agrupación aduanera se reservaran la libertad de negociar individualmente, con países de fuera de su grupo, reducciones de los niveles comunes acordados.

De notar es asimismo que, por medio de la unidad de su política comercial, los integrantes de una agrupación aduanera hacen efectiva una de las ventajas potenciales más importantes de ese tipo de organismo, consistente en presentarse a las negociaciones con países de fuera del grupo ofreciendo los beneficios de un mercado de particular amplitud representado por la suma de las demandas de importación de los estados miembros de la unión o zona.

De los razonamientos anteriores se deriva a la vez la ventaja y la conveniencia de una política comercial común. Procede con todo dedicar al tema consideración más extensa con objeto de investigar los más eficaces medios de realizar esa política común y en particular de determinar si podría alcanzar sus objetivos sobre todo en el sentido de preservar la equiparación realizada en la eventualidad de que los países del grupo conservasen, por cualquier vía imaginable, autonomía de negociación. En relación con lo mismo, y como experiencias valiosas, merecen examinarse los modos y pautas a que se ha decidido ajustar el desenvolvimiento de una política comercial común en las uniones aduaneras recientemente establecidas como el Benelux y como la Union Aduanera que organiza el Tratado de Comunidad Económica Europea.

/II. DIFERENCIACION

II. DIFERENCIACION ENTRE POLITICA COMERCIAL COMUN Y POLITICA ECONOMICA COMUN

El análisis de las formas que debe revestir una política comercial de parte de los constituyentes de una agrupación aduanera requiere, para comenzar, definirla y en particular diferenciarla de una política económica común. Esta última, que no llega generalmente a desarrollarse en toda su amplitud sino en las etapas finales de constitución de una unión económica, comprende la aplicación de una política comercial común, una coordinación de las políticas fiscal, monetaria, anticíclica, de fomento económico y de las medidas destinadas a asegurar la libre circulación de la fuerza de trabajo y del capital en el seno de la agrupación; e implica además la necesidad de dotar de cierta uniformidad a las cargas sociales de las empresas y en general a equilibrar los factores de orden institucional que influyen sobre el nivel de los costos.[2/]

La política comercial común, dentro de sus límites estrictos, lleva implícita, como primer paso, la aplicación de un arancel de aduanas uniforme; como paso segundo, derivado del anterior, la abolición de los obstáculos que podrían oponerse a esa uniformidad, --como por ejemplo la eliminación por medio de nuevas negociaciones o de otro procedimiento adecuado, de las consolidaciones de aforos a países de fuera del grupo que hubiesen podido ser concedidos por los países integrantes del mismo--[3/]

2/ Circunstancias propias de la economía de países que han formado recientemente uniones aduaneras, como los de Europa (casos del Benelux y de la Unión Aduanera constituída en el Tratado de Comunidad Económica Europea) han conducido a establecer también ciertas reglas de coordinación de la política agraria.

3/ A través de este estudio se considerará generalmente este paso como adquirido, por motivo de constituir una condición paralela a la unificación arancelaria. Por lo demás el asunto ha sido tratado con toda amplitud en el Capítulo V del documento E/CN.12/CCE/SC.1/34-TAA/LAT/13 intitulado "Los problemas de orden internacional relacionados con la aplicación de los gravámenes uniformes...."

/y finalmente,

y finalmente, como tercer paso, una armonización de la política de negociaciones comerciales de los últimos encaminada a culminar a que negocien conjuntamente como si se tratara de un solo Estado, ya fuera por medio de la agrupación aduanera misma, o a través de la acción coordinada de delegaciones de los países integrantes que de hecho actuarían como si se tratara de una delegación única, si no a efectos de suscribir el tratado o acuerdo comercial, en todo lo referente a la negociación del mismo.

Reducir una política comercial común a tan estrechos límites sería, sin embargo, insuficiente dada la modificación que ha sufrido en la actualidad el concepto mismo de política comercial. Como bien se ve, el concepto anterior circunscribe esa política a una noción basada en el empleo de los dos instrumentos por los que se rige normalmente la misma: uno de aplicación unilateral, representado por el arancel de aduanas, y otro de naturaleza contractual o convencional que consiste en la negociación de tratados de comercio. Un criterio más amplio, y más de acuerdo con las circunstancias actuales, incluiría en la acción conjunta a desarrollar por el grupo otros elementos de política comercial a los que antes sólo se recurría por excepción pero que han pasado a ser de aplicación corriente, como las restricciones cuantitativas, medida que generalmente reviste carácter unilateral, o los convenios de pagos y los acuerdos de trueque[4/] que, por el contrario, poseen carácter convencional.

La inclusión de las restricciones cuantitativas entre las medidas que los Estados que constituyen una unión aduanera deben armonizar se justifica en el estudio publicado acerca del Benelux, en 1953, por el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos del Ministerio de Asuntos Económicos de Francia en estos términos: "Casi todas las uniones aduaneras del pasado

4/ Estos continúan poseyendo carácter de excepcionalidad. En cuanto a las restricciones cuantitativas, su aplicación puede en algunos casos ser regulada por un tratado pero ordinariamente no lo son salvo en lo de establecer la regla de la no discriminación. Por lo que se refiere a los tratados o convenciones comerciales, se les utiliza para la definición otorgándoles su alcance normal de instrumentos de concesión de aforos consolidados o de la claúsula de nación favorecida, o de ambas cosas. Sobre el contenido de éstos y otros instrumentos de política comercial y en particular acerca de su empleo en Centroamérica, véase el Doc. E/CN.12/368 (p. 12 y siguientes).

/reciente

reciente fueron concluídas en una época en que el instrumento principal de política comercial y el obstáculo más serio a la libre corriente de mercancías era el arancel de aduanas. Desde 1930 los aranceles han dejado de ser el instrumento más importante de la política comercial. Al comercio internacional se le ha sujetado a toda clase de restricciones cuantitativas reforzadas por rígidos controles de cambios. En consecuencia, mientras esas restricciones existan, una política común a su respecto es tan indispensable para los países que forman una unión aduanera como lo es una política común en materia de aranceles de aduanas".[5] Exactamente a las mismas conclusiones había llegado poco antes un detenido estudio sobre uniones aduaneras llevado a cabo por la Sociedad de las Naciones, con la sola diferencia de que hacía destacar igualmente la incompatibilidad existente entre las restricciones cuantitativas y el régimen de libre intercambio que tanto las uniones aduaneras como la zona de libre comercio tienen por finalidad establecer.[6]

El presente estudio se limitará a examinar los requisitos de una política comercial desde el punto de vista que acaba de expresarse, dejando para una investigación más extensa los problemas que suscita el establecimiento de una política económica tal como se define al principio de esta sección.

5/ Memento Economique. Le Benelux. Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. París 1953. (p. 406).

6/ Customs Unions. A League of Nations Contribution to the Study of Customs Unions Problems. Department of Economic Affairs. United Nations. Lake Success. New York. 1947.

III. MODOS DE REALIZACION DE UNA POLITICA COMERCIAL COMUN

A. La unidad de negociaciones con los países no participantes en la agrupación aduanera

La constitución de una unión aduanera envuelve de por sí la determinación de dos o más países de constituir un solo territorio aduanero donde antes existían varios. En el propósito va implícita la consecuencia lógica de que la nueva unidad aduanera ha de presentarse con tal carácter a toda negociación de política comercial con países ajenos a ella. Sin embargo, el deseo de los países participantes en ese género de asociaciones económicas internacionales de conservar por lo menos parte de su autonomía ha conducido a que los países, al constituirlas, traten de lograr la unidad de política común indispensable mediante una simple coordinación de esa política y no por procedimientos que les obliguen a actuar unitariamente, como un bloque compacto, en sus negociaciones con Estados de fuera del grupo.

La mejor manera de formarse juicio adecuado sobre uno y otro sistema --unidad de negociaciones o simple coordinación de ellas-- es revisando más ampliamente los propósitos que se persiguen con el establecimiento de la política comercial común, para que, al tener una visión completa de su contenido y alcance, puedan establecerse conclusiones sobre cuál de los dos sistemas ha de ser más efectivo para garantizar su realización.

Ya se ha mencionado que uno de los objetivos que persigue el desarrollo de una política comercial común es el de constituir un territorio aduanero de mayor capacidad de importación que tenga una posición más fuerte para negociar con los demás Estados del mundo y facilitar, si es posible, una alteración en su favor de los términos de intercambio existentes.[7/]

Es lógico deducir que esta ventaja se alcanzaría con mayor dificultad y en menor proporción si los países que constituyen una agrupación aduanera, negociaran por separado, así lo hicieran de acuerdo con lineamientos previamente establecidos en el seno de la agrupación o por medio del procedimiento complicado, y todavía más lento, de consultas por parte del país que de momento negocia a los otros miembros de la unión o zona. En la negociación

7/ J. Viner. The Customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace. New York - Stevens & Son Limited. London. 1950.

/individual

individual cada país del grupo sólo podría ofrecer de momento concesiones que facilitarían la penetración a su propio mercado y no al de los países que forman la unidad tarifaria. Se deduce de lo anterior, que para aprovechar mejor en las negociaciones con países de fuera del grupo la posición superior en que coloca la unión a sus miembros es preferible el procedimiento de negociación conjunta.

La apreciación no varía mucho en cuanto a la conclusión que se obtiene cuando se examina el modo de lograr mejor el otro propósito de la política comercial, o sea, la preservación de la equiparación, verifíquese ésta de una sola vez —vale decir, unificando los derechos de todas las posiciones arancelarias— o de manera gradual, como se proponen hacerlo los países centroamericanos. La equiparación, en cualquier grado en que se haya realizado, sólo podrá preservarse empleando procedimientos de negociación que no dejen margen a los Estados miembros de la agrupación aduanera para otorgar a otros ajenos a la misma, ventajas en materia de reducciones de aforos que por fuerza habrían de suponer un desquiciamiento, total o parcial, de la nivelación alcanzada.

Para apreciar los posibles efectos de la negociación por separado es oportuno relacionarlos con las diversas etapas de formación de una unión aduanera. Si ésta en vez de ser realizada en forma gradual hubiese sido establecida de una sola vez, el libre comercio habría de ser absoluto entre sus participantes, tanto por lo que se refiere a artículos originarios de los Estados que la integrasen como a productos de fuera de la región; y si uno de los participantes hubiese consolidado, en una negociación por separado con un Estado ajeno al grupo, aforos por debajo del nivel común, los artículos afectados inundarían los mercados de los otros miembros de la unión aduanera, con el consiguiente perjuicio para el Fisco de los mismos que no recibiría percepción alguna; además, si el nivel del aforo uniforme hubiese sido determinado por razones de carácter proteccionista, podrían perjudicarse las industrias de los países de la unión ajenos a la negociación.[8] La consolidación de aforos por separado es pues incompatible con la existencia de una unión aduanera.

8/ Se presume que el Estado miembro que ha realizado la concesión la ha efectuado porque no posee la industria afectada o, si la tiene, en forma de no perjudicarla; y, en todo caso, que el nivel del arancel común ha sido fijado teniendo en cuenta la posición competitiva de las industrias de los miembros de la unión frente a las de los países extrarregionales.

/En el caso

En el caso de que la equiparación sea gradual y lo fuere también la liberación resultará que, aparte de que la negociación por separado sea susceptible de producir el desnivel de los derechos ya equiparados, se constituirá en un obstáculo para equiparar los aforos que todavía no hayan sido unificados, porque restará al país que ha hecho la concesión flexibilidad para admitir, en las negociaciones de equiparación con los otros miembros del grupo, un nivel común que puede ser superior al que ha consentido para la importación del artículo desde el país de fuera de la región con el que ha negociado.[9/]

Si al procedimiento de liberación y equiparación graduales se ha añadido la condición de que sólo a los artículos originarios del grupo les será otorgado el beneficio del libre comercio, aparecerán con menos fuerza las consecuencias de orden fiscal y económico ya señaladas pero se producirán siempre distorsiones bien sea en lo referente a artículos cuyo origen es difícil de determinar y que, gozando de un aforo menor en el país que ha negociado la concesión, tendrán posibilidad de pasar libremente a los otros países como originarios; o bien porque, si el aforo consolidado ha sido concedido sobre materias primas, los industriales del país que lo otorgó podrán disfrutar de ellas en condiciones más favorables que las de los demás miembros de la agrupación aduanera.

La simple coordinación de la política comercial no parece suficiente para evitar que un país del grupo efectúe, en beneficio de otro de fuera del mismo, consolidaciones de aforos que rompan la equiparación y por lo mismo no es método adecuado para mantenerla. Es así porque debe suponerse que, si el procedimiento adoptado consiste en que la negociación debe ceñirse a formulas de antemano establecidas por los miembros de la unión, dichas pautas lógicamente cubrirían tan solo principios generales a que deberá atenerse el país que negocia. No se concibe que la negociación pueda desenvolverse normalmente si en relación con los debates acerca de cada aforo en discusión el último tiene que efectuar consulta a los demás participantes en la unión para aprobar o rechazar la proposición de su cocontratante. Aparte de esta rigidez de procedimiento, es esencial tener en cuenta que si la consulta se verificase

9/ Véase Doc. E/CN.12/SC.1/34-TAA-LAT/13, (Cap. V).

/sobre una lista

sobre una lista de reducción de aforos ya en principio acordada por el país que pertenece a la unión y el que no es parte de ella, y suponiendo, en el mejor de los casos, que los otros Estados de la agrupación la aceptaren, ello implicaría siempre ruptura de la equiparación ya que el país de la unión que ha negociado quedaría en situación de recibir un número determinado de artículos importados a derechos de importación más bajos que los otros. La única salida a la situación sería que éstos admitiesen dichos artículos a aforos igualmente rebajados cuando se les importase desde el país extraño al grupo con el cual hubiese tenido lugar la negociación bilateral —o dicho en otros términos, que procediesen como si de hecho hubiesen negociado conjuntamente asumiendo la representación de todos aquel de entre ellos que efectuó las concesiones.[10/] Es evidente que resulta más sencillo, y más apropiado para defender los intereses de todos, el procedimiento de negociación conjunta.

La redacción por el organismo representativo de la unión de una fórmula de tratado-tipo que establezca los lineamientos dentro de los cuales debe enmarcarse la negociación bilateral es otro modo de proceder que ha sido empleado para soslayar la necesidad de la negociación conjunta y que, por cuanto se deduce de la experiencia del Benelux, tampoco ha dado resultado. En efecto, para complementar lo dispuesto en el artículo 6° del texto de la respectiva convención de unión aduanera[11/] que se limita a

10/ Esta es la forma de proceder que se ha conocido en el pasado en los casos en que la unión aduanera se formaba entre un país de mucha mayor potencialidad económica y de superior importancia política que el otro o los demás miembros de la agrupación. Puede citarse como ejemplo a la unión aduanera entre Austria y Liechtenstein y a las todavía existentes entre Italia y San Marino y entre Francia y el Principado de Mónaco. También Prusia se encontró dentro del Zollverein en una situación similar de preponderancia sobre todo cuando, a partir de su victoria sobre Austria-Hungría en la guerra de 1866, vió reforzada su posición dentro de Alemania y obligó a los demás Estados alemanes a aceptar su política comercial librecambista, representada por los tratados que concluyó con Gran Bretaña, Italia, Bélgica y Suiza. Véase Viner, op., cit. y Juan Sardá, Uniones Aduaneras y Uniones Económicas. Aguilar, S.A. de Ediciones. Madrid 1953.

11/ Véase Memento Economique. Le Benelux (p. 420. Anexe 1. Texte de la Convention belgo-luxembourgeoise-néerlandaise, signée a Londres le 5 Septembre 1944, précisé et interpreté conformément au Protocole signé a La Haya, le 14 mars 1947).

/prever que

prever que "el Consejo de Acuerdos Comerciales asegurará hasta donde sea posible la coordinación de las disposiciones relativas a las relaciones convencionales con Estados de fuera de la unión", en las reuniones de nivel interministerial celebradas en La Haya en abril de 1946 no sólo se convino que el Consejo de Acuerdos Comerciales trataría de establecer las bases de una acción común en la Conferencia Internacional de Comercio y Empleo, próxima a celebrarse en La Habana; además se previó que dicho organismo estudiaría la posibilidad de concluir a la brevedad posible un proyecto de tratado tipo de comercio al cual se ciñesen las negociaciones de los países del Benelux con cualquier país ajeno al grupo. Como no ha vuelto a ser cuestión de este procedimiento puede deducirse que se le ha considerado inoperante. En fin, después de ensayarse diversos modos de coordinación,[12/] se ha acabado optando por que una delegación común negocie en nombre del grupo. Así se han establecido tratados conjuntos como los celebrados con Gran Bretaña y con Dinamarca.[13/]

Lo expuesto indica que en el caso de esa unión aduanera ha resultado en general insuficiente el sistema de negociación por separado, acompañado de diferentes medios de coordinación, y que se está llegando --como solución más satisfactoria del problema del desarrollo de una política comercial común-- a la celebración de tratados con países de fuera del grupo por medio de una delegación común.

En cuanto al ejemplo de la Unión Aduanera formada recientemente como principal instrumento de acción de la Comunidad Económica Europea de que formarán parte los países del Benelux, Francia, Alemania Occidental e Italia, la solución ha sido adoptar de lleno una política comercial común.

12/ Por ejemplo, la designación de un observador en las negociaciones comerciales que uno de los miembros del grupo celebre con otro u otros países y la determinación de dar cuenta a un consejo común especial de las dificultades que surjan con motivo de negociaciones con países extrarregionales y que pongan en oposición los intereses de las dos partes (Holanda y la Unión Económica Belgo-luxemburguesa).

13/ Véase Rapport Commun des Trois Gouvernements au Conseil Consultatif Interparlementaire de Benelux. Benelux. Bulletin Trimestriel No. 2 Aout 1957, y Negotiationy for Benelux. 1943-1946. James E. Meade. Princeton University 1957.

B. La uniformidad de política en materia de restricciones á la importación

1. El caso de las restricciones cuantitativas

a) Efectos de la aplicación de políticas diversas. Puede afirmarse que la aplicación de restricciones cuantitativas al tráfico entre los miembros de una zona de libre comercio o de una unión aduanera es, desde el punto de vista teórico y práctico, incompatible con el propósito esencial de ese tipo de instituciones de convertir varios territorios aduaneros en uno solo eliminando entre ellos lo mismo los impuestos a la importación y a la exportación que cualquier otra clase de trabas a las mismas.

En consonancia con esa idea, el Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana establece, en su artículo II, que los productos incluídos en la lista anexa a dicho instrumento, —aquéllos a los cuales ha sido otorgado el beneficio del libre comercio entre los Estados centroamericanos-- "gozarán de tratamiento nacional en todos ellos y estarán exentos de toda medida de restricción o control cuantitativo, con excepción de las medidas de control que sean legalmente aplicables en los territorios de los Estados contratantes por razones de salud, seguridad o de policía".

La disposición establece taxativamente que con ella quedará proscrita toda aplicación de restricciones cuantitativas a los artículos declarados de libre comercio intrarregional. Queda en pie sin embargo la necesidad de analizar los efectos que es susceptible de producir la aplicación, por parte de los Estados centroamericanos, de políticas diversas en materia de restricciones cuantitativas al comercio de fuera de la región tanto sobre los objetivos que se solicitan con la equiparación como, a largo plazo, sobre las finalidades que generalmente persigue un país cualquiera al establecer un sistema de restricciones cuantitativas a la importación. En primer lugar, porque en parte alguna del texto del Tratado existe prohibición de aplicar a esos mismos artículos, cuando se les importe de fuera de Centroamérica, las restricciones cuantitativas que cada uno tenga en uso a su respecto o decida aplicarles; en segundo, porque el Artículo IV del proyecto referente a la equiparación expresa que ésta será realizada no sólo para los productos de libre comercio

/sino que

sino que también para sus materias primas y sus envases, sin que en ninguna otra parte del texto se proscriba que a la importación de tales materias primas y envases procedentes de fuera de Centroamérica puedan aplicarseles en los Estados del grupo las restricciones cuantitativas que en cada uno de ellos se decida o se tenga en aplicación.

Es posible, en fin, que si la Comisión Centroamericana de Comercio, de acuerdo con lo que permite el Artículo XIX, ordinal c), del proyecto de tratado, procede a realizar la equiparación arancelaria, no en la forma gradual prevista en el Artículo IV sino de una sola vez, se cree una situación en que la utilización de políticas diversas por parte de los Estados Centroamericanos, en materia de restricciones cuantitativas, --permitida por el Artículo IX, del cual se deduce que, bajo la condición de no ser discriminatorias, las medidas de control cuantitativo pueden ser aplicadas sin requisito de uniformidad--, interfiera con el logro de los objetivos que se han tenido en mente al llevar a cabo la equiparación.

Como existirá, pues, la posibilidad de que después de ratificado el tratado los países continúen aplicando políticas diversas en cuanto a restricciones cuantitativas, precisa analizar con más detalle las consecuencias que esa falta de uniformidad puede significar para la equiparación y asimismo el reflejo de la última sobre los sistemas de restricciones diferentes, de país a país, que continúen en uso en la región.

Debe no obstante observarse que, en cuanto al aspecto formal se refiere, la equiparación de los derechos de importación establecida por los miembros de una agrupación aduanera no se ve afectada por el hecho de que cada uno de sus componentes siga una política diferente en cuanto a restricciones cuantitativas a la importación. Sea que unos restrinjan por medio de cuotas las importaciones de fuera de la región y otros no lo hagan, sea que todos utilicen restricciones pero que estas estén representadas, en cuanto a cada artículo, por cupos de diverso nivel de país a país, o estén sujetas a una reglamentación diferente, el arancel se mantendrá siempre aparentemente incólume porque los artículos que se importen al territorio aduanero único --constituído por la unión aduanera-- estarán siempre sometidos a igual aforo en todos los países que la forman.

/La conclusión

La conclusión es distinta si se analiza el problema en relación con el cumplimiento de los propósitos inmediatos de la equiparación y con las finalidades mismas de un sistema de restricciones a la importación. Se solicita con la equiparación que en los diversos países de la unión aduanera, sea idéntico el recargo sobre los costos de esos artículos proveniente de la imposición de carácter aduanero para que así tienda a producirse una situación de aproximada paridad de los precios de los artículos liberados para el tráfico intrarregional. En tanto que las restricciones a la importación por medio de un sistema de cuotas o licencias persiguen, cualquiera que sea la causa que las haya motivado --intención proteccionista, defensa de la posición internacional de pagos, etc.-- reducir el volumen de las importaciones de los artículos afectados, lo cual tiene generalmente por consecuencia que en el mercado del país dado sufra elevación el precio de la mercancía de admisión restringida. Lógicamente, si la restricción existe en uno o varios de los países de la agrupación aduanera y no en otro o en otros, o si no es de igual grado en todos ellos, se retardará la realización de la aproximada paridad regional de los precios del artículo importado a que antes se hace referencia y además, el producto, atraído por el precio superior, pasará al amparo del libre comercio desde el país en que su importación no esté restringida o en que la restricción sea de menor grado al país con restricción más intensa.

Se producirá así una situación, que vendría gradualmente a culminar en una paridad relativa de precios en los dos mercados, pero, evidentemente, a costa de que dejasen de quedar satisfechas las finalidades de política proteccionista, monetaria, etc., que el país que instituyó las restricciones se propuso alcanzar al establecerlas.

b) La situación en Centroamérica. La situación actual en los países de Centroamérica, en materia de restricciones cuantitativas y de otros tipos de trabas a la importación proveniente de fuera de la región,[14] puede considerarse más sencilla que la existente algunos

14/ Las restricciones cuantitativas para el comercio intercentroamericano, instituídas por los tratados bilaterales de libre comercio y susceptibles de limitar los alcances del establecimiento del último es una cuestión que carece de relación directa con la equiparación y sus efectos y por lo tanto no será tratada en este estudio.

/años atrás.

años atrás. Hace unos cinco años se colocaba en un extremo Honduras, país que no oponía restricción alguna a su comercio exterior, y estaba en el extremo opuesto Guatemala, con un elaborado control de importaciones y exportaciones ejercido por medio de prohibiciones y del otorgamiento de licencias para importar o exportar, hasta cuota determinada, una serie de artículos; El Salvador poseía, por su parte, un sistema directo de cuotas más simple que el de Guatemala y reducido a unos pocos artículos; y Nicaragua y Costa Rica ejercían un control indirecto de las importaciones a través de un control de cambios que incluía tipos diferenciales para diversas categorías de importaciones, algunas de las cuales se veían limitadas en virtud del juego mismo del sistema.

En la actualidad, en síntesis y salvo puntos de detalle, se mantiene con poca diferencia la situación de escasas restricciones de El Salvador y también la libertad casi absoluta de importaciones que había en Honduras; en tanto que Guatemala ha simplificado mucho su sistema de cuotas; Nicaragua ha eliminado prácticamente su control de cambios, verificando desde 1955 la abolición de los cambios múltiples de importación; y Costa Rica, en fin, aparte de aplicar cuotas de importación a unos pocos artículos, continua utilizando el sistema de cambios diferenciales que ya tenía en vigor, pero en forma mucho más flexible y simple que anteriormente, representada por la existencia de un tipo de cambio más alto para determinadas importaciones (el de mercado libre controlado por el Banco Central). El tipo que se acaba de mencionar actúa como un impuesto adicional sobre los artículos considerados como suntuarios y aunque es susceptible de ejercer una influencia restrictiva sobre la demanda de importación de dichos productos no constituye, con todo, una limitación directa de dichas importaciones como sucede en el caso de los cupos de importación.[15/]

Aparte completamente de que la síntesis de los sistemas que se acaba de efectuar posea sólo una exactitud relativa y no la absoluta que correspondería verificar en un estudio específico sobre la materia, el hecho que merece destacarse es que aun cuando en Centroamérica existieran sistemas de

15/ El Banco Central mantiene estable, por medio de sus intervenciones, el tipo de mercado libre.

/restricciones

restricciones a la importación idénticos de país a país en cuanto a sus líneas generales y en cuanto a sus métodos de aplicación, no dejarían de producirse perturbaciones como las ya señaladas, salvo que ningún país de la región utilizase restricciones a la importación o que la identidad de los sistemas fuera absoluta no sólo en cuanto a su forma sino a que afectaran a los mismos artículos y a cada uno de ellos en igual grado. En presencia de cualquiera falta de uniformidad no dejarían de producirse las distorsiones sobre los precios antes anotadas[16/] así como, en último término, la anulación de los efectos del propio sistema de restricciones igualmente señalada.

c) Los medios e instrumentos de realización de la unidad de política

i) Los medios de realización. Para determinar los medios más adecuados de realizar la unidad de política en materia de restricciones cuantitativas a la importación, es conveniente tener en cuenta los motivos que han obligado a aplicar las restricciones a los miembros del grupo que las estén utilizando y el grado de importancia de las mismas. Las restricciones empleadas por algunos países de Centroamérica no son muy considerables y suelen aplicarse con propósito proteccionista. Existen por lo tanto dos soluciones alternativas, bastante sencillas, para establecer una política uniforme acerca del particular: o se decide abolir los cupos de importación en toda la zona, utilizando exclusivamente el arancel uniforme para ofrecer protección a cualquier producción que, por acuerdo de todos los miembros, lo amerite en uno de los países que la componen; o se procede a uniformar las restricciones, en modo a que adopten este instrumento proteccionista los países que antes no lo utilizaban. De estas dos soluciones parece más sencilla la primera dado que,

16/ Es decir que no se alcanzaría un nivel relativamente semejante a través de la región para los precios de los artículos de importación cuyos derechos han sido uniformados.

/prácticamente,

prácticamente, hay dos países de Centroamérica que no utilizan restricciones cuantitativas: Honduras y Nicaragua,[17] porque no ha sido esa su política; otros dos países, El Salvador y Costa Rica, han hecho un uso limitado de ellas; y Guatemala, el que más las ha empleado, sigue desde hace algunos años una política de abolición de las mismas. En el caso de optarse más bien por la segunda solución, o sea, por la generalización de las restricciones, es el hecho que, aparte de las virtudes o defectos que puedan adjudicársele al sistema de cuotas, su aplicación con carácter general en el Istmo implicaría que todos los Estados centroamericanos pusiesen en juego un método adicional de proteccionismo, distinto del arancelario, que necesariamente debería estar sujeto para poder desenvolverse adecuadamente, a un elaborado procedimiento de licencias y de control. Sin contar que la adhesión al GATT de Nicaragua dificultaría su participación en un sistema centroamericano uniforme de restricciones cuantitativas, porque los protocolos de aplicación provisional del Acuerdo General autorizan a los miembros de la expresada organización a utilizar solamente las restricciones cuantitativas que tuviesen en vigor en el momento de su adhesión.

Para destacar la simplicidad de la cuestión con referencia a Centroamérica --comparada con la complicación que reviste cuando las restricciones no han sido determinadas teniendo en vista un objetivo proteccionista sino con propósitos de defensa de la balanza de pagos--, bastará citar otros casos, en particular el de Benelux.[18] La posición de pagos de uno de los miembros

17/ La disposición del Artículo IX del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio que proscribe el empleo de restricciones cuantitativas al comercio exterior por parte de sus signatarios, está condicionada por el Protocolo de Aplicación Provisional de 30 de octubre de 1947 y por los Protocolos de Annecy (1949) y de Torquay (1951) que de hecho permiten que se continúen provisionalmente utilizando las restricciones cuantitativas que tenían en aplicación para la primera de esas fechas los miembros originales o que los sucesivos adherentes al Acuerdo tenían en uso en el momento de su adhesión.

18/ Los países que en Centroamérica se han visto en la necesidad de defender su posición de pagos, como Costa Rica y como Nicaragua hasta no hace mucho, han empleado más bien medidas de orden monetario, y en particular los cambios diferenciales. Es acreedor a un estudio especial, que no se justifica en el momento pues Nicaragua ha abolido los cambios múltiples y Costa Rica los ha simplificado considerablemente, el análisis de los posibles efectos de dichos sistemas cambiarios sobre el libre comercio y sobre la equiparación.

/de esta unión,

de esta unión, Holanda, ha venido siendo considerablemente débil en comparación con la del otro,[19] la Unión Económica Belgo-luxemburguesa. Consiguientemente cuando se estableció la unión aduanera, Holanda poseía un sistema de cuotas a la importación mucho más extenso y complicado que el del otro miembro y se ha visto obligada a seguirlo conservando. La realización de la uniformidad de política y hasta de la coordinación misma de las medidas de restricción se ha visto, como consecuencia, sumamente dificultada en el seno de la unión, hasta el extremo de que en ciertos momentos ha habido que postergarla, resignándose a que Holanda conserve provisionalmente su sistema de cupos de importación y a que se infrinja el principio absoluto de libre comercio internacional, manteniendo dicho país en su frontera con Bélgica un control aduanero sobre los artículos sujetos a cuota.[20] Con posterioridad se han verificado, con todo, otros esfuerzos para establecer una relativa armonía a este respecto entre las políticas de los países de la unión y para facilitar, por lo que atañe a los productos sujetos a cuota, una auténtica situación de libre comercio. Acerca de las considerables dificultades que ha encontrado la consecución de ese objetivo, observa Meade: "Es un hecho que una unión económica completa requiere una sola política comercial conjunta con respecto a los demás países. Si Bélgica admite libremente ciertos tipos de productos procedentes de países de fuera de la unión, y Holanda, libremente también, toda clase de mercancías procedentes de Bélgica, es imposible que Holanda trate de mantener su balanza de pagos de conjunto en equilibrio por el método de imponer severas restricciones a la importación a su territorio de determinados artículos procedentes de países de fuera del Benelux.

19/ Como derivación, en particular, de una fuerte política de gastos públicos y de importaciones igualmente fuertes ocasionadas por superiores necesidades de reconstrucción, dictadas por una mayor destrucción de guerra. A ello hay que añadir que el debilitamiento del papel de Holanda como intermediaria en la colocación de los productos indonesios en los mercados europeos ha entrañado una disminución en el aporte de divisas de esa fuente a las reservas holandesas.

20/ En relación con éstas y las anteriores observaciones véase en particular Benelux. op. cit. (p. 405 y siguientes) así como Meade, Negotiations for Benelux. op. cit.

/Estos productos,

Estos productos, u otros muy similares que los sustituyan, entrarán simplemente a Holanda por la vía de Bélgica. Si existiera una completa unión económica entre los países del Benelux, podría ponerse en práctica una política comercial común completa con respecto a los países de fuera de la unión para que el Benelux, en conjunto, se colocase en una situación de equilibrio de su balanza de pagos hacia el resto del mundo".

"Pero el hecho no colocaría por fuerza a cada miembro, por separado, en equilibrio con el otro. Continuaría siendo posible que quedase a cargo de los holandeses una deuda bilateral para con Bélgica que no podrían cubrir con un saldo positivo obtenido de sus relaciones con países de fuera de la unión, y los belgas podrían gozar de un saldo favorable de conjunto, representado por una situación en la que su déficit con el resto del mundo fuera menor que su saldo positivo en sus relaciones con Holanda. El déficit holandés no podría remediarse con medidas de política comercial, porque, de ser ésta común, el aumento de las restricciones a la importación en el Benelux, que ayudaría a restablecer el balance de pagos de Holanda, sólo serviría para aumentar el saldo positivo ya existente del balance de pagos de la Unión Económica Belgo-luxemburguesa".

"En una unión económica completa debe existir una política comercial común con respecto a los países de fuera de ella, y es posible utilizarla para controlar la balanza de pagos de la unión con el resto del mundo. Pero hay que disponer también de un mecanismo, que no se base en restricciones al comercio y a los pagos internacionales, por medio del cual se verifique un ajuste entre el miembro que tenga una posición de pagos relativamente débil y aquél cuya posición de pagos sea relativamente fuerte. De este modo puede llevarse a cabo una inflación de la demanda interna del miembro con saldo positivo general favorable por medio de una política monetaria amplia o de una política presupuestal de igual signo; o, alternativamente, se puede encarecer el dinero o provocar superávits del presupuesto en el país con déficit en su balanza de pagos. O, si así se prefiere, inflación y deflación pueden ser controladas en el sector de los costos elevando los salarios monetarios en el país con saldo positivo de la balanza o rebajándolos en el país con déficit de la misma, respectivamente".

/A estas dificultades

A estas dificultades se han sumado otras dos en el Benelux. La primera es la existencia de racionamiento y de controles en general para la distribución de una serie de mercancías, —particularmente, materiales de construcción—, medidas que, por razones obvias relacionadas con la situación de pagos ya descrita, se han prolongado más en Holanda. La segunda consiste en que Bélgica, para defensa de su agricultura, ha mantenido un sistema de regulación de precios para algunos de sus productos agrícolas que se vería perturbado en su funcionamiento si de un solo golpe se estableciera el libre intercambio absoluto de esos productos con un país como Holanda, de costos de producción menores. Las normas especiales adoptadas a este respecto, no obstante constituir una excepción al sistema de libre comercio, son, por razones obvias, de tomar muy en cuenta para la paulatina y gradual solución de un problema similar, aunque de menor agudeza, en Centroamérica. El asunto, con todo, como se ve, tiene más relación con la liberación intrarregional del comercio que con la equiparación arancelaria y es acreedor, por su importancia, a un estudio especial independiente de los trabajos que se ocupan de las cuestiones relacionadas con el establecimiento de un arancel uniforme.

Las conclusiones que en síntesis se derivan del estudio de los problemas que suscita la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación en el seno de una agrupación aduanera donde se ha realizado, o está en vías de realizarse, la equiparación de los gravámenes aduaneros hacia el exterior, son, analizada la situación en relación directa con el caso centroamericano, las siguientes:

a) El mantenimiento por unos países del grupo y no por otros, de restricciones cuantitativas, o la subsistencia de divergencias entre las que se apliquen por los países de la región, trae como primera consecuencia que no se alcancen los objetivos de la equiparación arancelaria y, como consecuencia posterior, que al efectuarse, por virtud del libre comercio, la nivelación relativa de los precios de los artículos de importación, el país que ha establecido el sistema de restricciones cuantitativas vea anuladas las finalidades que se propuso al aplicar dicho sistema.

/b) El problema

b) El problema es de fácil solución en Centroamérica porque los sistemas de restricciones cuantitativas que existen en algunos países no son muy complicados ni muy extensos. Los países pueden optar entre desechar todas las restricciones cuantitativas y utilizar más bien, de común acuerdo, el arancel uniforme como instrumento de protección a las industrias de la región que lo ameriten; o establecer un sistema común convenido al efecto aplicando todos cuotas, o cupos de importación, exactamente idénticos para los mismos artículos. El primer procedimiento parece, con mucho, preferible, porque el segundo, aparte de exigir que apliquen restricciones cuantitativas países que hasta la fecha han preferido no utilizarlas, podría implicar, en el caso de Nicaragua, un contraste, a que habría de buscarse solución, con obligaciones adquiridas en el GATT.

c) Las mayores complicaciones que surgen para el establecimiento de una política común en materia de restricciones cuantitativas a la importación se presentan a los miembros de la unión aduanera (o a los de una zona de libre comercio acompañada de equiparación de gravámenes aduaneros hacia el exterior) cuando dichas restricciones están siendo utilizadas por uno de los miembros con propósitos de defensa de la balanza de pagos, como lo demuestra el caso de las implantadas por Holanda antes de la fundación de Benelux. El ejemplo que se acaba de citar indica a los países de Centroamérica que el empleo de dichas restricciones con ese fin ocasionaría hondas perturbaciones para el debido funcionamiento de la unión aduanera que aspiran a constituir.

ii) Instrumentos de acción. La Comisión Centroamericana de Comercio, creada por el Artículo XIX del Proyecto de Tratado Multilateral parece ser el instrumento adecuado para estudiar y preparar la realización de una política común en materia de restricciones cuantitativas o de otro tipo que afecten al comercio exterior de la región. En el caso del Benelux la misión fue confiada al organismo de esa unión aduanera, inicialmente denominado Consejo Administrativo para la Reglamentación del Comercio Exterior y que más tarde fué transformado en Consejo de la Unión Económica. Las facultades que la Convención Aduanera de 1944 (Artículo 4°) otorgó a este Consejo fueron amplísimas porque se le encargó de ejercer una función de asesoramiento de los gobiernos en cuanto se refiere a la aplicación de restricciones a la

/importación

importación y a la exportación; además se le facultó para coordinar tales medidas e incluso para "asegurar la administración de los contingentes de importación o exportación que fuesen comunes a Holanda y a la Unión Económica Belgo-luxemburguesa" y, asimismo, para asesorar a los miembros de la Unión sobre todas las medidas de otorgamiento de subsidios a la producción que las Partes Contratantes se propusieren conceder. En cuanto se refiere a la Unión Aduanera que acaba de establecerse en el seno de la Comunidad Europea como instrumento fundamental de ésta, la competencia de los organismos autorizados para orientar la política común de restricciones ha guardado relación estrecha con las formas peculiares que se requiere imprimir a esa política. Así, en primer término, las restricciones cuantitativas al comercio entre los Estados miembros están en principio prohibidas, pero se prevé un procedimiento para abolirlas gradualmente durante el período de transición y el Consejo y la Comisión son los organismos a los cuales está encomendado ejercer control sobre las reglas que rigen el desenvolvimiento de ese proceso. Por lo que atañe a las restricciones cuantitativas aplicables al comercio con países ajenos a la Unión, no existen reglas especiales que prevean su uniformización; se las considera dentro del marco general del desenvolvimiento de la política comercial común, encomendado al Consejo, que procede sobre la base de las recomendaciones de la Comisión. Al respecto se puede observar en líneas generales que en tanto que durante el período de transición, o sea, el de constitución paulatina de la comunidad, los Estados conservan cierta autonomía de negociación y proceden, con la cooperación de la Comisión y del Consejo, a coordinar sus relaciones comerciales con los Estados no participantes, al expirar dicho período se entra al de unificación de las negociaciones, conducidas entonces por la Comisión y el Consejo según el procedimiento definido en el propio tratado.[21/]

21/ Véase el Título II del Tratado de Comunidad Económica Europea. El asunto se considera en detalle en la Sección V de este estudio.

/2. El caso

2. El caso de otros tipos de restricciones distintas de las cuantitativas

Operan en principio en igual sentido de restricción de la oferta, y de consiguiente elevación del precio del artículo sujeto a restricción cuantitativa de importación, lo mismo el tipo más específico y corriente de la última, representado por la cuota de importación y ya analizado, que las restricciones de cambio e incluso la pura y simple prohibición de importar, siendo la diferencia entre los efectos de esos diversos sistemas exclusivamente de grado.

Igual cosa puede afirmarse de las restricciones establecidas por motivos de sanidad, seguridad, policía u otras causas de orden administrativo. Expresa al respecto un estudio de la Sociedad de las Naciones sobre Uniones Aduaneras: "Aún en los casos en que no existen formalmente restricciones cuantitativas, el intercambio de mercancías puede encontrar limitación por motivo de la aplicación de restricciones de proteccionismo administrativo, veterinarias o fitopatológicas, etc. Si un miembro de la unión aplica tales restricciones a las mercancías provenientes de otro, el propósito de la unión puede llegar a ser anulado en cuanto a categorías importantes de bienes. Además, si un miembro aplica tales restricciones al tráfico con los países de fuera de la unión, las negociaciones comerciales con dichos países se dificultarían y la unión misma sufriría a causa de la acción administrativa de uno de sus miembros. Lo que se requiere, pues, es una política comercial común en el sentido más amplio de la palabra y la abolición completa de las fronteras comunes de los países que forman la unión".[22/]

No obstante, parece de conveniencia dedicar atención a algunas diferenciaciones susceptibles de producirse entre los efectos de una y otra clase de restricción y analizar, sumariamente, las consecuencias de algunas de ellas:

a) La prohibición absoluta de importación. Por demás está observar que en este caso se presentarán, con más intensidad aún que en el de la

22/ Customs Unions. A League of Nations Contribution to the Study of Customs Unions Problems. United Nations. Department of Economic Affairs. Lake Success. N. Y. 1947.

/restricción

restricción cuantitativa de importación, las situaciones que se han señalado para la eventualidad de que la última sea aplicada en unos países del grupo y en otros nó, o de que se la utilice por varios de ellos en diverso grado. Si un país de la agrupación aduanera prohibe de manera absoluta la entrada a su territorio de un artículo que es admitido desde fuera de la región, con limitaciones o sin ellas, por los demás miembros, el artículo alcanzaría en una primera etapa precios mucho más altos en el país de la prohibición, pero se acabaría importando desde los otros países de la agrupación aduanera, salvo que, aún perfeccionadad la unión, se hiciera una excepción al respecto manteniendo una barrera aduanera expresa o especial para impedir que entre dicha mercancía. Con el tiempo, de no haberse tomado esa medida, los precios tenderían a equilibrarse en los diversos sectores del mercado común, pero se habría destruído el objetivo de la prohibición para el país que la impuso.

b) Las restricciones establecidas por motivo de sanidad, seguridad, policía y otras medidas de orden público. Ya se observó que, en cuanto a este tipo de restricciones, la solución correcta es la unidad de política si se quieren salvaguardar a la vez los objetivos de dichas medidas y los de la equiparación. Con todo, en este caso, como no se trata de una prohibición absoluta ni de una restricción en cuanto a la cantidad admisible, sino de la simple exigencia de algunos requisitos, siempre existirá la posibilidad de que la oferta mundial del artículo satisfaga, con cumplimiento de las regulaciones, diversas de unos países a otros, la demanda total de la región, y de que no se produzcan grandes diferencias de precios aun cuando el libre comercio se haya extendido a los artículos bajo regulación.

El inconveniente vendría a residir en que si uno de los miembros exigiera más requisitos que otro, salvo control aduanero en la frontera --es decir, repetimos, excepto que se infringiera el libre comercio--, productos de los què no satisficieran las reglas del Estado con más requisitos ingresarían libremente a su territorio desde el territorio del vecino con regulaciones de menor amplitud.

/c) Las medidas

c) Las medidas cambiarias susceptibles de afectar a la importación. En cuanto se refiere a política monetaria hay que anotar de antemano dos observaciones de vasto alcance: una, que la unidad de la política monetaria entre los miembros de una unión aduanera --con inclusión del uso de una moneda común o, por lo menos, del mantenimiento de una relación fija constante entre las monedas diversas que utilicen-- es el único medio capaz de crear una situación ideal entre los miembros del grupo para evitar distorsiones, originadas en fenómenos monetarios, en las relaciones comerciales entre ellos; otra, que si se solicitó desde los primeros pasos de la constitución de una unión aduanera --o de una zona de libre comercio acompañada de equiparación-- ese desideratum de tan difícil alcance, se corre el riesgo de entorpecer considerablemente la realización de la unión misma. Por eso, en todos los intentos contemporáneos de unión aduanera, se ha soslayado de primera intención el problema dejando su resolución, --sobre todo cuando el propósito final es una completa integración económica-- para las últimas etapas de ésta última, y estableciendo a lo sumo algunas reglas de consulta conducentes a encontrar un modo de solución para los conflictos más apremiantes como los que pueden en particular derivarse de restricciones a los pagos internacionales, establecidas con vistas a defensa de la moneda.

i) La devaluación monetaria. La devaluación de su moneda por uno de los países pertenecientes a una agrupación aduanera constituye de por sí el equivalente de una medida de restricción de las importaciones; claro que, por lo general, el propósito de la devaluación es conseguir, a través de la alteración en la relación de cambio entre la moneda nacional y las extranjeras, una reducción de las importaciones con miras a defender el nivel de las reservas internacionales y restablecer el equilibrio de la balanza de pagos. El efecto inmediato sobre el libre comercio intrarregional puede ser en primer término que, como todas las demás, las exportaciones de los otros países del grupo hacia el país que devalúa se vean de momento restringidas; también es posible que en segundo término mejore provisionalmente la posición competitiva de los productores del país devaluador --como consecuencia del descenso relativo de sus costos de producción ocasionado por la devaluación-- y en fin, aumenten las exportaciones del país hacia los otros de la agrupación aduanera.

/Pero así

Pero así como los últimos efectos sólo durarán hasta que se desarrolle la tendencia de los precios internos a alcanzar el antiguo nivel comparativo, no es muy claro que el primero se realice siempre o que logre hacerlo en grado que constituya un serio obstáculo al libre comercio mutuo. La consideración esencial es que la devaluación, dictada por el propósito de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos, se presenta regularmente cuando la posición de pagos del país que la realiza está bastante comprometida y cuando, por definición, las relaciones comerciales del país en dificultades monetarias han recibido ya el impacto de la situación o se hallan en peligro de recibirlo en forma muy grave. Vista desde este ángulo, que es el más exacto, la devaluación, al perseguir un restablecimiento de la capacidad exterior de pagos del país que devalúa, tiende más bien a conjurar una inminente amenaza de disminución para las exportaciones de los otros países de la agrupación aduanera hacia el país devaluador y no sería razonable que en un acuerdo de establecimiento de libre comercio entre los países de una región --y mientras no se hubiere llegado a una completa integración económica acompañada naturalmente de la creación de una moneda común-- se tratasen de establecer provisiones que limitaran la soberanía de los países y les impidieran, cuando fuera justificado, adoptar medidas como la devaluación que, en último término, tenderían más bien a asegurar la continuación y la expansión del libre comercio.

Los Estados centroamericanos han aceptado implícitamente este punto de vista al limitarse a incluir en la última reunión de consulta acerca del Proyecto de Tratado Multilateral un párrafo nuevo al Artículo VIII en el que se establece un procedimiento de mera consulta entre ellos, a través de la Comisión Centroamericana de Comercio, para el caso de que a alguno se le presentaren dificultades de consideración en cuanto a su balanza de pagos, susceptibles de afectar las relaciones monetarias y de pagos entre los países de la región y por ende al comercio intrarregional.

En cuanto se refiere a los efectos de la devaluación sobre la equiparación de gravámenes aduaneros que se hubiere realizado, es evidente que si el país que devalúa su moneda no procede a una rectificación de los aforos específicos que pudiere contener el arancel uniforme

/--en el caso

--en el caso de que, no obstante su inflexibilidad, se haya insistido en utilizarlos-- y del elemento igualmente específico de los mixtos, se alterará la nivelación efectuada, salvo que los derechos hayan sido expresados en una unidad monetaria común adoptada para el efecto.[23/] Dicho en otros términos, el país que ha devaluado tendrá que elevar sus aforos específicos, así como el elemento específico de sus aforos mixtos, en un grado que restablezca en términos de su nuevo tipo de cambio la correspondencia entre dichos aforos y los de los demás países del grupo. De otro modo, la carga supuesta por el gravamen aduanero será relativamente menor en el país que ha devaluado que en los otros; es decir, dejará de existir la equiparación. En el caso de industriales del país de moneda devaluada que importen materias primas, la expresada diferencia de carga puede verse disminuída y aún anulada --según la relación entre el grado de la devaluación y el del nivel del impuesto-- a causa del encarecimiento de dichas materias en moneda nacional producido por la devaluación.

Se ha considerado antes, en relación con el libre comercio y la equiparación, el caso normal de devaluación, correspondiente a un país de moneda sobrevaluada y que quiere fijarla a un tipo de cambio de equilibrio. No parece necesario referirse a la eventualidad de una devaluación efectuada con miras específicamente competitivas, por dos razones: primero, porque los países centroamericanos no habrían de llevarla a cabo, ya que de hecho constituiría una violación del espíritu de la Sección IV del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana que está destinado a proscribir los subsidios directos o indirectos a la exportación y las prácticas de comercio desleal; y segundo, porque todos los Estados de Centroamérica pertenecen al Fondo Monetario Internacional y el Convenio de Bretton Woods obstaculiza la realización de una devaluación de carácter competitivo (por el juego del numeral iii de su Artículo I y de las disposiciones del Artículo IV que establecen la autorización por el Fondo de los cambios en los tipos de paridad de las monedas de sus miembros y el modo como debe desenvolverse la institución para impartir esa aprobación). Es de notar, además, que según el Artículo IV. Sección 5 e) del Convenio, en el único caso en que

23/ Informe de la Cuarta Reunión del Subcomité de Comercio Centroamericano (E/CN.12/CCE/SC.1/37), p.41

/un miembro

un miembro del Fondo está autorizado a devaluar su moneda sin consultar a la institución es cuando la devaluación no es susceptible de afectar las transacciones internacionales de los otros miembros de la institución. Se puede pues, en conjunto, concluir, que en el tratado multilateral no hace falta provisión especial de ninguna clase referente a la eventualidad de una devaluación competitiva por parte de alguno de los países del grupo, ya que existen mecanismos internacionales que conjuran esa posibilidad.

ii) Las restricciones de cambio. El efecto de las restricciones de cambio sobre el libre comercio y la equiparación realizados en el seno de una agrupación aduanera varía según la estructura de las mismas. Así, por ejemplo, sólo equivalen exactamente a restricciones cuantitativas a la importación cuando son establecidas a través de un procedimiento de licencias y control relacionado con un presupuesto de divisas, en forma que impida la importación de cada artículo más allá de un nivel, ya fijado de antemano, de disponibilidades de cambio. Las restricciones de carácter más general, como las que supone, por ejemplo, la utilización de tipos múltiples de cambio, no obran en forma idéntica al cupo de importación, porque, en su caso, es indeterminable de antemano la reducción que puede verificarse en la importación de cada artículo afectado. Todavía más, si el o los tipos de cambio más elevados en moneda nacional son sostenidos en el mercado a nivel más o menos estable por el banco central, el efecto se reducirá a un encarecimiento del producto sujeto a cambio más desfavorable pero la reducción de su importación dependerá en último término de la elasticidad-precio de la demanda en el país de importación.

Debe, pues concluirse que, aunque se comprende que el establecimiento de restricciones de cambio por parte de uno de los miembros de una agrupación aduanera haya de ser justificadamente motivo de preocupación para los demás, el problema constituye simplemente un aspecto del caso general ya aludido en que un país del grupo, en virtud de una soberanía monetaria a la cual no ha renunciado, adopta medidas defensivas de su posición de pagos, las cuales, como se anotó, tienen que ser consultadas al Fondo Monetario Internacional para que ratifique su conveniencia, y, además, en definitiva, al ser justificadas, son susceptibles de ayudar

/al restablecimiento

al restablecimiento de la posición de pagos del país que las aplique y, por ende, de su capacidad de importación, redundando así, en último término, en beneficio del libre comercio intrarregional.

En el caso de otras uniones aduaneras, como el Benelux, se ha procedido a establecer convenios de pagos que permiten al miembro de la Unión cuya balanza con el otro participante se encuentra en déficit hacer uso de un margen de crédito superior al establecido originalmente por el Tratado de Unión pero que asimismo le obligan a entablar conversaciones con su asociado con vistas a la adopción de medidas destinadas a corregir el desequilibrio que le afecta.[24/] El caso de Benelux es más complicado que el centroamericano porque la magnitud de las corrientes de intercambio entre sus participantes es muy superior y da así margen a que surjan diferencias de mucha consideración, en el sentido de déficit para un miembro y superávit para el otro. Los Estados de esta unión aduanera y en particular Holanda, el miembro deficitario, han gozado, en cambio, de la ventaja de que han podido disponer primero de los fondos del Plan Marshall y posteriormente de los créditos de la Unión de Pagos Europea para efectuar las compensaciones requeridas.

24/ Como ejemplo pueden citarse las medidas que prevée el Protocolo firmado en Luxemburgo a raíz de la reunión interministerial de octubre de 1949 y que fija los medios de financiar un déficit eventual después que se agoten los créditos de que disfrutan los países del Benelux dentro de la organización crediticia intereuropea: "Se convino en que los déficit serían cubiertos por el otorgamiento de un margen de crédito fijado de común acuerdo. Dentro del marco de este crédito, se inscribirían dos límites: cuando se llegara al primero, los miembros estarían obligados a establecer consultas entre ellos; al alcanzar el segundo, deberían negociar un acuerdo previendo las disposiciones necesarias para impedir el rebasamiento del crédito. Si a pesar de estas disposiciones se agotaba el crédito, se debería ocurrir al Fondo Monetario Internacional. Solamente después de agotar estos procedimientos se podría exigir el pago en moneda convertible. Si el país deudor se veía en incapacidad de hacer frente a su deuda en esta forma, el país acreedor gozaría del derecho de invitar al país deudor a ponerse de acuerdo con él para reajustar el movimiento comercial entre los dos. El Protocolo, prevé a este respecto, sea una limitación del intercambio; sea la aplicación de medidas monetarias: deflación de parte del deudor e inflación de parte del acreedor, restricción o expansión de crédito. Se pronuncia, en fin, en favor de que los bancos de emisión adopten una política tendiente a aproximar las tasas de remuneración del capital, como medio de favorecer un desarrollo de los movimientos de capital susceptible de atenuar el déficit bilateral. La Conferencia de Knocked de octubre de 1952, decidió que los bancos de emisión establecieran contactos estrechos "para este efecto". (Op. cit. Memento Economique. Benelux p. 349).

/Por lo que toca

Por lo que toca a la equiparación, los efectos son en cierto grado similares a los ya examinados en el caso de la devaluación. Si la restricción cambiaria no ha sido acompañada por una alteración del tipo de cambio para la importación de ciertos artículos, es decir, si no se han establecido cambios múltiples sino se han limitado más bien las disponibilidades de cambio para la adquisición en el extranjero de algunos productos determinados, el efecto equivale a una restricción cuantitativa en cuanto a que la equiparación no sufre en nada desde el punto de vista formal pero se contrarresta su propósito de que reinen precios más o menos semejantes para el artículo importado en los diversos sectores del mercado común en formación. Los tipos múltiples de cambio de importación, por su parte, tras de interferir con esa semejanza de precios de los artículos sujetos a tipos desfavorables de cambio, tienden a desbarajustar la equiparación de gravámenes aduaneros efectuada, ya que suponen un impuesto adicional de importación que, no obstante el nivel uniforme acordado, establecería sobre ciertos artículos el país del grupo que ha implantado la diversidad de tipos de cambio. Claro que la situación es distinta cuando, una vez realizada la determinación del tipo de equilibrio, se llega a la conclusión de que se aproxima más a los tipos de importación más altos en moneda nacional que a los más bajos, porque en este caso parecería más bien que las importaciones efectuadas a cambio favorable están siendo subsidiadas.

En el primer caso, lo conducente para restablecer la equiparación parecería ser que el miembro que establece el tipo de cambio desfavorable para ciertas importaciones reajustara su gravamen aduanero uniforme en forma de que incluyera al impuesto adicional, que ha implicado la creación del tipo diferencial de cambio,[25/] o sea, que para restablecer la uniformidad, redujese su gravamen aduanero, en proporción al margen entre el tipo de cambio desfavorable y el tipo de cambio normal. Y en la segunda situación, o sea, la del subsidio, habría que proceder a la inversa: reabsorberlo en el gravamen aduanero en grado equivalente al diferencial

25/ Se supone que hay identidad entre el tipo de paridad y el de equilibrio en el caso de que el último haya sido determinado.

/de cambio.

de cambio. Es indispensable anotar, sin embargo, que ambos procedimientos, destinados a salvar formalmente la equiparación, poseen inconvenientes que los hacen desaconsejables. En el caso de cambio diferencial, que redunda de hecho en un impuesto adicional a la importación, el propósito de su establecimiento ha sido reducir la importación de los respectivos artículos, y la finalidad quedaría sin efecto con una reducción del gravamen aduanero como la indicada, destinada por definición a que el aforo[26] más el diferencial de cambio sumados produzcan un gravamen de conjunto igual al aforo uniforme centroamericano, o sea a que se restableciese la situación anterior a la implantación del cambio diferencial.

No parece haber más solución que, o bien los miembros se comprometen a no utilizar cambios diferenciales, y se prevé que el miembro con dificultades de balanza de pagos, debe, si es posible de acuerdo con los demás, solicitar otros medios para corregir su déficit; o, de otro modo, se tolera al cambio diferencial, considerándolo una ruptura parcial y provisional de la equiparación, admisible en tanto el miembro afectado logra restablecer su posición de pagos. De tratarse de subsidio a la importación antes que de impuesto adicional, la solución razonable sería eliminarlo ya que si, a través del tipo de cambio, el subsidio ha sido otorgado a un producto de comercio intrarregional, se estaría violando la prohibición que establece el Artículo IX del proyecto de tratado; y que si más bien se estuviese subsidiando a la importación de artículos de fuera de la región, se estaría de hecho admitiendo importaciones a gravamen más bajo que el uniforme y violando, por lo tanto, la equiparación acordada.

Las conclusiones en materia de restricciones distintas a las cuantitativas a la importación, tienen pues que ser las siguientes:

a) Las prohibiciones absolutas de importación operan exactamente como restricciones cuantitativas, o sea, con efectos idénticos a los que se contempló en la sección anterior, aunque, lógicamente, los desarrollan con

26/ Se parte de la hipótesis de que la equiparación se ha realizado por medio del establecimiento de un aforo uniforme en el cual se han absorbido los diversos gravámenes aduaneros.

/mayor

mayor intensidad; a su respecto, debe recomendarse la aplicación de una política común, único medio de impedir en una primera etapa distorsiones a la equiparación, y luego la nulificación, en último término, de la prohibición misma;

b) Las restricciones establecidas por motivos de sanidad, seguridad, policía, etc. requieren también como solución más correcta la unidad de política comercial; pero es posible que, a su respecto, aún sin ésta, no sea sino relativa la distorsión que sufra la equiparación; es más bien de prever que el juego del libre comercio anule los efectos que se buscan con estas restricciones.

c) En cuanto a las restricciones de cambio, a comenzar por la devaluación, si bien ésta es susceptible de actuar en sentido restrictivo, de todos modos la consideración esencial es que, cuando se procede a un reajuste de la moneda justificado por un desequilibrio fundamental de la balanza de pagos, ello contribuye más bien a restablecer la capacidad de importación del miembro de la agrupación aduanera en dificultades y beneficia así en último término al mantenimiento y expansión futuros del comercio intrarregional. La devaluación competitiva tendrá poca oportunidad de ocurrir porque la proscribe el propio Tratado Multilateral y también los compromisos de los países centroamericanos dentro del Fondo Monetario Internacional, que es el organismo competente para autorizar devaluaciones justificadas como la mencionada al principio. En cuanto a los cambios múltiples, son susceptibles de perturbar la equiparación si representan un impuesto adicional de importación; y si representan un subsidio a la última, a la vez que desnivelan la equiparación, están prohibidos por su carácter en el Proyecto de Tratado Multilateral.

La solución más adecuada es que los miembros de la agrupación aduanera se consulten entre sí y se den el apoyo posible en caso de que alguno de ellos confronte dificultades de su posición de pagos y que asimismo concierten entre sí convenios de pagos donde se prevean el otorgamiento de márgenes de crédito y las medidas correctivas que el miembro en déficit deberá adoptar cuando hubiere agotado dichos márgenes.

/IV. LAS RELACIONES

IV. LAS RELACIONES ENTRE LA ESTRUCTURA DEL ARANCEL UNIFORME, EL MANTENIMIENTO DE LA EQUIPARACION Y LA POLITICA COMERCIAL COMUN.

En un estudio precedente acerca de los métodos y problemas de la equiparación se infirió que la aplicación de un gravamen uniforme a las importaciones carecería de efectividad si, en virtud de su propia estructura arancelaria, cualquier país del grupo pudiese afectar a productos de los que importase con una tasa de impuesto superior o inferior al gravamen aduanero uniforme acordado. Sea que así lo hiciere porque poseyese una tarifa autónoma, incluída o no formalmente dentro de su arancel, equivalente a una segunda columna del mismo, o bien, lo que viene a dar lo mismo, porque, en virtud de compromisos de consolidación de derechos de importación, su arancel contuviese de hecho una columna adicional de aforos más bajos que el uniforme y de los cuales disfrutaría no sólo el país en favor del cual efectuó las consolidaciones sino además todos a los que hubiere otorgado el trato de nación más favorecida.[27/]

Complementando esa idea se puede afirmar que la equiparación requiere en principio una negociación sobre la base de la columna arancelaria ordinaria y, como consecuencia del compromiso adquirido de respetar el nivel uniforme acordado, entraña por añadidura una obligación de abandonar las otras columnas, formales o de hecho, de que pueda constar el arancel del miembro de la agrupación aduanera.[28/]

Esas consideraciones son útiles para servir de fundamento a la solución del problema de la estructura del arancel uniforme, esto es, para

27/ E/CN.12/CCE/SC.1/31 (TAA/LAT/13) (p. 21). Véase además la Sección V del mismo documento.

28/ Esa ha sido la base o punto de partida de las negociaciones generalmente adoptado en las uniones aduaneras y en particular se ha optado por él en el caso del arancel del Benelux y en el del que está en vías de ser implantado en el seno de la Comunidad Económica Europea. Según otro criterio, que igualmente tiene razones a su favor, la negociación debería efectuarse partiendo cada país, en el caso de cada artículo, del aforo a que sea regularmente importada la cantidad más fuerte del producto, lo cual daría ocasión a utilizar muchas veces, como punto de partida, un aforo consolidado. En relación con las conclusiones que más adelante se establecen, da igual que se haya dado preferencia a uno o a otro procedimiento.

/dilucidar

dilucidar si éste debe constar de una columna única o puede incluir varias que permitan a los países participantes en la agrupación aduanera mantener cierto grado de autonomía en sus negociaciones de política comercial. Parece a primera vista que una respuesta satisfactoria al último desideratum sería el establecimiento de un arancel de columna doble, en el que la primera de ellas correspondiese a los aforos uniformes ordinarios que serían aplicados por todos los Estados del grupo a los países de fuera del mismo con los cuales no hubieren efectuado negociación de aforos, en tanto que la segunda quedaría disponible para que los aforos que incluyese, más bajos que los de la otra, fuese concedidos a los países extraños al grupo a los cuales otorgase consolidaciones uno de los miembros de éste.

Debe, no obstante, observarse que el único caso en que se podría utilizar la segunda columna sin que sufriese distorsión la equiparación efectuada sería aquél en que los países de la zona o unión negociasen conjuntamente. Porque en todos los casos de negociación por separado, las concesiones hechas por un miembro del grupo sobre la base de la columna de favor crearían situaciones en que dicho miembro estuviese admitiendo productos de aforo equiparado a nivel más bajo que los demás. Esta amenaza para la equiparación dejaría de realizarse únicamente en los casos en que los otros miembros hubiesen ya efectuado por su lado concesiones idénticas a los mismos países de fuera de la región. O sea, cuando por vía de negociaciones unilaterales se hubiese creado un estado de cosas idéntico exactamente al que se derivaría de una negociación conjunta.

Precisa, pues, concluir que la salvaguardia de la equiparación excluye el intento de reservar a los Estados participantes en la agrupación aduanera cierta autonomía de su política comercial por la vía del aludido procedimiento de negociación por separado, ya que este supone la posibilidad de que cada miembro pueda consolidar aforos en beneficio de países de fuera de dicha agrupación y que también el análisis somero de las relaciones entre la estructura del arancel uniforme y el mantenimiento de la equiparación conduce a señalar a la negociación uniforme, o lo que es lo mismo, a la política comercial común, como un modo de acción que necesariamente

/tiene

tiene que ser aplicado en el seno de una unión aduanera, o de una zona de libre comercio en que se ha decidido proceder a la equiparación, si es que la última va a ser conservada incólume.

Debe, no obstante, añadirse que la existencia de una doble columna puede ser de utilidad para el desenvolvimiento de la negociación en común no sólo en el caso ya aducido de que la columna subsidiaria pueda servir a los miembros de la unión para utilizarla en dicho tipo de negociación como la que contendrá los aforos que serán concedidos por todos ellos a aquellos países con los cuales convengan el mutuo otorgamiento del trato de nación más favorecida, sino además, cuando asimismo estén los participantes de una unión aduanera de acuerdo en aplicar conjuntamente una tarifa de excepción, más alta que la representada por los aforos ordinarios del arancel común, a las importaciones de aquellos países que por un motivo u otro, hayan resuelto tratar en forma más restrictiva y desfavorable que a las demás. Este es el caso del arancel común del Benelux, por ejemplo, el cual está constituído por una doble columna: la normal y una adicional que se aplica a los países que hayan tratado a los miembros de la Unión "sea de una manera menos favorable de la que tratan a otros países, sea en modo que atente a sus intereses vitales".[29/]

29/ Véase op. cit. Memento Economique. Le Benelux. p. 401. Es de notar que con la columna adicional de hecho representada por las concesiones otorgadas conjuntamente dentro del GATT, la tarifa Benelux consta en realidad de tres columnas.

V. LAS REGLAS FORMALES DE REALIZACION DE LA POLITICA COMERCIAL COMUN

En la Sección III anterior se presentaron las razones de orden teórico y práctico que indican que las condiciones esenciales para que pueda mantenerse incólume la equiparación de aranceles efectuada por los miembros de una agrupación aduanera son el desenvolvimiento conjunto, por parte de ellos, de las negociaciones de política comercial con los países extraños al grupo y asimismo que los Estados de la agrupación impriman uniformidad a su política de restricciones a la importación.

Corresponde ahora ocuparse en detalle de las regulaciones tendientes a asegurar formalmente esos propósitos. Como en las uniones aduaneras establecidas en el pasado o recientemente ha habido lógicamente que dar solución a igual problema, se revisarán brevemente algunas de dichas experiencias, antes de analizar las provisiones del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana sobre coordinación de la política comercial entre los países del Istmo. El ejemplo de esas agrupaciones aduaneras, al paso que ratifica la necesidad de una política comercial común, indica que el ideal de obtener una perfecta unidad en la materia no es de fácil consecución y que, en la mayoría de los casos, no se ha llegado a esa finalidad sino gradualmente y cuando la consolidación de la unión ha hecho imprescindible, para el buen desenvolvimiento de ésta, que los Estados participantes se avengan a aceptar la uniformidad de sus negociaciones con el mundo externo.

Acerca de la importancia fundamental de verificar tal unidad de política y las dificultades con que se tropieza para alcanzarla, se expresa así la investigación de la Sociedad de las Naciones sobre uniones aduaneras anteriormente citada: "Obviamente toda unión aduanera implica que se adopte de parte de sus miembros una política comercial común y, en primer término, un arancel uniforme. Si los aforos del arancel común quedan sujetos a recibir modificación a través de negociaciones con otros países --y tienen que quedarlo si los participantes en la unión desean obtener todas las ventajas de la utilización de la claúsula de nación más favorecida-- será necesario que se establezca un sistema común de

/negociación

negociación con Estados extraños al grupo .... Toda acción independiente en materia de política comercial es claramente incompatible con el propósito esencial de la unión".

"La necesidad de abandonar todo derecho a una política comercial independiente ha constituído en el pasado uno de los mayores impedimentos para el establecimiento de uniones aduaneras. Por esta dificultad tuvo que ser revisada la unión aduanera entre Bélgica y el Luxemburgo en 1935 y tuvo que otorgarse cierta libertad de acción independiente a ambos miembros de la unión".[30/]

En las líneas siguientes se presentarán tres casos distintos que revisten interés por corresponder a tres situaciones divergentes: en primer lugar, el de la unión aduanera entre Suecia y Noruega que rigió de 1815 a 1897 y fue disuelta poco antes de la separación política de esos dos reinos y sobre todo a raíz de la misma, en la cual se dió el caso de una autonomía de negociación bastante amplia que era posible porque, en fin de cuentas, jamás llegó a existir unión aduanera efectiva sino una especie de zona de libre comercio con tendencias hacia una unión aduanera imperfecta; la uniformidad de aranceles no llegó a realizarse y la liberación se redujo en general a artículos originarios de la región abarcada por el tratado de unión; como consecuencia de esa situación, fue siempre necesario mantener cierto control aduanero en las fronteras entre los miembros. En segundo término, el de Benelux en que, a medida que se ha querido perfeccionar la unión, ha sido preciso ir sustituyendo los medios imperfectos o incompletos de coordinación de la política comercial por una efectiva unidad en la conducta de las negociaciones con países de fuera de la agrupación aduanera y en fin, la unión aduanera organizada por el Tratado de Comunidad Económica Europea en cuyo caso ya se preven de antemano reglas definidas para ir pasando por etapas de la

30/ Customs Unions. A League of Nations contribution to the Study of Customs Unions problems. United Nations. Department of Economic Affairs. Lake Success N.Y. 1947. (p. 60). Es de notar que para Meade, (op. cit. Negotiations for Benelux p. 6). Bélgica siempre ha conservado cierta dirección en el desenvolvimiento de la política comercial de la Unión Económica Belgo-luxemburguesa y que Luxemburgo nunca ha presentado objeciones a esa situación, proveniente de un común acuerdo, porque Bélgica ha tenido sumo cuidado en atender a los intereses del otro país y consultarlo.

/coordinación

coordinación de la política comercial entre los miembros a la unidad absoluta de tal política.

A. La extinta unión aduanera entre Suecia y Noruega[31/]

Los acuerdos de 1815 con que se inició esta unión tenían alcance limitado. El libre comercio se reducía a los productos alimenticios originarios transportados de un país al otro por la vía terrestre y a una rebaja de sólo por mitad en los derechos de los mismos productos que se intercambiasen por la vía marítima, menos difícil y costosa. Se prohibía el tráfico a través de las fronteras de productos no originarios y no llegó a intentarse la equiparación de los aranceles. Después de las modificaciones de 1825 y hasta 1874 reinó una situación en que quedaron liberados, para efectos del tráfico por vía terrestre, todos los productos originarios y en la cual las mercancías de fuera de la región que ya hubiesen pagado los derechos normales en el país por el cual fueron importadas, satisfacían un cincuenta por ciento de los gravámenes aduaneros en el país de su segunda importación. En cuanto al tráfico por vía marítima, quedaba sujeto en principio al arancel ordinario de cada país —se continuaba sin verificar equiparación— pero se formuló una lista de artículos originarios, tan considerable por su número como por su importancia, a los cuales se concedía el beneficio de pagar sólo la mitad de los derechos ordinarios. La unificación arancelaria se dificultaba porque Suecia, país de superior desarrollo industrial —particularmente en la metalurgia y los textiles— aspiraba a proteger al último y al mismo tiempo a que reinasen bajos precios de costo para las materias primas y los productos alimenticios. Noruega en cambio, país cuya economía se fincaba en las construcciones navales, la pesquería y la explotación forestal, prefería afectar con bajos impuestos de importación a los artículos manufacturados e imponer derechos de propósito fiscal sobre los productos alimenticios importados. El establecimiento de comunicaciones ferroviarias entre los dos países (1871) condujo a que en 1874 se formulasen nuevos acuerdos eliminando la antigua diferenciación entre tráfico marítimo y terrestre.

31/ Op. cit. Customs Unions. League of Nations (p. 5 y siguientes y pp. 60 y 61).

/De ahí en

De ahí en adelante y hasta que en 1897 dejó de existir esta agrupación aduanera,[32] imperó la situación siguiente: el tráfico en productos originarios quedó libre de impuestos, salvo en el caso de algunos artículos gravados en ambos países con propósito fiscal (productos alcohólicos y tabacaleros, azúcar, cerveza, malta, naipes) y los artículos no provenientes de la unión satisfacían, en vez de la mitad como antes, los derechos arancelarios enteros cuando pasaban de un país al otro.

Como bien se ve, lo que llegó a existir fue una zona de libre comercio y en realidad no se llegó a alcanzar la unión aduanera, ya que ni se realizó la condición de uniformidad arancelaria ni la de una completa abolición del control aduanero en las fronteras sino que más bien a éste hubo que reforzarlo para que, al amparo de la provisión de libre comercio para artículos originarios, no pasasen la frontera, simulando ser tales, artículos de fuera de la región. Con todo, lo último no dejó de suceder (particularmente en cuanto a textiles, los cuales después de recibir un ligero tratamiento adicional en Noruega, pasaban a Suecia como originarios del primer país) y ello fue una de las dificultades que dieron motivo para la ruptura de la unión. No habiendo sido cuestión de equiparación ni de tráfico totalmente libre en las fronteras, no es de sorprender que, a través de toda la vida de la agrupación, ambos participantes pudiesen conservar la autonomía de su política comercial. Como dice el estudio de la Sociedad de Naciones antes citado, con referencia a este ejemplo y al de la convención germano-polaca de 1922 referente a Alta Silesia "estos ejemplos de uniones parciales en modo

32/ Las causas fueron: la tendencia creciente de Noruega hacia un alejamiento de Suecia con vista a alcanzar su independencia política; las fricciones entre los intereses de los sectores agrícolas de los dos países y, en fin, las dificultades, que luego se anotan, surgidas para determinar el origen de los artículos beneficiarios del libre comercio. Es de agregar que, particularmente a partir de 1934, los tres países escandinavos han verificado esfuerzos por constituir una unión aduanera. A estos intentos se ha unido también recientemente Finlandia y a raíz de la creación del mercado común europeo entre Francia, Alemania, Italia y los países de Benelux, los escandinavos se encuentran en la alternativa de adherirse, en caso de que se la constituya, a la zona más amplia de libre comercio europeo que sugiere Gran Bretaña o, de otro modo, de impulsar los trabajos preparatorios hacia la constitución de una unión aduanera regional.

/alguno

alguno invalidan el principio general de que una unión aduanera requiere una política comercial común".

La experiencia de esta asociación aduanera entre los dos mayores países escandinavos es, de todas maneras, de particular interés para los países de Centroamérica porque muestra tres cosas: 1) que no es el libre comercio en sí, sino éste cuando va acompañado de la equiparación, lo que hace indispensable el establecimiento de la política comercial común;[33/] 2) que cuando el tráfico libre se limita a artículos originarios y es permitido sin proceder a la equiparación arancelaria de los productos liberados, se corre el riesgo de tener que fortalecer en vez de debilitar el control en las aduanas, pues que de otro modo se expondría alguno o algunos de los participantes a que desde otro de ellos fuesen introducidos, con la ventaja de la liberación, productos que no son originarios.[34/] El problema se soluciona únicamente con la unificación de aranceles pero, como se observó, ella hace inevitable desarrollar una política comercial común; 3) en último término que, a la larga y a medida que se incrementa la lista de productos libres, crecen en proporción mucho mayor, mientras no se verifique la equiparación, las posibilidades de que surjan dificultades porque aumenta la tendencia a tratar de introducir a través de las fronteras mercancías extrañas como originarias. De estas complicaciones se deriva indefectiblemente, como en el caso escandinavo aludido, el peligro de constantes fricciones que acaban por constituir un factor de disgregación de la agrupación aduanera.

33/ El juego de los tratados de libre comercio entre países centroamericanos ha demostrado cuan cierto es que sin equiparación de aranceles no surje la urgencia hacia la política comercial común.

34/ A este respecto también existe experiencia en Centroamérica. El temor a ese resultado ha llegado a constituir un obstáculo positivo para el incremento de las listas de libre comercio anexas a los tratados bilaterales de libre comercio. Porque en tratados bilaterales con países de fuera de la región algunos Estados centroamericanos han consolidado aforos muy bajos para productos que, como la manteca, los aceites, la mantequilla y otros productos de lechería como las cremas, sería fácil hacer pasar como originarios no siéndolo.

/B. El Benelux

B. El Benelux[35/]

Al Benelux se le dotó desde su constitución de dos de las condiciones esenciales de toda unión aduanera: la liberación casi absoluta del tráfico intrarregional y la elaboración de un arancel uniforme de inmediata aplicación. Como consecuencia de esto último se hizo imprescindible prever desde un principio la organización de una política comercial común. Hay, sin embargo, que tener en cuenta que se distinguió entre dos tipos de convenciones para el efecto de hacerlas objeto de negociación común o de retardar todavía la realización de tal objetivo y dejar cierta autonomía para el efecto a los dos miembros de Benelux, Holanda y la Unión Económica Belgo-luxemburguesa: por una parte, los tratados de comercio propiamente dichos y en general todo convenio que afectase el nivel del arancel uniforme, para los cuales se inició un procedimiento de coordinación de las negociaciones; y, por otra, los simples acuerdos de intercambio de mercancías o los convenios de pagos, en relación con los cuales, si bien se resolvió consultarse entre sí y procurar cierta armonización de política con vistas al futuro perfeccionamiento de la unión económica, se dejó a los miembros margen considerable para que pudiesen realizar negociaciones cada uno por su parte.

No obstante, debe subrayarse que en materia de negociaciones para la celebración de tratados de comercio lo que establecieron desde el comienzo de la unión los países del Benelux fue, más que la unidad de política, una simple coordinación; y que ha sido con posterioridad, paso a paso y por virtud de los dictados de la experiencia, cuando la última se ha tenido que ir perfeccionando para obedecer las exigencias del mantenimiento de la equiparación de aranceles de aduanas establecida.

Así, la Convención Aduanera de 5 de septiembre de 1944[36/] encargó por una parte al Consejo de Acuerdos Comerciales la coordinación de las relaciones

35/ Op. cit., Memento Economique. Le Benelux. (Cap. XVI, Sec. IV). Op. cit., Meade. Negotiations for Benelux. Benelux Bulletin Trimestriel. Rapport commun des trois gouvernments au Conseil Consultatif Interparlementaire de Benelux. Bulletin Trimestriel No. 2. Agosto 1957.

36/ Op. cit., Memento Economique. Le Benelux. (p. 417)

/comerciales

comerciales de los miembros con los países de fuera de la Unión;[37] y por otra, estableció el Consejo Administrativo para la reglamentación del comercio exterior, organismo al cual correspondería no solamente asesorar a los Estados miembros en cuanto a las medidas de restricción de las importaciones o de las exportaciones --que, con o sin adición de derechos accesorios a los del arancel, se propusiesen adoptar-- sino además coordinar esas medidas con vistas al establecimiento de un régimen común al respecto en todo el territorio de la Unión y, en fin, establecer un procedimiento y un mecanismo para la administración de las restricciones que fuesen comunes a la Unión Belgo-luxemburguesa y a Holanda.[38]

De modo que, si bien se establecían medidas muy definidas para aplicar una política común en materia de restricciones cuantitativas, no se pasaba de sentar las bases de una mera coordinación en cuanto a las negociaciones de política comercial de los países de la Unión con otros Estados.

Fue sin embargo suficiente que la convención de unión previese el desenvolvimiento coordinado de la política comercial de los miembros de Benelux para que, partiendo de allí, y con vistas a la próxima reunión de una conferencia internacional de comercio y empleo en la cual era de calcular que se discutiesen incluso consolidaciones de aforos, la reunión interministerial de 17-18 de abril de 1946 autorizase ampliamente al Consejo de Acuerdos Comerciales para solicitar las bases de una acción común en dicha reunión internacional.[39] En virtud de ello, el Consejo pudo determinar procedimientos sumamente prácticos de actuación concorde que se desenvolvieron tanto en las discusiones de Ginebra y La Habana que precedieron a la firma de la Carta de la Organización de Comercio Internacional --no ratificada luego por los gobiernos participantes--, como en las reuniones paralelas que condujeron al establecimiento del GATT. Como

37/ Ibid (Artículo 6 in fine de la Convención)
38/ Ibid (Artículo 5 de la Convención). Ver igualmente Op. cit., p. 405 y siguientes: y Meade. Op. cit., Negotiations for Benelux (p. 8)
39/ Op. cit., 5 del Protocolo de La Haya de 17-18 de abril de 1946. (Op. cit., Memento Economique. Le Benelux. (p. 429).

/en cuanto

en cuanto se refiere a la Carta de La Habana, fue sólo cuestión de discutir principios generales, y no se llegó al terreno de negociar concesiones arancelarias, bastó al respecto que las tres delegaciones armonizasen sus criterios antes de las sesiones, desenvolviéndose cada una en condiciones formales de autonomía durante las últimas. En cambio, como en los debates relativos al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio sí se llegó hasta la negociación de aforos consolidados —o sea, a un terreno en que sólo el procedimiento de la negociación conjunta podía salvaguardar la uniformidad arancelaria realizada en el seno de Benelux— el método empleado por los Estados de esta unión aduanera fue que sus representantes funcionasen como una delegación conjunta para los efectos de negociar consolidaciones de aforos.[40/] Este último procedimiento fue igualmente empleado en las negociaciones de ampliación de las listas de aforos consolidados celebradas por los miembros del GATT posteriormente en la misma Ginebra y en Annecy y Torquay.[41/]

La solicitud de una uniformidad de la política comercial en cuanto a los diversos aspectos de la misma ha obligado a los países de Benelux a cubrir un campo mucho más amplio del que habrá de ser atendido en Centroamérica.[42/] Ya que no sólo se ha tratado de armonizar o unificar las negociaciones en materia de tratados de comercio con países de fuera de la región sino también de resolver toda una serie de problemas adicionales —peculiares al intento de unión aduanera que allí se verifica—, como por ejemplo, una gran diversidad en los sistemas de restricciones cuantitativas, dificultades originadas en la divergencia de situaciones en cuanto a la posición de pagos del uno y el otro de los miembros principales, y, en fin, necesidad de coordinar las relaciones entre los Estados participantes en la Unión con las que surgen de la existencia de varios organismos intraeuropeos de cooperación económica

40/ Op. cit., p. 408. Véase igualmente Meade. op. cit. Es de notar que en las reuniones de Ginebra del verano de 1947, en que se estableció el GATT, los miembros del Benelux negociaban sobre la base de un arancel uniforme que había sido debidamente aprobado pero que no entró en aplicación sino el 1 de enero de 1948.

41/ Op. cit., Memento Economique. Le Benelux.

42/ Sin tener en cuenta que han tenido que ocuparse además de medidas tendientes a la unificación completa de sus economías, como es su propósito.

/o de pagos

o de pagos (la Organización de Cooperación Económica Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Unión Europea de Pagos y, ahora, la Comunidad Económica de Europa). No corresponde en este estudio revisar exhaustivamente las medidas tomadas por los países de Benelux para hacer frente a esas situaciones[43/] y por lo tanto se presentará en las líneas siguientes un simple bosquejo de las determinaciones, adicionales a las ya mencionadas, que adoptaron para ver cumplido el objetivo de que las negociaciones de política comercial de los miembros de la unión con los países de fuera de ella se desenvolviesen en forma que permitiese en todo caso mantener la uniformidad del arancel de aduanas que habían llevado a cabo.

Aparte de las medidas referidas[44/] --así como del intento de formular un tratado-- tipo común utilizable para los acuerdos comerciales con países de fuera de la zona[45/] y del acuerdo (mayo de 1947) de que un observador de cada una de las dos partes, Holanda y la Unión Económica Belgo-luxemburguesa, estuviese presente en las negociaciones extrarregionales de política comercial de la otra--, se sentaron subsiguientemente estas otras normas: 1) en sentido general y con fecha de enero de 1948, que "El Consejo de Acuerdos Comerciales ..... sería competente en cuanto a todas las cuestiones de principio que se suscitasen en relación con las relaciones económicas con el extranjero".[46/] Y asimismo que "Los jefes de las delegaciones encargados de negociaciones económicas de cualquier naturaleza con países extrarregionales, se mantendrían en contacto con el Consejo de Acuerdos Comerciales, le tendrían informado del desarrollo de

43/ Al tratar el tema de las restricciones cuantitativas y sus relaciones con el establecimiento de una política comercial común en el seno de una unión aduanera, se verificó referencia en la página 21 anterior y las siguientes, a los problemas que afronta Benelux a este respecto y asimismo a la influencia que ejerce sobre la equiparación la diversidad de sistemas existentes a este respecto entre los dos miembros de la unión. Con tal ocasión hubo asimismo oportunidad de hacer alusión a las relaciones en el seno de Benelux entre el mismo problema de restricciones cuantitativas y los de balanza de pagos.

44/ Ver páginas 40 y 41.

45/ Ver página 8.

46/ Numeral 13 del protocolo de las conversaciones sostenidas en Luxemburgo los días 29, 30 y 31 de enero de 1948 entre los Ministros belga, luxemburgués y holandés. (Op. cit., Memento Economique. Le Benelux p. 438).

/de esas negociaciones

de esas negociaciones y le someterían las dificultades, susceptibles de colocar en oposición los intereses de Holanda y de la Unión Económica Belgo-luxemburguesa, que pudiesen surgir"; 2) en segundo término, y aparte de medidas suplementarias adoptadas de 1948 a 1953, de acuerdo con el protocolo firmado en Luxemburgo en diciembre del último año, la realización de una entera coordinación de los controles de comercio exterior hacia fuera de la región, para que fuese posible el libre movimiento dentro de ella de las mercancías que se importasen desde fuera; y, asimismo la negociación en común de los tratados comerciales con los países ajenos a la Unión, de acuerdo con principios generales de política comercial sentados por los representantes de rango ministerial de los gobiernos de Benelux.[47/] Acerca de este acuerdo se expresa así el informe conjunto de los tres gobiernos al Consejo Interparlamentario de la Unión: "Este protocolo está conforme con los deseos expresados desde 1946 por los gobiernos de los tres Estados asociados; realiza la coordinación de las políticas comerciales con los demás países, una coordinación llevada hasta el extremo de que implica un régimen común de contingentes y la negociación de acuerdos comerciales comunes con dichos países; consagra así la unidad comercial completa de los países de Benelux frente a los países de fuera de éste. Y esta unidad cubre tanto los servicios y los pagos como las mercancías. Además, ha sido ya reconocida por los países siguientes con los cuales se han firmado acuerdos comerciales o se les tiene en preparación: Dinamarca, Gran Bretaña, Portugal, Suecia, Noruega, Austria y Suiza" [48/]; 3) durante las reuniones interministeriales celebradas en Bruselas en julio de 1954, se procedió a la fijación de una lista Benelux uniforme de los productos que, de acuerdo con los compromisos de los tres países en el seno de la Organización de Cooperación Económica Europea (Código de Liberalización de la misma), debían ser liberados de restricciones cuantitativas para efectos del tráfico intraeuropeo; y en las mismas reuniones y las de igual carácter celebradas también en Bruselas en el curso de 1955, se adoptaron medidas para

47/ Op. cit., Meade. Negotiations for Benelux (p. 68).
48/ Rapport commun des trois gouvernements au Conseil Consultatif Interparlemantaire de Benelux. Benelux. Bulletin Trimestriel No. 2 agosto de 1957.

/perfeccionar

perfeccionar la coordinación de la política de los países miembros en el seno del GATT y entre ellas el establecimiento de un comité conjunto de expertos para mantener actitudes uniformes en la última organización, particularmente en lo que toca a las reformas al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio que en ese año se plantearon en Ginebra.[49/]

C. La Comunidad Económica Europea

El Tratado de Comunidad Económica Europea contiene una completa regulación acerca de las medidas conducentes al desenvolvimiento paulatino y al perfeccionamiento de una política comercial común en el seno de la Unión aduanera constituída por el mismo Tratado.[50/] Se distingue al efecto, al igual que en materia de liberación intrarregional de derechos de aduana y de unificación de aranceles, entre dos etapas: la de transición --de doce años, extensibles a quince--[51/] y la subsiguiente, de plena existencia de la comunidad.

1. Durante el período de transición

Para el caso del período de transición prevé el Tratado normas para tres situaciones distintas que pueden presentarse en las relaciones comerciales de los Estados miembros con otros de fuera de la región: las de orden general que no son susceptibles de afectar el nivel del arancel uniforme, las relativas a la celebración de compromisos de consolidación de aforos, que si pondrían en juego ese nivel y, en fin, la situación creada por consolidaciones de aforos efectuadas por los Estados miembros antes de haber suscrito el Tratado de Comunidad.

a) Relaciones comerciales de orden general. Se preven a este efecto dos reglas: primera, que los miembros de la comunidad procederán a efectuar la coordinación de sus relaciones con los Estados de fuera de la región, con vistas a que para el fin del período de transición se hayan satisfecho las condiciones para la aplicación de una política

49/ Op. cit., Meade. Negotiations for Benelux. (p. 76 y siguiente)
50/ Tercera parte. Título II. Capítulo II. Artículo III.
51/ Según el Artículo 8, numeral 1, el mercado común se establecerá en el curso de un período de transición de doce años, divididos en tres etapas de cuatro años. Pero en virtud de los numerales 5 y 6 del mismo artículo, el Consejo puede prolongar, en todo, el período hasta un límite máximo de 15 años.

/común

común en materia de comercio exterior; segunda, que la Comisión de la Comunidad Económica Europea someterá al Consejo de la misma proposiciones acerca del procedimiento a seguir para lograr ese objetivo.

b) Negociación de los aforos del arancel de aduanas uniforme. En esta materia se establece necesariamente desde un principio la unidad de acción. La iniciativa pertenece a la Comisión que presenta al Consejo recomendaciones cuando se van a iniciar negociaciones susceptibles de conducir a la consolidación de aforos a nivel más bajo que el del arancel uniforme en beneficio de países ajenos a la Unión. Sobre la base de esas recomendaciones, procede el Consejo a autorizar la negociación que es entonces llevada a cabo por la Comisión misma, y no por los países miembros. El Consejo interviene en dos formas en la negociación: por medio de la designación de un comité especial encargado de asesorar a la Comisión y de señalarle instrucciones a las que debe ceñirse. En fin, el Consejo, en el ejercicio de las facultades que le conceden estas disposiciones, resuelve, por unanimidad en las dos primeras etapas del período de transición y por mayoría calificada después de ellas;[52/] y debe el Consejo ceñirse a estas mismas reglas en las votaciones relativas a la conclusión, en nombre de la Comunidad, del tipo de tratados contemplado en este párrafo.

c) Consolidaciones de aforos anteriores al tratado de comunidad. Respecto a las consolidaciones de aforos anteriores al tratado de comunidad, que representan concesiones susceptibles de impedir la aplicación del arancel uniforme,[53/] resuelve el tratado de comunidad que los Estados miembros deberán adoptar, en consulta con la Comisión, todas las medidas necesarias para reajustar los acuerdos en vigor sobre concesiones arancelarias a países de fuera del grupo, a fin de que no sufra retraso la aplicación del arancel uniforme.

Es, en fin, de observar, que en materia de restricciones cuantitativas se fijan pautas conducentes no sólo a uniformar sistemas entre los Estados miembros sino además a que, de acuerdo con las recomendaciones que

52/ Según el Artículo 148 en las deliberaciones respecto a las cuales la decisión debe ser tomada por mayoría calificada, Alemania, Francia e Italia gozan de 4 votos cada una, Holanda y Bélgica de dos votos, y el Luxemburgo de uno.

53/ Véase sobre el particular Capítulo V del documento E/CN.12/CCE/SC.1/34(TAA/LAT/13).

/les hará

les hará la Comisión, dichos Estados procedan a liberar de tales restricciones, en el grado mayor que les sea posible, el comercio exterior con países de fuera de la Unión.[54/] Los Estados miembros deben notificar a la Comisión de las liberaciones de esta índole que efectúen y se comprometen igualmente a aplicar iguales medidas de eliminación de restricciones al comercio con los Estados miembros.

2. Después del período de transición

Expirado el período de transición, o sea, cuando la unión aduanera haya sido ya perfeccionada, se alcanza asimismo la uniformidad completa de la política comercial mediante un procedimiento similar al que durante el período indicado se adoptó para conducir las negociaciones que implicasen consolidación de aforos a favor de países extrarregionales. Así, de acuerdo con el Artículo 113, los miembros de la Unión deberán aplicar entonces una política comercial común, basada sobre principios uniformes, que abarcará las modificaciones del arancel; la conclusión de toda especie de tratados de comercio, envuelvan o no concesión de aforos consolidados; la aplicación de una política de restricciones cuantitativas perfectamente uniforme; la unidad de la política de comercio exterior y, en fin, la uniformidad también de las medidas defensivas adoptadas para contrarrestar procedimientos de dumping o de subsidios a la exportación por parte de países no pertenecientes a la comunidad.

Para la aplicación de esta política comercial común, corresponde a la Comisión someter proposiciones y presentar recomendaciones al Consejo con vista a la celebración de toda especie de acuerdos comerciales con los países ajenos a la Unión. Si el Consejo está acorde con tales recomendaciones, autoriza a la Comisión a que inicie las negociaciones. Durante el desenvolvimiento de éstas, se aplica ahora con carácter general la

54/ Es de recordar que todos los Estados miembros pertenecen al GATT y la OCEE. Así, en relación con la mayor parte de su comercio exterior, están obligados, de acuerdo con sus compromisos dentro del primero, a no utilizar restricciones cuantitativas sino en ciertas circunstancias especiales y, por cuanto toca a la OCEE, se prevé dentro de ella procedimientos de eliminación gradual de las restricciones cuantitativas que afecten al comercio entre estados europeos participantes.

/regla

regla que no regía durante el período de transición sino en el caso de tratados susceptibles de culminar en la concesión de aforos consolidados, según la cual la Comisión se vería asesorada por un comité especial designado por el Consejo y debía además actuar dentro del marco de las instrucciones que el último pudiera impartirle. En el ejercicio de estas atribuciones, el Consejo se pronuncia por mayoría calificada; y en cuanto a la conclusión de los tratados correspondientes, la verifica el propio Consejo en nombre de la Comunidad (Artículo 114), igualmente por mayoría calificada.

Es de notar, en fin, que en el mismo capítulo sobre política comercial se establecen regulaciones acerca de la unificación del régimen de subsidios aplicables a las exportaciones a países no pertenecientes a la comunidad (Artículo 112) y que igualmente se prevé que la política de los Estados miembros en el seno de las organizaciones internacionales de carácter económico será en el grado de lo posible, objeto de armonización, durante el período de transicción, y revestirá las formas de una acción común, desde la expiración de dicho período en adelante (Artículo 116).

D. Medidas necesarias para la organización de una política comercial común centroamericana.

Sobre la base de las consideraciones establecidas en capítulos anteriores acerca de las razones por las cuales los Estados miembros de una agrupación aduanera en que se ha acordado efectuar la equiparación de los gravámenes aduaneros tienen que desenvolver una política comercial común para salvaguardar la uniformidad de aranceles realizada, y asimismo en función de lo establecido sobre los medios más adecuados para la aplicación de dicha política, se procederá ahora a analizar las disposiciones contenidas en el Artículo XXIV del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana en referencia con el mismo problema, e indicar las pautas complementarias que se requieren para desenvolver una política comercial común.

Del conjunto del citado artículo se desprende que su propósito es alcanzar los siguientes fines: a) la coordinación de la política comercial de los Estados centroamericanos ante la eventualidad de la celebración de acuerdos multilaterales de política comercial o de convenios de igual carácter sobre productos y asimismo en cuanto al acceso de dichos Estados a organismos

/internacionales

internacionales destinados a regular la política comercial internacional; b) la unificación de los puntos de vista de los países del Istmo en conferencias o reuniones interamericanas o internacionales de carácter económico; c) el compromiso a mantener y a seguir insertando la Cláusula Centroamericana de Excepción en sus negociaciones de política comercial con Estados de fuera de la región; d) la obligación de renegociar o de denunciar, si preciso fuere, los tratados con países no centroamericanos que puedan constituir obstáculo a la aplicación del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. La propia disposición indica, además, que su intención es que se la aplique especialmente cuando alguno de esos instrumentos extrarregionales, por no contener dicha cláusula regional de excepción, pueda dar lugar a que el país extrarregional con el cual celebró el convenio uno de los países centroamericanos, establezca la reclamación de que, en virtud de la aplicación de la cláusula de nación más favorecida, le sea otorgado por su cocontratante trato igual al de los otros países de Centroamérica. Como, por ejemplo, si exigiese que los productos declarados libres para efectos del tráfico intrarregional en la lista anexa al Tratado Multilateral, fuesen igualmente liberados de derechos de importación cuando proviniesen de su territorio y fueran dirigidos al Estado centroamericano con el cual ha celebrado un tratado bilateral el país extrarregional que reclama.

En cuanto a la renegociación o denuncia de los tratados, bilaterales o multilaterales, concluídos con países de fuera de la región, que, por contener lista anexa de aforos consolidados, puedan constituir obstáculo para aplicar los niveles de equiparación que establezcan los Estados centroamericanos o sean susceptibles de limitar la latitud de cada uno de ellos para acordar libremente entre sí tales niveles, en partes diversas del articulado se incluye implícitamente ese caso. Desde luego que no sólo el Artículo IV contiene un compromiso concreto de proceder a la equiparación, de donde se deriva la obligación de mantenerla incólume, sino que además el propio Artículo XXIV, si bien, como se observó, atiende de manera particular al caso especial a que se hace referencia en el párrafo anterior, deja establecido en sentido general que los Estados

/signatarios

signatarios se comprometen a renegociar o denunciar todos los tratados que de algún modo se convirtieren en obstáculo para la aplicación del Tratado Multilateral.

Por lo demás, las disposiciones complementarias conducentes al desarrollo paulatino de la política comercial común indispensable para el mantenimiento de la equiparación podrían ser acordadas por medio de protocolos adicionales sucesivos, o en los casos en que ello fuese adecuado en una forma más flexible —como la de reuniones interministeriales interpretativas del Tratado. Entre dichas disposiciones complementarias pueden mencionarse las siguientes:

a) Extensión a la celebración futura de tratados bilaterales de comercio, entre un Estado centroamericano y otro de fuera de la región, del procedimiento de consulta entre los países del grupo que prevé el párrafo primero del Artículo XXIV sólo para los casos en que se trate de celebración de acuerdos multilaterales, de adhesión a organismos internacionales creados por dichos acuerdos o de arreglos igualmente internacionales celebrados dentro del marco de dichos organismos. La necesidad de la coordinación que así se establecería y de la unidad de política que, habría de terminar por instituirse a este respecto, se deriva del hecho de que lo mismo los efectos de consolidaciones de aforos sobre la equiparación que los de otras estipulaciones susceptibles de ser incluídas en un tratado de comercio como, por ejemplo, la proscripción del uso de restricciones cuantitativas, no son diversos sino idénticos en el caso de tratados multilaterales o de tratados bilaterales;

b) Perfeccionamiento posterior de la política comercial común, sustituyendo el procedimiento de consulta contemplado en el párrafo anterior por el de negociación conjunta de tratados lo mismo bilaterales que multilaterales, de acuerdo con fórmulas acordadas de antemano por los gobiernos, en consulta con la Comisión Centroamericana de Comercio;

c) Perfeccionamiento ulterior al que se acaba de expresar en el sentido de que las negociaciones de política comercial con países de fuera de la región, trátese de acuerdos bilaterales o multilaterales, sean desenvueltas a través de delegaciones conjuntas centroamericanas;

/d) Ultimo

d) Ultimo paso en el camino de una política comercial común en el cual el órgano de negociación sería igualmente común —como la Comisión Centroamericana de Comercio—, o, según se determine, como en el caso de la Comunidad Económica Europea, dicha Comisión asesorada por un organismo de carácter menos estrictamente técnico y representativo directamente de los gobiernos, como lo es en el caso de Europa el Consejo de la Comunidad Económica.

A estos procedimientos, susceptibles, según lo determinen los países interesados, de ir siendo aplicados por etapas o de proceder a aplicar de una vez las últimas de ellas, para alcanzar con mayor antelación el objetivo de organizar una política comercial común, habría que añadir disposiciones relativas al desenvolvimiento de una política uniforme en materia de restricciones a la importación tal como se indica en las conclusiones sobre este último particular incluídas en páginas anteriores.

VI. CONCLUSIONES

Del análisis realizado en este estudio es posible extraer las siguientes conclusiones:

a) Que el mantenimiento de la equiparación de gravámenes aduaneros exige el desarrollo de una política comercial uniforme de parte de los países miembros de una agrupación aduanera que han decidido la nivelación de sus derechos de importación;

b) Que la anterior conclusión es cierta aún para el caso de que la equiparación no deba realizarse de una sola vez sino gradualmente, como se pretende verificar en Centroamérica, porque toda concesión de aforos consolidados en una negociación autónoma por parte de un país del grupo a otro u otros de fuera de éste, se convertiría en un obstáculo futuro para el desenvolvimiento paulatino de la equiparación.

c) Que la política uniforme de los miembros de una agrupación aduanera en cuyo seno se ha decidido equiparar los derechos de aduana hacia el exterior, es también necesaria en materia de restricciones cuantitativas a la importación, porque de otro modo se verían al principio comprometidos los fines de la equiparación y, posteriormente, al verificarse, por efecto del libre comercio, un reajuste de los precios de los artículos importados sujetos a las expresadas restricciones, se anularían en todo caso los efectos de éstas para el país que autonómamente las hubiere mantenido;

d) Que igual cosa es cierta, pero en grado diverso según el carácter de las restricciones y según las circunstancias reinantes, en cuanto toca a otros tipos de regulación de las importaciones como las de carácter cambiario, y las establecidas por motivos de orden sanitario, moral o de policía interna;

e) Que, para efectos del mantenimiento de la equiparación, la uniformidad de aranceles debe ser completa también en el sentido estructural, o sea, que cada uno de los aranceles unificados debe constar del mismo número de columnas; asimismo que las concesiones que se verifiquen, o las medidas defensivas que se tomen, mediante la utilización de la pluralidad de columnas, deben ser conjuntamente aplicadas so pena de que se desequilibre la equiparación arancelaria efectuada;

/f) Que de

f) Que de la revisión efectuada de tres casos-tipo de uniones aduaneras, se deduce lo siguiente:

i) Que de la experiencia de la unión aduanera imperfecta que existió entre Suecia y Noruega, representativa más bien de una zona de libre comercio en cuanto a que dentro de ella no se llegó a efectuar la nivelación de los aranceles de los miembros del grupo, se puede concluir que es posible que los Estados asociados en una agrupación aduanera puedan mantener por largo tiempo la autonomía de sus relaciones de política comercial pero a condición precisamente de que no lleguen a verificar la equiparación de sus aranceles;

ii) Que si bien el ejemplo del Benelux indica que no es indispensable para establecer las bases de una política común en el seno de una agrupación aduanera que esas bases sean previstas y organizadas en el propio tratado que establece la unión aduanera, o la zona de libre comercio acompañada de equiparación, sin embargo demuestra asimismo que, por no ser posible mantener la equiparación efectuada sin la paralela unificación de la política comercial, de no adoptarse medidas completas de unificación de la política comercial en el momento del establecimiento del tratado de Unión, será preciso írselas fijando paulatinamente por medio de protocolos especiales con posterioridad a la suscripción del mismo;

iii) Que el Tratado de Comunidad Económica Europea presenta un buen ejemplo de previsión, desde la formulación misma del convenio de unión aduanera, de la organización de una política comercial común. Las disposiciones que contiene para el efecto poseen la ventaja de que contemplan la posibilidad de que durante el período transitorio de organización y perfeccionamiento de la unión los países puedan conservar, siempre en consulta con los organismos de ella, un grado de autonomía en cuanto toca a la celebración, con países de fuera del grupo, de tratados que no envuelvan concesión de aforos consolidados y que por lo tanto no pongan en juego el mantenimiento de la equiparación. El propio tratado presenta todo un completo sistema de organización de la política comercial común y de la forma en que puede paulatinamente irse perfeccionando a medida que se complementa y perfecciona la Unión;

/g) Que el

g) Que el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana contiene en su Artículo XXIV disposiciones para el desarrollo de una política comercial común; pero que para salvaguardar, en cualquiera de las etapas de desarrollo de la agrupación aduanera, el mantenimiento de la equiparación que se haya efectuado y la posibilidad de seguirla realizando sin obstáculos, es preciso de todos modos que, partiendo de lo que permite el mismo texto del tratado, los Estados centroamericanos vayan sentando las bases de una política comercial común completa. Ello se podría llevar a cabo, bien por medio de reuniones interministeriales interpretativas del propio tratado o, cuando eso no sea constitucionalmente posible, en protocolos adicionales que deberían ser elaborados, firmados y ratificados con tiempo suficiente de modo que, con el desarrollo progresivo de la equiparación de aranceles, no pueda presentarse una situación en que la autonomía de política comercial interfiera con la equiparación realizada, sea porque llegue a desnivelarla o porque signifique obstáculo a la prosecución de la nivelación. Entre tanto, de acuerdo con el espíritu del tratado y con el compromiso de equiparación adquirido, los Estados centroamericanos deberían abstenerse de celebrar nuevos tratados con listas de aforos consolidados en beneficio de países de fuera de la región, trátese de acuerdos multilaterales o bilaterales; y deberían también evitar que se acentúe la divergencia entre sus políticas en materia de restricciones cuantitativas, procediendo a la vez a consultarse mutuamente en cuanto a toda negociación de política comercial que celebren o a la adopción de toda medida autónoma susceptible de desnivelar la equiparación efectuada o de sentar para el futuro obstáculos para su completa realización.

Del espíritu del tratado debe igualmente deducirse que el reajuste o denuncia de tratados con países de fuera de la región que, según el Artículo XXIV del Proyecto de Tratado Multilateral, procedería efectuar, no debe ser tan solo el de los acuerdos comerciales susceptible de permitir que Estados de fuera de la región exijan trato igual al que se otorguen entre sí los Estados centroamericanos sino asimismo, por virtud del compromiso a la equiparación de aranceles de aduana contenido en el Artículo IV, también la renegociación o denuncia de todo tratado, bilateral o multilateral, con países de fuera de la región que, por contener consolidaciones de aforos en

/favor de

favor de países de fuera de la región, pueda obstaculizar la equiparación. Para el efecto, y en cuanto a la urgencia de la renegociación o denuncia, debería tenerse en cuenta la diferencia entre tratados bilaterales o multilaterales que establezcan en su propio texto procedimientos flexibles de renegociación y los que, dotados de mayor rigidez, requerirían que les fuese aplicado con menor dilación el procedimiento de renegociación o de denuncia que prevé el Artículo XXIV, con objeto de procurar que en muchos casos no llegue a imposibilitarse la realización de la equiparación tal como se la contempla en el Artículo IV.