

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**El Aspecto Fiscal en la Asociación  
Latinoamericana de Libre Comercio**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
**LUIS CARBALLO BALVANERA**

MEXICO, D. F.

1968



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A Mi Padre**

**Sr. Lic. Armando Carballo Gutiérrez,  
con respeto y admiración.**

**A Mi Madre**

**Sra. Refugio Balvanera de Carballo,  
con profundo cariño y agradecimiento.**

**Con Cariño Fraternal**

**A Mireya**

**María Guadalupe y**

**Silvia Rosalía**

## **A Mis Maestros**

**Con Agradecimiento a los señores**

**Licenciado Miguel Valdéz Villarreal y  
Licenciado Atanasio González Martínez**

**Por su Orientación y Consejo en la elab-  
oración de este Trabajo.**

**A Todos mis amigos,**

**Especialmente a los señores  
Licenciado Alfonso F. Ortega y  
Licenciado Martín García Lizama.**

## P R O L O G O .

La integración económica es un término que ido adquiriendo una gran significación para la vida comunitaria internacional, debido en grado considerable, a las grandes posibilidades que ofrece para elevar el nivel económico y social de los pueblos. Aplicada a la situación actual de Latinoamérica, ese significado se ve extendido a un contenido histórico peculiar, no solo porque se descubre como el camino inmediato que conduzca a la composición de un todo eventualmente disgregado, sino porque plantea a todos sus pueblos, la decisión más trascendental de toda su vida independiente.

Este trabajo ha sido fruto del interés que ha despertado el fenómeno entre los estudiantes mexicanos y que se ha visto acrecentado a medida que hemos conocido la problemática particular a la que se enfrenta la integración latinoamericana. En virtud de los diferentes niveles de desarrollo económico de los países que la intentan, pretendemos determinar si la integración económica supone que la eliminación de obstáculos al movimiento de mercancías regionales, es un estímulo conveniente para el incremento económico, o si además, la liberación comercial irá unida a la intervención estatal, consistente en una coordinación de políticas fiscales, con las que se fomente y estimule la actividad económica dentro del mercado ampliado. En otros términos, si la integración se ha fundado únicamente en la abolición de las discriminaciones, o si el objetivo de incrementar el desarrollo económico en forma equilibrada, va ligado necesariamente a ciertas medidas que lo dirijan y estimulen.

En el primer capítulo se pretende establecer la trascendencia de la cooperación y de la integración económicas como formas de vinculación comunitaria internacional. En segundo término, se presentan los antecedentes de la integración y sus objetivos y módulos formulados por la teoría.

En el segundo capítulo se abordan los principales problemas económicos y los factores que determinaron la integración Latinoamericana, en los sistemas actualmente en operación: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano. Nos detendremos especialmente en el primero de ellos, pues es el objeto central de este trabajo, analizando los proyectos anteriores a su creación, su instrumento jurídico fundamental y sus objetivos; elementos con los que descubriremos la finalidad central de la integración: el desarrollo económico equilibrado y armónico. Analizamos someramente el segundo organismo, para conocer las posibilidades de convergencia entre los dos sistemas, que comprende la orientación actual de la integración.

¿Cuáles son los obstáculos comerciales que deben ser abolidos para iniciar la integración económica? ¿Qué funciones cumplen para la vida del Estado? ¿Es posible la inclusión de algunas figuras fiscales de fomento económico dentro del contexto de la integración? El Capítulo III, tiene por objeto responder estas preguntas.

En el Capítulo IV abordamos los principales problemas fiscales vistos desde el Tratado de Montevideo que creó la ALALC, con objeto de conocer la importancia que este instrumento otorga a la cuestión fiscal.

Se concluye este trabajo, presentando la actuación del organismo dirigida al perfeccionamiento de la zona de libre comercio y a proyectar el proceso de integración a una forma más perfecta: el mercado común. Se analizan los problemas de desgravación, de regulación de la libre competencia y de calificación del origen de las mercaderías, relacionadas íntimamente al establecimiento de las condiciones objetivas en que opere el mercado ampliado. Vinculado con el segundo punto, analizamos los problemas de técnica aduanera que hagan posible el establecimiento del arancel común y la necesidad de armonizar los sistemas fiscales para lograr el cumplimiento de uno de los objetivos del Tratado de Montevideo: la coordinación de planes de desarrollo. Como colofón, se menciona la posición de México ante el organismo, atendiendo a los puntos de vista, oficial y del sector Privado.

L. C. B.

México, D. F., noviembre de 1968.

## CAPITULO 1.-

### LA INTEGRACION ECONOMICA Y SUS FORMAS.

SUMARIO: A).- LA INTEGRACION ECONOMICA. 1.- Los organismos supranacionales y la cooperación económica internacional. 2.- Creación de organismos aduaneros y comerciales supranacionales. a).- Antecedentes. El Zollverein. La Unión Aduanera Austro-húngara. La Unión Aduanera Suiza. La Unión Italiana. La Unión Benelux. La Unión Europea de Pagos. b).- Situación comercial de la post-guerra. c).- La atenuación de las restricciones aduanales y el mercado común. 3.- Justificación y Objetivos de la integración económica. 4.- La desgravación a las importaciones como medio de integración económica. B).- FORMAS DE INTEGRACION ECONOMICA. 1.- La Zona de Libre Comercio. 2.- La Unión Aduanera. 3.- El Mercado Común. Ejemplos y referencias fiscales.

#### A).- LA INTEGRACION ECONOMICA.

##### 1.- Los Organismos Supranacionales y la Cooperación Económica Internacional.

Es innegable que en lo que va del siglo, un fenómeno se ha ido produciendo con un marcado incremento en la estructuración política internacional: la formación por encima de los Estados y por voluntad de éstos, de organismos supranacionales para objetivos específicos, con facultades y competencias especiales y que forman la perspectiva de la sociedad internacional.

Este fenómeno tiene su contrapartida en el orden interno estatal, donde múltiples grupos de interés pretenden lograr objetivos concretos de parte del Estado. Este fenómeno y su doble contexto, plantea una nueva problemática al Estado moderno, al crearse una situación de disgregación política en los órdenes interno e internacional (1).

Sin tratar de introducirnos en este problema, sino solo por recordar su existencia, tenemos que decir que en esa disgregación política, los organismos supraestatales cumplen necesariamente con una finalidad última, en la que si bien no hay una unidad de criterio en su determinación (2), sea cual sea ésta, nos conduce a reconocerles su existencia y con ella la necesidad que cumplen como sujetos de la sociedad internacional.

Efectivamente, el movimiento de integración económica europea no es nuevo, y sus antecedentes aunque correspondientes a otras necesidades y a otros intereses, presentan similitudes en cuanto a su problemática y a sus soluciones, por lo que su estudio no debe ser desaprovechado, ya que implica una serie de experiencias susceptibles de ser aplicadas.

Durante el siglo pasado, el Zollverein fué un ejemplo de unión aduanera, y sus proyecciones en la ulterior unión política alemana, derivaron en un gran interés de los países europeos en adoptar ese sistema como medio de incrementar el comercio internacional y desarrollar la producción en que más aptitudes tenía cada uno de ellos.

Sin embargo, frente al aparente éxito de algunos organismos aduaneros, el devenir de este movimiento demuestra una gran cantidad de fracasos. En 1835 por ejemplo, hubo un intento de unión aduanera entre Bélgica y Francia, que se pretendió extender hasta España y Suiza, pero que nunca fructificó; y luego otros posteriores entre Bélgica y Holanda (1846) que igualmente fracasó. Esto demuestra lo difícil y complejo del problema de integración económica.

Nosotros veremos ahora, los principales organismos aduaneros y comerciales creados a partir del siglo pasado, para extraer proyección en el presente; mencionar después la situación comercial posterior a la Segunda Guerra Mundial, que nos ayude a comprender la necesidad de la cooperación económica internacional, consistente en la abolición de las discriminaciones y en la formación de grandes espacios económicos, donde la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio es solo uno de los muchos intentos.

#### a).- ANTECEDENTES.

##### EL ZOLLVEREIN.-

Una vez concluido el Congreso de Viena de 1815, se inicia la labor de la Santa Alianza o "internacional de reyes" encaminada a establecer las directrices de la reconstrucción de las monarquías europeas, fuertemente debilitadas durante las guerras napoleónicas. Este fué un factor que en cierto sentido dificultó la madurez de los intentos de unificación nacional de países como Alemania, que llegaban tarde al movimiento de formación del Estado Nacional.

Si bien en 1815 se crea la Confederación Germánica basada en el Acta Constitutiva de Francfort, con el fin de lograr una conexión mayor de los Estados Alemanes, las escasas facultades conferidas a la autoridad confederal representada por una Dieta o Asamblea, dieron lugar a la continuación de las mismas circunstancias anteriores: los miembros de la Confederación seguían siendo plenamente independientes y divididos por sus fronteras aduaneras.

Frente a esta perspectiva de diversificación de Estados Alemanes, sus dos poderosos vecinos, Austria y Prusia, se disputaban la hegemonía de la zona aprovechándose de la desunión y la debilidad alemana consecuente.

Es durante el cuarto lustro del siglo pasado, cuando aparecen definidas -- dos ideas fundamentales para el logro de la integración alemana. Si desde el punto de vista político, la idea fundamental de los Estados Alemanes era su unificación nacional, desde el punto de vista económico, no dejaba de sentirse triunfante en esa región, la influencia de las doctrinas de la Escuela Clásica que en materia económica señalaba la absoluta libertad de los cambios (5). Operando en aquél entonces -- un cierto auge en las manufacturas y en la agricultura, en el territorio alemán existían 39 diferentes tarifas aduanales de otros tantos Estados que hacían más difícil la aplicación de dichas doctrinas, por lo que se fué formando una corriente de opinión entre comerciantes, industriales y agricultores a quienes perjudicaba el sistema imperante y que tendía a eliminarlo y sustituirlo por otro que facilitara los intercambios.

Este movimiento propiamente se inicia con la constitución en 1819 de la -- llamada Asociación General de la Industria y del Comercio Alemanes, organismo -- que comienza a funcionar en Francfort como un auténtico grupo de presión y donde destaca la labor de Federico List (6), quien presenta ante la Asamblea Confederal -- en representación de su agrupación, una solicitud de abolición de las 38 fronteras -- aduaneras que dificultaban el comercio y la formación de una sola línea aduanera -- común como medida preventiva primero y transitoria frente al exterior, en tanto los demás países adoptaban una política comercial liberal.

De acuerdo con este orden de ideas, Prusia había eliminado un año antes -- las aduanas interiores de su territorio y creado la Ley Aduanera de 26 de marzo de -- 1818, de importancia principal como antecedente del Zollverein, dadas sus propias características. Se creó una sola aduana eliminando toda prohibición o restricción -- al comercio y "el mantenimiento de un derecho general de entrada de medio tálero por 100 kilogramos de mercancía y en ciertos casos un recargo ad valorem en artículos de consumo" (7), es decir, se creaba un impuesto a la importación que en ciertos casos tenía un carácter mixto. Pero tal vez el antecedente del Zollverein se encuentra en el trato que esa tarifa dió a los llamados "enclaves" o territorios autónomos enclavados en suelo prusiano y que originó el llamado Zollanschluss o "anexión aduanera", pues se consideraba como territorio prusiano y sus importaciones deberían cubrir el impuesto antes mencionado al cruzar la frontera (8).

Las presiones de los grupos industriales y comerciales, provocaron negociaciones que conducirían a la formación de espacios económicos más amplios que los reducidos territorios de cada Estado. Así fué como casi simultáneamente en el año -- de 1828 se formaron las Uniones Aduaneras del Sur y del Norte, la primera entre Baviera y Wurtemberg y la segunda entre Prusia y Hesse-Darmstadt. A esos acuerdos -- que fundamentalmente suprimían las aduanas interiores, creaban una línea arancelaria común, y se dejaba la administración de las aduanas a cada entidad para el re

parto de los ingresos según el principio de población- se unió en marzo de 1930 el -- suscrito por los demás pequeños Estados excluidos y que formaban el grupo del Cen-- tro Norte alemán, llamado Steuerverein por crear una unión fiscal al ir identifican-- do sus signatarios los impuestos de consumo como camino de la unión aduanera poste-- rior, ya que como sostiene Juan Sardá ello constituye una premisa, pues crea un te-- rritorio unificado "con uniformidad de condiciones económicas en todas sus regiones" (9).

Una vez dado éste primer paso en el que había aparecido la iniciativa de -- Prusia, fácilmente se dió el siguiente, que fué la fusión definitiva en una sola unión aduanera o Zollverein, el 22 de marzo de 1833 con el tratado correspondiente y que debería iniciarse el 1o. de enero de 1834. Mucho antes de esta fecha la mayoría de los Estados excluidos se adherían al tratado. Se iniciaba su primera etapa, que debe-- ría concluir en 1842 o bien renovarse.

Sus bases principales eran las siguientes: igualdad de derechos de sus miem-- bros, plena independencia de los mismos, adopción de decisiones por unanimidad, -- aceptación de la tarifa liberal prusiana de 1818 (10) que después se modificó, crea-- ción de un órgano constitucional común que era la Asamblea con carácter delibera-- nte (de allí su raíz legislativa y de alto tribunal administrativo-fiscal que aprobaba in-- gresos y los repartía), recaudación y administración libre de ingresos por concepto -- de aranceles y negociación diplomática autónoma de cada miembro con relación a -- terceros (11).

De lo anterior se puede fijar con cierta claridad cuál fué el sistema aduane-- ro y fiscal adoptado por el Zollverein y que seguía estos principios:

- 1.- Una tarifa aduanera de importación y exportación de mercancías;
- 2.- Liberalización plena de obstáculos al comercio entre los países asocia-- dos, principio que admitía las siguientes excepciones:

a).- Los artículos monopolizados como los naipes y la sal, que solo se libe-- raron de trabas arancelarias hasta 1868 con la asimilación del Zollverein por el Impe-- rio Prusiano.

b).- Artículos con impuestos internos de consumo por varios Estados como -- el vino, el aguardiente, el tabaco y la cerveza, que entregaban benéficos ingresos fiscales. Como esta excepción hubiera dado lugar a la anulación de la unión, se -- crearon "derechos de compensación" o gravámenes que se cubrían "calculando sobre la base de la diferencia entre el impuesto de consumo pagado por el artículo en el -- país de origen y el impuesto establecido por alguno de los Estados en el interior con un tope máximo. La diferencia se atribuía a este Estado (12). Constitúan una sob-- re tasa-aduanera.

- 3.- Los ingresos recaudados individualmente por cada Estado y procedentes de la aplicación de la tarifa común -excluidas las excepciones -mencionadas- se repartían entre todos los miembros atendiendo al principio de población.
- 4.- Cada Estado miembro administraba su propia aduana y por este servicio prestado a la Institución, con objeto de mantenerlo, percibían un derecho como compensación.

Por lo que se refiere a la unificación monetaria, el Zollverein por diferentes etapas y a través de conferencias fué introduciendo reglas para lograr la convertibilidad de las tres diferentes monedas que circulaban en la unión (florín prusiano y tálero sajón).

Después de muchas vicisitudes en la influencia de Austria o Prusia dentro del Zollverein, se dejó sentir con mayor vigor la iniciativa de esta última para acercar al organismo a todos aquellos Estados alemanes que aún quedaban fuera; esta preeminencia condujo a la crisis y enfrentamiento de las dos potencias, cuando Prusia ocupó el Schleswig-Holstein y provocó la lucha armada que culminó en 1866 con el Tratado de Paz de Praga, que excluyó a Austria de cualquier participación en la unión aduanera alemana. Con esa situación, propiamente concluye el Zollverein al hacerse nugatorio el principio de igualdad de sus miembros y al advenir el Imperio. Efectivamente, al firmarse la renovación del Tratado de la Unión y al entrar en vigor el 1o. de enero de 1868, se está creando un nuevo organismo. Se suprime el principio de unanimidad que garantizaba la igualdad de los miembros, sustituyéndose por el de mayoría, para asegurar Prusia su total predominio; se elimina la Asamblea por un Consejo Ejecutivo y se incluye además un Parlamento aduanero, el cual debía reunirse a convocatoria del rey prusiano, integrado por representantes electos directamente y supresión del principio de administración separada de aduanas y de compensaciones, por el control directo de los gravámenes.

Por lo que se refiere a la política comercial seguida, podemos decir que fué alternativa. Se inicia con un liberalismo moderado atendiendo a la aplicación de la tarifa prusiana de 1818, pero ya en la primera renovación que debía ocurrir en 1841 "se suscitó una viva polémica entre los partidarios del statu quo, que se inclinaban hacia el libre cambio, y los que abogaban por una protección más vigorosa" (13). Sin embargo el período que va de 1847 a 1873 está fuertemente influenciado por la política librecambista. Poco tiempo después, la presión de los grupos industriales y agrícolas se manifiesta en el sentido de obtener una efectiva protección a sus productos de la competencia extranjera, por lo que en 1879 se introducen reformas a la tarifa aduanera con una orientación proteccionista tanto a productos industriales como el hierro como a los agrícolas (cereales), contrariamente a la posición de Federico List, que pensaba en que el proteccionismo no se debería extender a la agricultura.

Podemos concluir esta breve reseña del Zollverein, señalando que este organismo nos demuestra el éxito obtenido en la formación de un gran espacio económico en el centro de Europa, ante una diversificación de entidades políticas; fusión que se logra por el factor político del trato igualitario otorgado a todos sus miembros (en la primera etapa), más que por la influencia prusiana y por el factor fiscal de una positiva desgravación arancelaria (aún cuando encontró ciertos problemas -- frente a impuestos de efecto equivalente al de los aranceles, como los de consumo.)

La Unión Aduanera Alemana nos proporciona el ejemplo de un sistema que favoreció en el ingreso fiscal a sus miembros y en su gradual proceso de industrialización. Se incrementaron los ingresos fiscales por la reducción de gastos en la organización aduanera preventiva o persecutoria del contrabando (14). El desarrollo industrial fué gradual, pero bastante importante ya que en relativamente poco tiempo, se comenzó a producir el proceso de concentración económica que aparece en zonas grandemente desarrolladas. Así en la siderurgia, en la extracción de hulla y en la industria textil hacia 1880, se observa la fusión de empresas que provisionan y financian la producción, sobre todo en la primera de ellas que da lugar a la formación de las grandes empresas de la zona del Ruhr, que comienzan a producir con tendencias al monopolio (15).

Por último, hay que decir que se comprueba con el Zollverein que la -- unión aduanera entre Estados y su consecuencia, la ampliación espacial de la economía, debe ser previa a la unidad política.

#### UNION ADUANERA AUSTRO-HUNGARA .

Antes de la revolución de 1848 y de la caída de Metternich, la política aduanera y comercial del Imperio Austro-húngaro seguía la doctrina mercantilista que consistía en mantener separados económicamente los dos territorios imperiales, tanto por sistemas diferentes como por la aplicación de una tarifa aduanera a las mercancías que se dirigían a uno de ellos y provenían del otro.

Al caer en 1848 todo ese orden y al exigírsele a la monarquía una actitud más acorde con su tiempo, ésta última tuvo que ceder y aceptar la introducción de sistemas más liberales en la nueva Constitución del Imperio. El nuevo emperador -- Francisco José reconoció el 2 de diciembre de ese año la necesidad de instituciones más liberales para el Imperio (16). En materia económica, el influjo del Zollverein alemán que en 1846 había unificado la mayor parte de Alemania, (17) pero sobre todo la iniciativa adquirida en él por Prusia, determinó que el nuevo régimen introdujera las ideas de libertad comercial, proyectando un gran espacio económico en Europa Central o Zollreich que abarcara el Imperio Austro-húngaro, el Zollverein alemán y las regiones italianas dominadas por Austria.

Efectivamente, la Constitución de 1848 proclamó la unidad territorial --

del Imperio, pero requería inmediatamente una nueva organización aduanera que suprimiera la barrera arancelaria. Es así como se dieron tres pasos importantes para la unidad económica, siempre orientados por Austria. Las "treintenas" u oficinas aduaneras húngaras pasaron a manos austriacas y si bien en un principio (1849) se sostuvo la Aduana entre Austria y Hungría, era manejada en los dos lados por los austriacos. En segundo lugar se procedió a mediados de 1849 a la unificación fiscal entre ambas naciones por medio de la supresión de la exención impositiva a la nobleza húngara y después introduciendo en Hungría los impuestos sobre el consumo que Austria sostenía (18). En tercer término, se inició el programa aduanero que suprimiría restricciones en 1850 y para el año siguiente se estableció una Tarifa Aduanera única pero siguiendo el criterio de protección a la industria austriaca y de derechos bajos para artículos alimenticios y materias primas. Con estas medidas se pretendía lograr la unificación económica, pero en el fondo implicaron una imposición austriaca en Hungría, de la que debería derivar el fracaso de esos intentos.

En efecto, Hungría temió la unidad económica, no por la competencia con la industria austriaca, sino por que siguiendo su política proteccionista se pensó que afectaría a las exportaciones húngaras que fundamentalmente consistían en productos agrícolas.

Con el acuerdo comercial de 1853, Austria obtuvo del Zollverein un tratamiento preferencial a sus productos, lo cual, unido al acuerdo de Unión Aduanera con Parma y Módena equivalía al principio del buscado Zollreich dominado por Austria, pero desgraciadamente para ésta, su industria no estaba preparada para entrar en competencia con los productos alemanes, ni para sostener un amplio mercado como el que ofrecían los estados italianos, por lo que los industriales austriacos acusaron a su gobierno de querer detener el progreso de la industria interna. Para complacerlos, el gobierno austriaco dió marcha atrás y elevó los derechos a la importación del exterior, cuestión que tanto afectaba a las exportaciones húngaras como al comercio italiano, por lo que no fué de extrañar que en 1857, Módena y Parma denunciaron los acuerdos de unión aduanera.

Al ser derrotado el Imperio por Prusia en 1865, en el orden interno se produjo un cambio importante. El Tratado de Ausgleich reconoció la autodeterminación de Hungría, y estableció las materias comunes para las dos partes. Se creó un banco común de emisión y en materia aduanera se llegó a un nuevo acuerdo de unión aduanera pero basado en el reconocimiento de la soberanía de las partes, adoptándose el principio de unanimidad de las decisiones como garantía de la igualdad.

El Tratado de Ausgleich o Constitución del Imperio, estableció la necesidad de un tratado que regulara las cuestiones aduaneras entre los dos estados de la monarquía doble, por lo que en 1865 se firma el Tratado de Unión Aduanera, vale-

dero por 10 años con renovaciones periódicas posteriores. Los dos territorios formaban una unidad con una frontera común y los acuerdos comerciales con el exterior habrían de ser convenidos por acuerdo mutuo y válido en ambas naciones.

La adopción de estas normas y la realidad económica entre los dos Estados, podrían dar lugar a la afirmación de que en esta Unión aduanera como en ninguna podría operar la finalidad de fusión de intereses y complementariedad en la producción (Austria con una industria manufacturera y Hungría con su producción agrícola), sin embargo la falta de confianza dió lugar a que los dos territorios no se lograran integrar. Nunca existió un trato comunitario mutuo, sino que siempre privó el interés particular de cada nación. Por ejemplo Sardá nos dice: "Cuando el --proteccionismo fué penetrando más, Hungría no se sintió solidaria de los intereses industriales austriacos, e intentó crear a base de ciertas medidas especiales, una protección ara su propia industria, frente a la de Austria" (19). Estas medidas no podrían ser de carácter arancelario por la existencia del tratado de unión, sino que fueron fórmulas totalmente nuevas en ese momento y --que ejercieron una mayor protección aún que los aranceles. Se estableció un sistema de "registro" de las exportaciones e importaciones húngaras con la declaración obligatoria y sobre las que se aplicaba un derecho especial. A las industrias húngaras se les concedió una rebaja de ciertos impuestos, se crearon tarifas menores a los ferrocarriles húngaros y se inició el sistema de subsidios para incrementar la exportación.

Estas medidas implicaron la nulidad de la unión aduanera, pero a éste --tratamiento egoísta y poco solidario, se agregó el hecho de que Hungría buscara --la importación de productos extranjeros que no fueran austriacos, ya que éstos por tener un alto costo de producción elevaban en grado considerable los precios.

Esta actitud húngara de desviación del comercio austriaco, tuvo en un --principio su equivalente, en la posición austriaca de ampliar el espacio económico interno por el uso de su mayor poder político y que implicó como hemos visto --una imposición jurídica.

#### LA UNION ADUANERA SUIZA.

En Suiza el problema de la unidad aduanera fué planteado primero durante las continuas divergencias entre los federalista y los que pensaban en la creación de un poder central fuerte. Estas diferencias de opinión dieron lugar a que en 1803 Napoleón dictara un Acta de Mediación donde se establecía la soberanía de los cantones. En ella se crearon disposiciones aduanales aparentemente contradictorias. Por una parte se decretaba la supresión de aduanas internas y la creación de una Confederal y por la otra se mantenían los impuestos de peaje a favor de los cantones. Como la primera de ellas no se pudo aplicar, no hubo otra salida que el seguir manteniendo las tarifas internas.

Sin embargo pronto se vió la necesidad de que la Confederación tuviera su propia Tesorería para afrontar los gastos que implicaba sostener un ejército defensivo, por lo que se creó un derecho general de entrada a las mercancías del exterior. Se estableció un derecho mínimo de 2 batzen por quintal para productos elaborados, un derecho mínimo de 1 batzen por quintal para materias primas y otros artículos no elaborados y se declaró exentos los artículos de primera necesidad. Esta tarifa común no implicó la eliminación de las barreras internas que gravaban principalmente con impuestos de consumo sobre mercancías en tránsito de cantón a cantón y con derechos sobre la navegación por ríos y lagos, así como por otros derechos de peaje y tránsito.

La integración aduanera suiza, no se debió sin embargo, a inconformidad de los comerciantes o industriales nacionales que se vieran agraviados por las diferentes trabas arancelarias al comercio interno, sino más bien a la continua tensión en que las demás naciones europeas mantenían a Suiza, con una política comercial agresiva por las constantes prohibiciones que se le decretaban.

De tal manera, se fué formando una opinión pública favorable a la adopción de la Unión Aduanera y de una mayor libertad en el tráfico interior para bienes y servicios. De esta forma hubo una reunión en Aarau en 1847 en la que se propuso la creación de una tarifa exterior y la supresión de derechos interiores, que dando la cuestión aduanera como una facultad exclusiva de la Asamblea confederal. Esta reunión determinó la eliminación de esa incertidumbre tradicional en materia aduanera provocada por la controversia política de partidarios de la confederación de Estados libres y partidarios de un órgano central fuerte.

Con la Constitución de septiembre de 1848, en la Confederación se creó un poder central con atribuciones en materia aduanera y en la regulación del comercio exterior (facultad de concertar tratados comerciales y aduaneros con el exterior).

Se señalaron las bases de la nueva administración de aduanas, siguiéndose un criterio específico de política comercial al sostenerse aranceles a la importación bajos, tratándose de materias necesarias para la industria o de productos de primera necesidad, pero en tratándose de artículos suntuarios, debería aplicarse gravámenes muy elevados. Con base en la Constitución, se creó la ley de Aduanas de 30 de junio de 1849, donde se unifica el territorio suizo en una íntegra comarca aduanera, con supresión de restricciones intercantionales al comercio y con la creación de una medida protectora de la economía interna de cada cantón, al establecerse que los ingresos que éstos perdían por la supresión, serían resarcidos con el importe de una indemnización.

En cuanto a la tarifa que se aplicó, tenía la característica de adoptar aranceles ad valorem aplicados a materias de la industria y aranceles específicos usando como medida de peso al quintal y otras unidades tradicionales suizas.

En cuanto a las alternativas posturas de su política comercial sostiene -- Sardá que hay una mixtura de las dos corrientes tradicionales o que no se distin--- guen con claridad. Atendiendo a la situación misma, se observa que en ciertas -- ocasiones se otorgaban exenciones arancelarias a mercancías procedentes de Esta-- dos con los cuales existían acuerdos, o bien, que a instancias de los cantones situa-- dos en la ruta natural de mercancías que iban de un país a otro y que solo cruzaban territorio suizo. Esta actitud de los "enclaves" dió lugar a un libre cambio que so-- lo se modificó por el proteccionismo ejercido en el exterior a las mercancías suizas. El libre cambio se basó en acuerdos comerciales donde se utilizó la cláusula de la - nación más favorecida que diversificó grandemente su comercio, y solo se ingresó - al proteccionismo en la época en que esta política se generalizó en Europa. Las - reformas a su tarifa aduanera común en 1884 y 1887 aumentan grandemente los aran-- celes sobre los artículos manufacturados.

#### LA UNION ITALIANA.

A principios del siglo pasado, Italia se encontraba totalmente disgregada - en una serie de estados que aún cuando unidos por tradiciones y costumbres, se en-- contraban separados por sus fronteras. Esa separación se ha llegado a presentar has-- ta dramáticamente diciendo que una mercancía cuyo origen era Milán y su destino, la relativamente cercana ciudad de Florencia, tenía que atravesar 8 diferentes --- aduanas, con las consecuentes tardanzas y deterioros a ciertos artículos. Esta si--- tuación motivó que los Estados italianos tuvieran mayor relación comercial ( e im-- plicitamente cultural también) con otros países del continente europeo.

La situación se presenta muy semejante a la alemana anterior a la unión - aduanera. En 1843, la opinión pública es partidaria de la unidad nacional y por - influencia indudable del Zollverein, se piensa en la previa eliminación arancela-- ria. El conde Serritori es el economista italiano que realiza un papel semejante al de Federo List en Alemania. Publica aquél una serie de artículos con el nombre - de "Anales de Estadística Universal", en donde afirmaba que el camino de la unifi-- cación económica, beneficiaría a la agricultura y a las manufacturas puesto que se lograría una mejor división y especialización de recursos. Su tendencia sin embar-- go era más bien libre cambista que proteccionista en el sentido de List.

Estas iniciativas, invariablemente se veían frustrada por la influencia aus-- triaca en los Estados norteños o atribuibles a la diplomacia de los Borbón en Parma y Módena. Los Estados italianos se encontraban muy inmaduros para lograr una -- coordinación que los condujera a la unidad; solamente el reino del Piamonte ha-- bía logrado una gran actividad comercial y económica y fué allí donde se cimentó la posterior unificación. Siguiendo una política librecambista, el conde Camilo - Cavour, logró disminuir notablemente los aranceles tanto de materias primas como de artículos elaborados y textiles (20). Esa política se combinó con otra de plena - ocupación de factores productivos, fomentándose así la industria y las obras públi-- cas.

Un elemento que facilitó grandemente la unión, fué la derrota austriaca - de 1859 puesto que implicó la pérdida del dominio de los llamados "Estados hereditarios". En dos años contados de 1859, la unidad italiana es un hecho. El núcleo de ella lo fueron los Estados norteros, ya que estaban mejor preparados para la supresión de aduanas. El 10 de octubre de 1859 se creó la Unión Aduanera entre el reino de Cerdeña-Piamonte, Lombardía, Plasencia, Parma y Módena. Quedaron excluidos Venecia y Roma, que se sumaron en 1866 y 1870 respectivamente (21).

El problema fundamental consistía en la diversidad de sistemas, tanto fiscales como monetarios, pero sobre todo en la diferencia de adelanto económico, por lo que se buscó lograr con la unión aduanera, una complementareidad económica. Los pasos inmediatos que se dieron fueron la supresión de aduanas internas y la adopción de la tarifa del reino de Cerdeña-Piamonte como única frente a terceros. Las características de ésta, eran, el ser muy liberal y a la que se le fueron reduciendo derechos sobre todo de artículos textiles.

Era necesaria también la adopción paulatina de un sistema común en materia fiscal y monetaria. Algunos Estados tenían grandes adelantos en materia impositiva como era el catastro en Lombardía, mientras que otros tenían grandes deficiencias, habiendo incluso actividades importantes que no se gravaban. En cuanto a los sistemas recaudatorios, también eran muy diversos, pues en algunas provincias existía la administración directa y en otras se seguía el sistema de arrendamiento o de agentes gubernamentales que trabajaban por comisión (22).

En cuanto al sistema monetario, en 1862 con base en la lira, se adoptó uno de carácter bimetalista, entregando poder liberatorio tanto a las monedas de oro como a las de plata de cinco liras.

## LA UNION BENELUX.

Hemos visto las principales uniones aduaneras que se formaron el siglo pasado en Europa y de sus características más relevantes. Nos toca ahora destacar los problemas principales a los que se enfrenta una unión económica en una estructura totalmente distinta a aquella que existía el siglo pasado. Desde el punto de vista de la economía interna, profundos cambios se han producido. La intervención estatal en la economía ha ido evolucionando grandemente en los países de estructura capitalista y representa para los intentos de unificación multilateral, graves problemas.

Por otro lado, las características del comercio internacional en el presente siglo han variado mucho. Si bien al iniciarse la centuria la corriente liberalista prevalecía, existían elementos que justificaban esa tendencia, como lo eran la moneda única al aplicarse el patrón oro en todos los países, la libertad del comercio ba

sado en la libre convertibilidad de las divisas y la flexibilidad del mercado. Pero esa tendencia hubo de enfrentarse a tres grandes crisis económicas: dos guerras mundiales y la gran depresión (23). Si el período interbélico tiene por característica la dirección autárquica de las potencias, en el período posterior a la segunda guerra mundial, la orientación consiste en ampliar los mercados nacionales a otros de carácter regional haciendo uso de la unión aduanera.

Tal importancia adquirió la formación de mercados regionales, que dentro del programa de restauración iniciado por la Organización Europea de Cooperación Económica, se incluyó la creación de un Grupo de Estudios que recomendaran medidas pertinentes para la creación de uniones aduaneras. (Posteriormente veremos como este grupo produjo dos proyectos muy importantes en lo que respecta a la técnica aplicable a una unión aduanera, que se refirieron a la unificación de la nomenclatura aduanera y al problema de la definición del valor en aduana para la aplicación de impuestos ad valorem). Por otro lado, la creación misma del Benelux inmediatamente después de finalizada la contienda, nos indica claramente -- cuál es la tendencia actual del comercio internacional.

Es con éste organismo supranacional, con el que se inicia el movimiento de unificación económica europea posterior a la segunda guerra. Tiene por antecedente la Unión Aduanera Belgo-luxemburguesa de 1921 donde la tarifa común tenía como nota significativa el de que se establecía la recaudación por cada Estado y el reparto proporcional de los ingresos obtenidos atendiendo al principio de población. Bélgica representaba a la unión, pero se requería la autorización de Luxemburgo para concluir cualquier tratado que afectase el funcionamiento del organismo.

El Benelux se crea por el Tratado de unión suscrito en septiembre de 1944 en Londres, que estipulaba entraría en vigor tan luego se lograra la desocupación militar de sus territorios. Fué ratificado por Holanda, Bélgica y Luxemburgo en 1947 y entró en vigor el 1o. de enero de 1948.

Se siguieron los principios que rigen a una unión económica en su sentido actual, o sea, que además de la unificación de los aranceles frente a terceros, se buscó la coordinación de políticas económicas, financieras y comerciales. Así se crearon organismos como el Consejo Administrativo de Aduanas para unificar -- las disposiciones fiscales y aduaneras, el Consejo Administrativo para la Regulación del Comercio Exterior para coordinar la política comercial de los miembros y el Consejo de Acuerdos Comerciales que tenía como fin coordinar y estudiar los -- proyectos de acuerdos comerciales con terceros países.

Se pensó en tres momentos diferentes que deberían conducir a la plena -- unión económica: 1).- La pre-unión consistente en la "abolición de derechos de aduana sobre mercancías originarias de los países miembros y una tarifa común frente a terceros países" (24) que tenía aranceles muy reducidos, teniendo como base

ad valorem o específicos, siguiéndose como criterio para definir el valor, la nomenclatura de la Sociedad de Naciones de 1937; 2).- La unión restringida, que perseguía la liberalización total de las restricciones comerciales; y 3).- La unión completa a partir de julio de 1954 con el libre movimiento de personas y capitales entre los países y la convertibilidad ilimitada de las divisas.

Estas etapas no se han cumplido exactamente en el tiempo prefijado y se ha sostenido que el Benelux se encuentra limitado a una unión aduanera imperfecta en la que las restricciones cuantitativas al comercio entre sus miembros todavía afectan a las mercancías. Sidney Dell señala que Meade considera tres problemas principales de este organismo: la renuncia a aceptar la competencia, las dificultades en la balanza de pagos holandesa con relación a los otros dos miembros y a las diferencias en la política económica (liberal en Bélgica y de intervención estatal en Holanda) (25).

De acuerdo con esa problemática, podemos decir que en la actualidad la cuestión principal en los mercados regionales no consiste en la gradual reducción arancelaria hasta lo esencial, ni tampoco a la total eliminación de las restricciones cuantitativas -utilizadas por su mayor eficacia protectora-, sino el grado de competencia que se logre crear y el nivel de división del trabajo que se produzca (especialización). Pero para ello se requiere que los factores de la producción se muevan libremente, lo cual es muy difícil en sistemas donde la intervención estatal es muy aguda. Se requiere una efectiva coordinación de las políticas nacionales en todas las materias propias de la economía de la zona, para que gradualmente se llegue a dicho fin.

#### LA UNIÓN EUROPEA DE PAGOS.

Como hemos visto, uno de los problemas principales del Benelux, fué el problema de los pagos y que entrañaron para Holanda el establecimiento de restricciones cuantitativas a las importaciones provenientes de sus dos coasociados. Es por ese motivo que el problema se analizara detenidamente en la postguerra. Estos trabajos, condujeron a la constitución de la Unión Europea de Pagos, organismo supranacional que buscaba "liberalizar el comercio europeo adoptando un conjunto de reglas para el comercio no discriminatorio", "la transferencia multilateral de monedas entre los países miembros" y proporcionar créditos a países que "tuvieran un déficit temporal con el grupo considerado en su conjunto" (26).

Hacia 1950 la orientación novedosa del comercio internacional de reducir las discriminaciones, dieron a un cambio en la premisa. La desgravación arancelaria no es tan importante como los problemas de coordinación económica. Se persigue ahora fomentar los intercambios suprimiendo los contingentes, ampliar la zona de comercio y el regreso a la libre convertibilidad de las monedas.

Dado el lento proceso de recuperación europea, se pensó actuar en esos puntos, dando el mayor uso posible a la ayuda norteamericana. Se necesitaba activar el intercambio comercial europeo y para ello se requería superar el bilateralismo comercial que se practicaba en esos momentos. Se inician los convenios multinationales con el Acuerdo para los Pagos y Compensaciones de Países Europeos de octubre de 1948, que fijó para 28 países un fondo de divisas transferibles, unido al programa de compensación multilateral europeo. La liberalización se realizó en forma progresiva tomándose por base el año de 1948 en que se reduciría el 50%, un año después el 60% y en 1951 el 75%. En este año se formuló una lista común de productos a los que los países se comprometían a liberalizar de restricciones cuantitativas.

Se firmó el Código de Liberalización de los Cambios, en donde recíprocamente se pactó la eliminación de restricciones, pero admitiéndose la excepción de aquellos países que se encontraran en una situación deficitaria, podrían aplicar la cláusula de exención para suspender total o parcialmente las medidas de liberalización.

Con esos puntos como fundamento, se crea la Unión Europea de Pagos en la segunda quincena de septiembre de 1950 como organismo de compensación multilateral de pagos que para la obtención de sus fines seguía los siguientes principios:

1).- Compensación de los créditos y deudas que procediesen de operaciones comerciales sea cual sea la moneda que los países utilizaran. Cada país miembro es deudor o acreedor de la Unión y no aquel con el que los intercambios se realizan.

2).- Unidad de cuenta, que tomando una cierta cantidad de oro, le daban como equivalencia el dólar.

3).- La liberalización de los intercambios debería seguirse evitando discriminaciones a cualquier país miembro, aplicando los porcentajes antes indicados a las restricciones cuantitativas y la adopción de la cláusula de exención en caso de emergencia.

4).- Se seguía un sistema de acumulación de cuentas de cada país, para calcular su situación de deudor o acreedor de la Unión.

5).- En las liquidaciones participaba un agente de la Unión, el Banco Internacional de Pagos, quien después de determinar la situación de cada país, hacía las liquidaciones parte en oro y parte en dólares, con objeto de permitir a los países acreedores hacer uso de una parte del excedente procedente de sus relaciones con otros países europeos para liquidar su déficit eventual con otras zonas.

6).- Los recursos de la Unión provenían de dos fuentes: las cuotas de los países miembros y la ayuda americana. Se invertían, pero principalmente la segun

da en los llamados Fondo de Rotación para la concesión de créditos adicionales y - Fondo Administrativo de Asistencia.

7).- Se creó un tipo de interés del 2% para los países acreedores de la - Unión, que sería el mismo tratándose de países que debieran al organismo por créditos a pagar en 12 meses como máximo, y en caso de ser superior, el tipo aumentaba ligeramente (27).

Poco a poco, al ampliarse los beneficios de la compensación multilateral, en la movilización y dinamización del comercio intereuropeo, se vieron deficiencias estatutarias en el organismo, ya que se buscaba extender la convertibilidad de monedas a países que se encontraban fuera de su zona y de la del dólar. De esta forma en diciembre de 1958 concluyó la Unión y se la sustituyó por el Acuerdo Monetario Europeo (28).

#### b).- SITUACION COMERCIAL DE LA POSTGUERRA.

Con motivo de la terminación de la segunda guerra mundial, las naciones europeas que había obtenido un gran desarrollo industrial, se encontraban ante el problema de una carencia generalizada de divisas y ante la dificultad de convertir las pocas reservas que aún tenían por dólares. Esta insuficiencia europea de medios de pago disponibles y la elevada demanda de importación de bienes de consumo, -- motivó la crisis inmediata de escasez de dólares ("dollar shortage") (29) y esto a su vez provocó una política discriminatoria del comercio exterior.

Si la gran demanda de importaciones excedía a la capacidad de pago de los países europeos, es lógico que aprovecharan las zonas de influencia que habían tenido antes de la guerra o aquellas donde se ejercía su hegemonía colonial: "... los bloques comerciales tradicionales de los poderes coloniales europeos, en realidad se fortalecieron durante los primeros años de la posguerra" (30).

La discriminación se realizó utilizando controles al comercio exterior diferentes de los aranceles, puesto que se había demostrado su eficacia protectora. De esta suerte, se exigió la expedición de permisos previos a la importación, siguiéndose el criterio en caso de otorgarse estos, que las importaciones se concretaran únicamente para artículos de necesidad urgente. Los bienes catalogados de lujo, estaban prohibido importarlos en forma absoluta.

Para recuperarse económicamente, los países europeos necesitaban sustituir las importaciones, con productos propios o de sus colonias, por lo que se alentó la producción interna de sus bloques comerciales, con subsidios o con préstamos a largo plazo a sus productores, atendiendo a que requerían el abastecimiento tanto de materias primas para la industria, como de artículos alimenticios para el consumo.

Con esta política, las naciones en cuestión fueron saliendo de la crisis y elevando paulatinamente su producto nacional, evitando en lo posible su endeudamiento. Se sustituyeron las importaciones de bloques diferentes, por productos de sus zonas de influencia; se comenzó a exportar bienes de capital, principalmente a los países subdesarrollados dependientes de las metrópolis, y se reinvertieron los excedentes del producto nacional "para aumentar la capacidad y eficiencia internos" (31).

### c).- LA ATENUACION DE LAS RESTRICCIONES AL COMERCIO Y EL - MERCADO COMUN.

Frente a esta situación, las zonas discriminadas, principalmente la llamada "área del dólar", trataron de movilizar el comercio internacional, y buscando hacerlo más dinámico, presionaron a la sociedad internacional para que se eliminaran las restricciones. No es de extrañar por tanto, que finalizada la Segunda Guerra Mundial la formación de bloques autosuficientes, semejantes a los existentes antes del conflicto, creándose organismos mundiales como el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, que fueron -- inspirados en la idea más liberal de los intercambios. Sobre todo el segundo de estos organismos, creado con aspiraciones de universalidad --en 1947 y entró en vigor el 1o. de enero de 1948-- para 23 países primero, que se obligaron a reducir barreras arancelarias y en lo posible las restricciones cuantitativas que obstruyen el libre comercio. Con esta característica de universalidad que se le ha dado, se busca "eliminar las discriminaciones, elevar la producción y el comercio y asegurar el pleno uso de los factores productivos".

Hemos visto también como la Unión Europea de Pagos, en última instancia buscó asimismo, eliminar restricciones en una región concreta para activar el comercio y la productividad internos de la misma.

Para 1954, el organismo de recuperación europea postbélica, la Organización Europea de Cooperación Económica, consideró que Europa se encontraba en condiciones de enfrentarse a una competencia norteamericana en sus propios mercados y recomendó a sus miembros que redujeran las restricciones a importaciones norteamericanas.

Desde esa fecha, asegura Sidney Dell (32), se ha producido el fenómeno de que las naciones más industrializadas comercien en un mayor grado con sus competidoras y no así con los países subdesarrollados. De tal suerte que para 1960 la liberación de los intercambios se había realizado, pero esa situación a su vez -- había dado lugar a la creación de uniones comerciales nuevas, que en cierto sentido producían otra vez una discriminación a las importaciones de Estados Unidos y de países tradicionalmente abastecedores de materias primas.

La liberación de restricciones al comercio producía pues, la tendencia a formar uniones comerciales con un sentido comunitario. Se perseguía la creación de áreas unificadas en una región para el desarrollo parcial (por cooperación sectorial v.g. la Comunidad Europea del Carbón y del Acero) o total de la producción de varios países.

Es necesario destacar cómo este movimiento esencialmente europeo, unido a la actitud autosuficiencia norteamericana, han orientado en los últimos años a los países en desarrollo a adoptar políticas de acercamiento y de cooperación económica, para iniciar el proceso de integración de sus economías, que los conduzca a incrementar su desarrollo.

### 3.- JUSTIFICACION Y OBJETIVOS DE LA INTEGRACION ECONOMICA.

Integrar quiere decir, componer un todo con sus partes. La integración económica supone por lo tanto, la composición de las diferentes materias que la economía regula en diversas entidades territoriales, formando un todo más amplio que el de sus componentes. Esa composición requiere la realización de una serie de actos sucesivos, supone un proceso de unificación paulatino entre naciones.

Ahora bien, no puede sostenerse que la actual tendencia a integrar varios territorios económicos, obedezca a una motivación uniforme, ya que los factores -- que la han provocado en el plano internacional han sido muchos y muy diversos. No tuvo la misma motivación la unión aduanera alemana del siglo pasado, que la actual Comunidad Económica Europea, por ello, para justificar o no un proceso integrador, es necesario atender a las circunstancias peculiares que lo generan. Se considera -- por ejemplo que los intentos de integración subsecuentes a la constitución de la Comunidad Económica Europea, se han debido principalmente a las repercusiones causadas por ésta y al temor --señalado por Sidney Dell-- de los países subdesarrollados -- de que el mercado común llegue a convertirse en una nueva forma de colonialismo -- en el plano económico.

Sin embargo, atendiendo al estudio somero de las principales uniones económicas europeas que se han planteado, podemos destacar con mayor generalidad, -- cuándo puede justificarse la integración económica. En el Zollverein y en la unión italiana por ejemplo, observamos como la identificación cultural de la población, -- la proximidad territorial y el tratamiento igualitario de las partes que concurrieron, facilitaron la fusión económica. A través de este estudio, podemos decir igualmente que esa integración no se puede lograr si no hay una armonización de legislaciones y políticas fiscales, financieras, monetarias, etc. La armonía supone un orden y para lograrlo desde el punto de vista supranacional --si condenamos la fuerza como distorcionadora de la idea de orden--, la única forma consiste en renunciar a ciertas competencias, logrando una coordinación jurídica, pero sobre todo otorgando un -- tratamiento comunitario, que ya hemos previsto en qué consiste.

Ahora bien, esta tendencia integradora, ha buscado desde las primeras -- unidades que se formaron, producir ciertos efectos económicos que conduzcan a la mejor satisfacción de las necesidades humanas. Esto nos conecta con los llamados -- objetivos económicos de la integración.

A este respecto, los argumentos teóricos más importantes son los siguientes. Se piensa que con la integración económica entre naciones se logra:

- 1).- El disfrute de las economías derivadas de la producción en gran escala y de un alto grado de especialización;
- 2).- La intensificación de la competencia;
- 3).- Efectos favorables sobre el ritmo de desarrollo económico;
- 4).- Crecimiento en el nivel de ocupación; y
- 5).- Concretamente para Europa, desarrollar actividades científicas "difícilmente abordables para determinados países individualmente" -- (33).

En cuanto al primero de estos objetivos, tenemos que la producción en -- gran escala solamente se logra en países de un desarrollo industrial muy elevado, -- en donde la producción es más eficiente, pues los costos de ella se reducen y se -- realiza en serie. Para lograr una mayor especialización, se necesita la formación de grandes empresas, que solo llegan a crearse con proyección a mercados amplios, como los que otorga la integración económica. Las economías de especialización -- se forman cuando hay una división del trabajo en la producción y los países se concentran en aquella para la cual están más capacitados tanto por sus recursos naturales como por el grado de preparación que tenga el factor de trabajo. Este objetivo se está produciendo en el Mercado Común Europeo, --al decir de Tamames--, a través de un paulatino proceso de concentración económica o sea, de la fusión de empresas dedicadas a un sector determinado de la producción, en la que participan los abastecedores de materias primas, los que las transforman y los que financian la producción toda. Este proceso debe estar limitado por las reglas que regulen la libre -- competencia, pues en algunos momentos adquiere tendencias monopolísticas. Por -- medio de un adecuado sistema de regulación, se podrían aprovechar los beneficios que reporta, al rebajar los costos de producción, elevar los salarios y aumentar la -- calidad del producto, evitando el abuso que los capitalistas hagan de este proceso.

El segundo objetivo consiste en intensificar la competencia, pues en el -- mercado ampliado, la concurrencia de productos de diferentes países, beneficiará -- al consumidor con precios bajos y mejor calidad, y elevará la preparación técnica -- del obrero. Es por ello que la Comunidad Económica Europea busca garantizar en -- lo posible la competencia, evitando en lo posible medidas que la falseen (34). No

obstante, se sigue una actitud realista, que permite la aplicación discriminada de medidas de equilibrio, cuando la libre competencia pueda afectar a consumidores o productores.

El incremento del desarrollo proviene de la liberación comercial, pues las empresas tendrán que reinvertir en sus producciones para sostener una alta calidad de sus productos, aumentar la eficiencia del factor trabajo y poder competir así con productores equivalentes de otros miembros de la comunidad. La autoridad que rija la economía de la zona deberá orientar el ritmo de desarrollo una vez que pase el estado inicial de impulso de la producción a que nos hemos referido. El nivel de empleo queda a su vez contenido en este punto, ya que necesariamente con la ampliación del mercado, se logrará la instalación de empresas que ofrezcan nuevas fuentes de trabajo.

En cuanto al punto último, en Europa se ha considerado que ese incremento al desarrollo interno de la comunidad dará lugar a un aumento en el producto nacional de cada país miembro, por lo que en el plano comunitario será posible solventar los gastos que requieren la investigación científica contemporánea y colocarse en una situación cercana a la de las grandes potencias.

#### 4).- LA DESGRAVACION DE LAS IMPORTACIONES COMO MEDIO PARA OBTENER LA INTEGRACION ECONOMICA.

Si la integración económica supone la composición de dos o más entidades económicas nacionales en una sola más amplia, el primer paso para lograrla será la eliminación de los elementos que las distinguen.

Si lo que se persigue es la libertad de movimiento de las mercancías que van de uno a otro de los territorios que se unifican, se necesita eliminar los obstáculos que impiden o dificultan tal intercambio. Hemos visto como tradicionalmente las restricciones más importantes a los intercambios entre naciones las constituyen los aranceles a la exportación e importación, pero que ha medida que evoluciona la corriente proteccionista, se ha ido desarrollando otro tipo de restricciones conocidas con el nombre de contingentes o restricciones cuantitativas que muchas veces son más difíciles de eliminar por el grado de protección que otorgan.

En esa virtud, organismos que persiguen la liberalización de los intercambios de mercancías como el G.A.T.T., señalan procedimientos a seguir para la eliminación de dichas barreras. La Comunidad Económica Europea por su parte, en el art. 9o. inciso primero del Tratado de Roma que la constituye, establece que para el logro de la unión aduanera, los Estados miembros se comprometen a eliminar los impuestos de aduanas a la importación y a la exportación, así como de cualquier gravámen de efecto equivalente.

Es por ello que en cualquiera de las formas de integración de que se trate, se necesita, si no eliminar en lo esencial las restricciones al comercio de los países en cuestión, cuando menos atenuar el efecto de dichas restricciones (adopción de aranceles preferenciales) para iniciar el proceso de integración.

En cuanto a la eliminación de aranceles y restricciones cuantitativas, se pueden seguir dos formas, a saber: la una, que podríamos llamar desgravación automática, y la otra, la desgravación progresiva. La primera, por su inmediatez, da lugar a que se piense en efectos económicos perjudiciales para la integración misma, ya que podría afectar a las economías de los países que se unen al no estar preparados para llenar las necesidades que implica un mercado más amplio. En cuanto a la segunda, supone un proceso paulatino, que utiliza el sistema de porcentajes de desgravación atendiendo a ciertos períodos de tiempo, hasta llegar a suprimir en lo esencial las restricciones al comercio exterior de los países que se integran.

Con relación a los efectos que se producen en el comercio al irse eliminando las barreras a los intercambios, el economista Jacobo Viner hace una distinción y nos habla de efectos creadores de comercio y efectos distorcionadores del comercio. Los primeros se producen cuando en los países que se integran, una producción determinada se lleva a cabo con mayor eficiencia en uno de ellos que en los demás, por virtud de que se encuentra más capacitado para ella o porque los costos de producción son menores. De ésta forma, los demás países miembros dejarán de producir la mercancía en cuestión y su demanda será satisfecha con las importaciones que provengan del productor más eficiente, creándose para éste un nuevo mercado. Los efectos desviadores o distorcionadores del comercio entre países que se integran, se generan cuando en una determinada producción el país de costos más bajos se encuentra excluido de la forma de integración de que se trata, siendo uno de los países integrados cliente suyo. Al producirse la integración y eliminarse las trabas comerciales entre éste y un productor de la misma mercancía en cuestión pero que opera en forma diferente, se producirá la desviación del comercio entre el país excluido y su cliente, el cuál tendrá que adquirir la mercancía del productor integrado que actúa con costos elevados, pues se supone que aún así, los precios serán inferiores al no aplicárseles tarifa arancelaria alguna.

## B.- FORMAS DE INTEGRACION ECONOMICA.

Pasaremos ahora a observar cuales son las posibles estructuras según las cuales los varios territorios aduaneros se integran. Con relación a la clasificación de las formas de integración económica, los teóricos no se ponen de acuerdo, sin embargo creemos que la señalada en el temario, nos sirve mas en nuestros fines, ya que con ella podremos distinguir las pequeñas variantes que revisten los procesos de integración económica actualmente en vigor.

Bela Balassa nos habla de zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total (36). Sidney Dell por -

por su parte nos habla de zona preferencial, área de libre comercio, unión aduanera, unión económica y mercado común (37). Ramón Tamames menciona los sistemas de preferencias aduaneras, zona de libre comercio, unión aduanera y unión económica (38).

Como se observa, donde coinciden los tres tratadistas mencionados, es precisamente en la clasificación apuntada por nosotros, que por un lado sólo excluye el sistema de preferencias aduaneras, puesto que la unión económica y la integración total son las finalidades últimas que están contenidas a mi modo de ver en el sistema del mercado común.

El sistema de preferencias aduaneras, consiste en el otorgamiento por parte de un país, de un tratamiento arancelario más favorable a otro país, que al aplicado a un tercero. Este criterio discriminatorio, atiende casi siempre a ligas coloniales. Ha sido utilizado por Inglaterra y Francia con sus colonias, y actualmente Estados Unidos a favor de Filipinas. El caso de la Commonwealth, nos revela sus características de bloque comercial, pero no de forma de integración económica. Hubo una identificación en el uso de la misma moneda, por lo que se la llegó a conocer como "el área de la esterlina", pero su nota más sobresaliente fué el gran poder central ejercido por Gran Bretaña. Al otorgarse las concesiones preferenciales por el Reino Unido, éste establecía el contacto comercial con la colonia de que se tratase, fuese la India o Nigeria, pero nunca existió el trato comunitario entre Nigeria, la India y las demás colonias, esto es, las preferencias otorgadas siempre fueron bilaterales entre la metrópoli y cada colonia, lo cual le quita todo sentido de integración económica al sistema y lo sitúa en el campo de los bloques comerciales. Por otro lado, la significación de éste sistema ha quedado en el pasado al establecerse en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio la prohibición de crear nuevas zonas de preferencia. (39).

### 1).- LA ZONA DE LIBRE COMERCIO.

El artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio establece en su inciso octavo, letra b, -que: "A los efectos de aplicación del presente Acuerdo, b).- Se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos 11, 12, 13, 14 y 20) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio" (40).

La integración en ésta forma, consiste en la fusión de dos o más espacios aduaneros, donde se suprimen total o parcialmente las restricciones arancelarias y cuantitativas, pero sin crear una tarifa aduanal uniforme. Esta forma de integración puede ser utilizada para dinamizar el comercio en una zona determinada, pero

también puede ser usada como medida transitoria para una posterior unión más estrecha. Este es el criterio seguido por los países que han creado la Zona Latinoamericana de Libre Comercio y que constituye nuestro estudio. En cambio, en la Zona Europea de Libre Comercio, se busca facilitar los intercambios solamente.

Se establece un período previo en el cual se habrán de ir reduciendo las barreras al comercio de los demás miembros. Así en la AELC el plazo es de 10 años -- contados desde su constitución, iniciándose una reducción del 20%.

Las tarifas fiscales pueden o no seguirse manteniendo siempre que se elimine todo factor proteccionista, pero frente a terceros los países miembros aplican su misma tarifa aduanera y siguen ejerciendo su propia política comercial frente al exterior de la zona.

Un problema que es muy importante en toda área de libre comercio, consiste en la posibilidad de introducción de artículos producidos en un país excluido de la zona para competir con los similares producidos por los Estados miembros. Este problema de la reexportación que utiliza la tarifa arancelaria más baja de la zona para introducir sus mercancías a ésta, se soluciona aplicándole el criterio del origen de los artículos. En el Area Europea de Libre Comercio se han utilizado tres criterios diferentes para caracterizar a las mercancías como procedentes de la zona, a saber:

- 1).- Cuando el producto se ha realizado completamente en la zona.
- 2).- Cuando se ha seguido en su fabricación un proceso reconocido en las listas de transformación confeccionadas al efecto; y
- 3).- Cuando habiendo empleado materias de fuera de la zona, el producto añadido en la mercancía terminada es superior al 50%, es decir, cuando la participación de las mercancías fuera de la zona no ha sido mayor del 50% (41).

Generalmente se introducen reglas que impidan el dumping, así como el reconocer en cierto momento la imposibilidad en que se encuentre un país miembro para realizar reducciones aduaneras.

En este tipo de integración, la voluntad soberana estatal es la fundamental, por lo que las decisiones se toman por unanimidad o por mayoría, pero en ningún caso en contra de la voluntad de un miembro. El instrumento jurídico creador, el Tratado, es interpretado y aplicado por los órganos de la institución, que son depositarios del interés común de los asociados.

## 2).- LA UNION ADUANERA.

Según el artículo 24 del G.A.T.T., inciso octavo, letra a, se entiende --

por unión aduanera, "la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera :

i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios, y

ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella - derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio, que en sustancia sean idénticos;" (42).

De esta suerte, la unión aduanera supone la eliminación en lo esencial de restricciones de cualquier tipo al comercio entre los países miembros y la adopción de una tarifa arancelaria común de la unión frente a terceros. Los ingresos obtenidos por la aplicación de la tarifa común dan lugar al reparto equitativo de las recaudaciones por concepto de derechos arancelarios al comercio exterior.

La unión aduanera puede realizarse o extenderse a todas las producciones del área integrada, pero también puede consistir en la liberación de restricciones y aplicación de una tarifa común a un sector determinado de la producción, como es el caso de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Ramón Tamames sostiene al respecto que la "unión aduanera sin más, difícilmente puede darse en la realidad; históricamente se puede afirmar que no se ha dado nunca" (43). Efectivamente, uniones aduaneras lo fueron el Zollverein y la Unión Italiana, pero en las cuales se procedió casi de inmediato a la unificación de sistemas fiscales, financieros y monetarios que condujeron a la integración económica primero y su integración política después como Estados-Nación.

### 3).- EL MERCADO COMUN.

Esta forma de integración tiene por base la unión aduanera, pero en forma transitoria se establecen una serie de disposiciones que se encaminan a lograr la coordinación entre los asociados de los diferentes aspectos de la economía de la zona integrada.

Así en un principio se busca eliminar las restricciones que dificultan el movimiento de los factores de la producción, con objeto de cubrir las deficiencias determinadas comarcas con la aptitud de otros y realizándose así una complementariedad en la economía.

Dentro del mercado común se busca también lograr la armonización de las

políticas económicas y comerciales de todos los países asociados. Por último, con el mercado común se busca lograr la creación de una autoridad supranacional con una competencia tan amplia como la unión misma, siendo sus decisiones obligatorias en todos los países miembros.

Todas estas finalidades del Mercado Común se encuentran contenidas en el artículo tercero del Tratado de Roma que constituye la Comunidad Económica Europea, las cuales transcribimos para su mejor comprensión:

- a).- La supresión entre los estados miembros de los impuestos de aduanas y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como todas las demás medidas de efecto equivalente;
- b).- La fijación de un arancel común y de una política comercial común - respecto de los Estados no miembros;
- c).- La eliminación entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de las personas, de los servicios y de los capitales;
- d).- La instauración de una política común en el sector agrícola;
- e).- La instauración de una política común en el sector de los transportes;
- f).- La creación de un régimen que asegure que la competencia no será falseada dentro del mercado común;
- g).- La aplicación de procedimientos que permitan coordinar las políticas económicas de los Estados miembros y evitar los desequilibrios en las balanzas comerciales;
- h).- El acercamiento de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común;
- i).- La creación de un fondo especial europeo destinado a mejorar las posibilidades de ocupación de los trabajadores y contribuir a elevar su nivel de vida;
- j).- La fundación de un Banco Europeo de inversiones para facilitar la expansión económica de la comunidad mediante la creación de nuevos recursos;
- k).- La asociación de los territorios de ultramar con el propósito de acrecentar los intercambios y continuar en común el esfuerzo del desarrollo económico y social.

- ( 1 ) Jesús Reyes Heróles, Curso de Teoría del Estado, México, Ed. Mimeográfica, 1963, 149 p., 18 y 39.
- ( 2 ) Francisco Cuevas Cancino; sostiene que estos organismos, tienen una finalidad que se capta analizando "su verdadero peso existencial". "No es posible creer que los organismos florecen porque el hombre de repente se preocupa más que antes por que impere la justicia; o porque se empeña en superar los valores de su propia civilización en busca de una universal. Por su origen minoritario, por el hecho de que nacen cuando principia a declinar el predominio occidental, hemos de buscar en ellos -y en especial en su vigoroso y general florecimiento- un fin ulterior... De modo inconsciente quizá, pero fundamentalmente político, los organismos de hoy constituyen el medio de que se valen los estados europeos para conservar su hegemonía; al menos para retardar su declive". Tratado sobre la Organización Internacional, México, Editorial Jus, S.A., 1962, (Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, Serie C, Vol. 5), 595 p., 14, cfr, Fernández-Shaw Iturralde, Daniel; quien sostiene que hay tendencias unificadoras en la sociedad internacional como "el deseo de paz seguridad y prosperidad que constituye uno de los altos fines de la sociedad humana", o derivados de la amplitud y complejidad de problemas financieros o económicos, proyectándose en los organismos internacionales. Organización Internacional, prolog. Dr. Eduardo Arroyo Lameda, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Consejo del Desarrollo Científico y Humanístico, 1965, p. 517, p. 18.
- ( 3 ) Moisés Ochoa Campos; siguiendo la doctrina de las formas sociales cuyo principal exponente es el alemán Ferdinand Tönnies, cita a un seguidor de éste, el francés Gastón Richard: "la comunidad es una forma, una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad y sobre todo el Estado, se sirven de los individuos para realizar fines superiores a fines individuales". La Reforma Municipal de México, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1950, 538 p., p. 23, Ibidem, cfr, vid, Luis Recaséns Siches, -- Tratado General de Sociología, México, Editorial Porrúa, S. A., 1961, -- 4a. Edición, 683 p., p. 381.
- ( 4 ) Modesto Seara Vázquez, Manual de Derecho Internacional Público, México, Editorial Pormaca, 1964, XXI-216 p., p. VII.
- ( 5 ) Carlos Gide y Carlos Rist, Historia de las Doctrinas Económicas, trad., C. Martínez Peñalver, 3a. Ed., Madrid, Instituto Editorial Reus, 760 p., p. 294, cfr, Juar Sardá, Uniones Aduaneras y Uniones Económicas, Madrid, Aguilar, S. A., de Ediciones, 1953, 233 p., p. 6.

- ( 6 ) J. Sardá; señala que por ésta época List fué un decidido defensor del libre-cambio y de la eliminación de las restricciones al comercio, evolucionando después a la doctrina proteccionista y nacional, expuesta en su "Sistema Nacional de Economía Política", op. cit., p. 5.
- ( 7 ) Ibidem, p. 6.
- ( 8 ) Ibidem, p. 8.
- ( 9 ) Op. cit., p. 11.
- ( 10 ) C. Gide, op. cit., p. 297.
- ( 11 ) J. Sardá, op. cit., p. 30.
- ( 12 ) Ibidem, p. 33
- ( 13 ) C. Gide, op. cit., p. 297.
- ( 14 ) J. Sardá, op. cit., p. 46.
- ( 15 ) Ibidem, p. 52.
- ( 16 ) César Cantú, Historia Universal. Historia de Cien Años., París, Librería de Garnier Hermanos, 1872, ils., mps., lams., 958 p., p. 794.
- ( 17 ) Ibidem, p. 708, "La unión aduanera en 1846 comprendía 8, 307 millas cuadradas alemanas (de 8 kilómetros y medio cada una) con 29 millones y medio de habitantes; es decir, toda la Alemania Central y Meridional".
- ( 18 ) J. Sardá, op. cit., p. 58.
- ( 19 ) Ibidem, p. 70.
- ( 20 ) Ibidem, p. 88.
- ( 21 ) Ibidem, p. 89.
- ( 22 ) Ibidem, p. 92.
- ( 23 ) Roberto Zaneletti, en Claudio Napoleoni, Diccionario de Economía Política, Madrid, Ediciones Castilla, 1962, 1604 p., p. 243 y 252.
- (24) Ibidem, p. 264, cfr, Sardá, p. 125.

- ( 25 ) Bloques de Comercio y Mercados Comunes, trad. Roberto Reyes, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, mps, 319 p. (Sección de Obras de - Economía), p. 87, cfr., Zaneletti, op. cit., p. 265.
- ( 26 ) Isaiah Frank, El Mercado Común Europeo, prolog. Salvador Millet y Bel, - trad. Conrado Niell Sareda, Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1962, 373 p., p. 53.
- ( 27 ) J. Sardá, op. cit., p. 175.
- ( 28 ) Zaneletti, op. cit., p. 268.
- ( 29 ) Ibidem, p. 253-255.
- ( 30 ) S. Dell, op. cit., p. 33.
- ( 31 ) Ibidem, p. 35.
- ( 32 ) Ibidem, p. 37.
- ( 33 ) Ramón Tamames, Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo, Madrid, Iber-Amer, S. A., 1965, mps., cuadros, 451 p., p. 24., cfr. S. - Dell, op. cit., Cap. II.
- ( 34 ) R. Tamames. señala que el Tratado de Roma clasifica a las reglas que garantizan la competencia en tres: las aplicables a las empresas, las relativas a prácticas de dumping y las relativas a ayudas concedidas por los - Estados a los particulares (subvenciones), op. cit., p. 274.
- ( 35 ) Art. 9 " 1).- La Comunidad está fundada en una unión aduanera que se - extiende al conjunto de los intercambios de mercaderías y que lleva en sí la prohibición entre los Estados miembros de los impuestos de aduanas a la importación y a la exportación y de cualquier gravámen de efecto equiva - lente, así como la adopción de un arancel común en sus relaciones con - terceros países". Instituciones y Textos Europeos, Taurus Ediciones, --- 1960, (Biblioteca Política Taurus, 2 ), 404 p., p. 130.
- ( 36 ) Bela Balassa, Teoría de la Integración Económica, trad. Lic. en Econ. -- Jorge Laris Castilla, México, UTEHA, 1964, XI-332 p., tablas, (Biblio - teca UTEHA de Economía), p. 2.
- ( 37 ) op. cit., p. 86.
- ( 38 ) op. cit., p. 19-24.

- ( 39 ) vid, Tamames, op. cit., p. 19.
- ( 40 ) tomado de Taurus Ediciones, op. cit., p. 282.
- ( 41 ) R. Saneletti, op. cit., p. 276.
- ( 42 ) Taurus Ediciones, op. cit., p. 282.

## C A P I T U L O II.-

### LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA Y SUS OBJETIVOS.

SUMARIO: 1).- La integración económica entre países subdesarrollados. 2).- Fuentes reales de la integración latinoamericana. a).- Cooperación económica (C.E.P.A.L.) b).- Estructura comercial anterior a 1960. c).- Reacción a la Comunidad Económica Europea. 3).- Creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. a).- Los proyectos. b).- El Tratado de Montevideo. c).- Miembros y órganos. 4).- Objetivos de este organismo. a).- Incremento y diversificación de las exportaciones. b).- Aumento y estabilidad del comercio interlatinoamericano. c).- Coordinación de planes de desarrollo. 5).- La integración en Centroamérica. a).- Sus fases. b).- Características fiscales. 6).- Orientación Actual.

- " El proceso contemporáneo de la integración económica tuvo su origen en Europa, pero las repúblicas latinoamericanas adoptaron la idea y la han desarrollado hasta el punto de haberse convertido quizá en la más prometedora e importante de sus tareas conjuntas".

Lic. Antonio Carrillo Flores.

#### 1).- LA INTEGRACION ECONOMICA ENTRE PAISES SUB- DESARROLLADOS.

En un principio universalmente aceptado del Derecho, que en materia de relaciones internacionales, priva la igualdad soberana de todos los estados. Sin embargo, la realidad misma se encarga de demostrar que la igualdad jurídico-política de los Estados no se extiende hasta el campo de lo económico, en donde se manifiesta una profunda diferencia entre países grandemente desarrollados y países subdesarrollados.

La misma situación que se observaba en el ámbito interno estatal, antes de los cambios sociales producidos por las desigualdades económicas, se patentiza hoy en la esfera de las naciones. El argumento de que no pueden ser iguales ante el Derecho, los desiguales en lo económico, se ha comenzado a aplicar en lo que va de la presente década en el plano del comercio internacional.

Con esta orientación se reunió en 1964 el primer periodo de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y aún cuando -

sus resultados no fueron en ese momento, todo lo positivos que se hubieran deseado - para los países pobres, ha representado el impulso inicial de un esfuerzo por modificar la estructura rígida del comercio internacional. En 1929, se ha dicho, se cambió el comercio absolutamente libre y bilateral por una idea del intercambio en bloques. En 1964, en el seno de esa Conferencia, se intentó transformarlo en un instrumento benéfico para el desarrollo económico mundial, o en palabras del mismo organismo, en "una estrategia global del desarrollo".

La importancia de la labor que ha realizado este nuevo órgano de las Naciones Unidas (1), no radica en los resultados prácticos inmediatos, sino más bien, - en sus consecuencias teóricas, al introducir en la doctrina del comercio internacional, nuevas orientaciones que requieren los países subdesarrollados para obtener un crecimiento económico acelerado. En su conclusión final, o sea en los principios de la C.N.U.C.D. (2), se contienen las recomendaciones solicitadas por estos países - entre las que destacan: la relativa a la ampliación de mercados a los productos de los países subdesarrollados, mediante un sistema de preferencias arancelarias que les concedieran los países desarrollados, pero sin obligarse aquellos, a otorgar concesiones recíprocas de su parte; y la relativa a la creación de un nuevo régimen institucional para el comercio exterior. Con una temática semejante, el segundo período de sesiones de dicha Conferencia, se ha reunido en febrero del presente año en Nueva Delhi, India, en donde se ha vuelto a insistir sobre todo en el último punto que se ha revelado como premisa esencial para la consecución de resultados prácticos en esta materia.

Ahora bien, si la teoría del comercio internacional tendrá que aceptar ciertas modificaciones a sus principios, en virtud de la desigualdad económica de los países, deberá tenerse muy presente esa situación en los procesos de integración económica. Este proceso no perseguirá los mismos fines, ni afrontará los mismos problemas en países desarrollados que en países en vías de desarrollo. En este sentido, el documento definitivo de la reunión preparatoria del segundo período de sesiones de la C.N.U.C.D., que recibió el nombre de "Carta de Argel", en su Programa de Acción estableció las medidas que deberían ser tomadas en la Conferencia con relación a la integración económica de países subdesarrollados. Se partió de la idea de que este proceso "plantea problemas y dificultades especiales si se le compara con procesos similares de los países desarrollados" y entre los cuales los más importantes se refieren "en particular a inversiones y pagos".

Efectivamente, la integración de países desarrollados en términos generales, persigue acentuar la libre movilidad de las mercancías y en ciertos casos -como el mercado común o la unión económica- los factores de la producción dentro de un espacio económico muy superior al territorio nacional del país participante. En cuanto a la estructura institucional en la cual se mueve el proceso económico de la integración, doctrinalmente se señalan ciertas normas para su eficaz funcionamiento. Estas medidas que se refieren principalmente: a la liberación del comercio; a que la protección común de los participantes no rebase el promedio existente con anterioridad al -

programa; a que las fuerzas que operan el mercado queden libres de actuar y decidir sobre la asignación de los factores de la producción; a que se asegure una competencia efectiva y a la modernización de los métodos de la producción. Como es de verse, dicha reglamentación persigue en forma principal un libre cambio de mercancías y una coordinación de políticas para aumentar la productividad.

Si fueran estos los objetivos únicos de la integración de países subdesarrollados, se estarían desconociendo muchos factores tan importante que van unidos al desarrollo económico, como son los sociales y políticos que deben participar y no obstruir en una verdadera composición del todo por sus partes. No pueden ser las mencionadas normas, las únicas valederas para una integración en áreas subdesarrolladas, puesto que a ellas se debe unir necesariamente la coordinación y armonización de planes de desenvolvimiento económico, para lograr la auténtica finalidad, -- que debe ser el rápido y equilibrado desarrollo económico-social de todos los participantes. Es por ello que si en algún tipo de integración se exige un interés verdaderamente comunitario, es precisamente en la integración de países en desarrollo.

Por consiguiente, el perfeccionamiento de la forma o módulo de integración que se adopte entre países en vías de desarrollo, debe ser considerado más que como una finalidad, como un medio en sí mismo que puede facilitar la obtención -- más rápida del objetivo antes mencionado y no únicamente la posibilidad de lograr un aumento en el libre comercio. No debe olvidarse cuál debe ser el fin último en la integración económica de países subdesarrollados, sobre todo en atención a la diferencia que se hace de los mismo en países en desarrollo y países de menor desarrollo económico relativo.

Para lograr un desarrollo económico-social equilibrado y solidario de todos los participantes, la integración deberá dirigirse en el camino de dirimir los conflictos que aparecen por una falta de determinación de cuáles son los papeles que les corresponde realizar a los factores económicos más importantes. Por ejemplo, la determinación de qué función deben cumplir las fuerzas del mercado, de qué grado de control o intervención debe corresponder al Estado y la participación que reclaman en ciertos momentos algunos grupos de presión y de poder (sindicatos, sectores políticos, etc.) que tienen relación con la actividad económica.

Por otro lado, se ha demostrado cuando menos teóricamente, que la integración de países en desarrollo, se convierte en un instrumento que acelera el desenvolvimiento económico de sus miembros, en virtud de que con ella se puede mejorar la relación de precios de intercambio, sustituir las importaciones de zonas desarrolladas por productos de la región que se integra, evitar la duplicidad de esfuerzos en la industrialización, lograr aprovechar mejor sus divisas para importar bienes de capital, que son necesarios para la industrialización de los países de la zona y por que puede ser fuente de un comercio nuevo mucho más benéfico para todos los países que se integran en su conjunto.

Por último, con relación a los problemas más importantes que destaca la - Carta de Argel, en la integración económica de países subdesarrollados, hay que - decir que estos tienen por causa el subdesarrollo mismo. La dificultad para estable- cer un sistema de pagos multilaterales que faciliten el comercio recíproco de regio- nes subdesarrolladas se han derivado de la situación que presenta la estructura insti- tucional que opera en dicho aspecto en el ámbito mundial (3). Por lo que se re- fiere al financiamiento para el desarrollo, como lo menciona el documento aludido - de la Reunión Ministerial del Grupo de los 77, la solución debe ser doble; una asis- tencia financiera externa que respete "plenamente la determinación de los países - en desarrollo de aplicar sus propios métodos para ampliar el comercio y avanzar en el camino de la integración" (4), y la necesaria movilización de los recursos inter- nos, donde se manifiesta la importancia, -decisiva quizá- del factor fiscal en la - integración económica, como medida que aliente la inversión que necesita un desa- rrollo industrial acelerado y como medio de fomento de las exportaciones.

## 2).- FUENTES REALES DE LA INTEGRACION LATINO-AMERICANA.

Pasaremos ahora a analizar cuales han sido los factores o elementos más -- importantes que dieron lugar al proceso de integración económica de las naciones -- latinoamericanas. De todos los factores que pueden ser considerados como genera- dores de este movimiento, considero que atendiendo a sus orígenes, se pueden des- tacar sin temor a discusión, las siguientes: la cooperación internacional o regional que ha promovido desde su creación la Comisión Económica para América Latina; - la preocupación que ha presentado para todos los países en cuestión, los resultados obtenidos por aquella en estudios sobre el comercio del área e incremento anual del ingreso per cápita, y por último, la reacción defensiva que provocó el advenimien- to de la Comunidad Económica Europea.

### a).- COOPERACION ECONOMICA (C.E.P.A.L.)

Puede decirse que el ideal surgido en el primer tercio del siglo pasado, por alcanzar algún tipo de unión de las naciones latinoamericanas, se había perdido - casi totalmente conforme transcurrieron los años. Se transformó en un movimiento Panamericano, que careció de los instrumentos necesarios para vincular en forma - efectiva a la región constituida por los pueblos iberoamericanos.

Se sostiene que es a la CEPAL a quien se debe la nueva aparición del ideal de unidad latinoamericana. Creada en 1948 como órgano dependiente del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas, su función ha sido la de iniciar estudios e informes con respecto a asuntos regionales de carácter económico social, y deri- vándose de ella, ha provocado con sus recomendaciones una cooperación interna- cional, cuyos principales frutos han sido la formación de dos intentos de integra- ción económica regional: el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Lati-

noamericana de Libre Comercio.

La CEPAL en resolución de 16 de junio de 1951, invitó a las repúblicas centroamericanas para que formaran un comité de cooperación económica que recomendará las medidas necesarias para que aquellas "desarrollaran la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte... en forma que promuevan la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan intereses" (5). Así en 1952 se estableció en Tegucigalpa, el Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economías del Istmo Centroamericano, que cambió su nombre por el actual Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Constituido como órgano permanente de la CEPAL, ha tenido una labor destacada en la formación del mercado común Centroamericano, al proponer medidas concretas a los gobiernos tendientes a la integración gradual y progresiva de sus economías y a la coordinación de sus planes particulares de desarrollo. Este Comité ha establecido subcomités en materias específicas como las relativas al comercio, coordinación, estadística, transporte, electricidad, planeación económica y desarrollo agropecuario. Entre otros trabajos ha establecido la Nomenclatura Arancelaria Uniforme para Centroamérica y algunas investigaciones sobre situación de productos básicos, aspectos tributarios, de transporte, etc.

LA CEPAL creó el Comité de Comercio y los Grupos de Trabajo de los Bancos Centrales y sobre Mercado Regional, de cuyas reuniones fueron saliendo los primeros proyectos formativos de un área de libre comercio para Latinoamérica. Aún en la actualidad desempeña un papel importante, ya que el artículo 44 del Tratado de Montevideo, establece que el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, podrá solicitar los servicios de la Comisión (Secretaría Ejecutiva) cuando requiera asesoramiento técnico en problemas que vaya presentando la integración.

Por último, cabe señalar la gran importancia de los informes e investigaciones que ésta Comisión ha realizado, puesto que han influido grandemente en la orientación económica de los países latinoamericanos. De esos estudios destacan: "El Desequilibrio Externo en el Desarrollo Económico. El caso de México", "El Mercado Común Latinoamericano", "Posibles Repercusiones del Mercado Común Europeo en las Exportaciones Latinoamericanas", "Los Principales Sectores de la Industria Latinoamericana, Problemas y Perspectivas", etc.

#### b).- ESTRUCTURA COMERCIAL ANTERIOR A 1960.

Después de la Segunda Guerra Mundial y antes de concluir la década de 1950, la situación del comercio mundial provocó que por ciertas condiciones de demanda y de mejora en la relación de precios de intercambio fueran favorables para Latinoamérica, aumentándose así la tasa de crecimiento hasta en un 2.7% anual hacia el año de 1955. Inexplicablemente los cinco años siguientes dieron -

lugar a una disminución del producto por habitante en un 1%, dado lo cual, en un estudio de la CEPAL sobre "El Comercio Interlatinoamericano y sus Perspectivas", se trató de determinar si sería posible para Latinoamérica recuperar ese incremento de su desarrollo y por cuales medios sería viable lograrlo.

Atendiendo a la composición del comercio exterior latinoamericano, se consideró necesario realizar un programa de sustitución masiva de importaciones, para acelerar la industrialización por un lado, y liberalizar por el otro el comercio interlatinoamericano, que tradicionalmente había sido muy reducido. Puede decirse pues, que la necesidad de recuperar la tasa de crecimiento del producto por habitante del 2.7% anual, fué un factor que influyó fundamentalmente en los intentos de la década pasada por establecer una forma de integración económica regional.

Con objeto de observar la naturaleza del intercambio comercial de Latinoamérica durante el lapso de tiempo indicado, hemos utilizado los informes que el Lic. Octaviano Campos Salas proporciona en su conferencia "Comercio Interlatinoamericano e Integración Regional" (6) y que nos sirve para apreciar como fué necesario dar el paso a la integración económica, para obtener una sustitución de importaciones que promoviese la industrialización, y la menor dependencia económica respecto de ciertas zonas del mundo.

Con relación al comercio mundial, las exportaciones que salieron de América Latina de 1948 a 1958, se fueron reduciendo al pasar de un 12% a un 9% de las exportaciones mundiales, aún cuando el valor de las mismas hubo ascendido de 6,324 millones de dólares a 8,171 millones de dólares. Por su parte, las importaciones de la zona descendieron también: la disminución fué de un 10% a un 9% de las importaciones mundiales. Sin embargo, por lo que se refiere a su valor, tuvieron un ligero aumento: en 1948 su valor fué de 6,103 millones de dólares y en 1958 de 8,437 millones de dólares.

El destino de las exportaciones correspondió a las siguientes proporciones: un 9% hacia países del área; las destinadas a Estados Unidos y Canadá aumentaron en ese lapso de un 41% a un 45%; y las dirigidas a Europa Occidental disminuyeron de 35% a un 25%.

Por lo que se refiere al origen de las importaciones latinoamericanas, las proporciones fueron las siguientes: las que provinieron de países del área disminuyeron en el período señalado de un 11% a un 10%; las que se adquirieron de Estados Unidos y Canadá se redujeron igualmente de un 59% a un 48%; en cambio las que se obtuvieron de Europa Occidental aumentaron de un 22 a un 28%.

De inmediato se observa que se inició en ese lapso una tendencia de adquirir mayor número de importaciones de Europa Occidental, en tanto que sus compras se reducan. Esta situación ha sido explicada en primer lugar por la creciente competencia que Europa y Japón realizan a los productos norteamericanos, y en segundo

lugar, porque las compras de artículos primarios que anteriormente se adquirían de Latinoamérica paulatinamente se fueron desviando a países asociados del mercado común europeo creado en esa misma época.

Respecto del comercio exclusivamente latinoamericano, tenemos que durante el período que estudiamos, fué muy reducido y nunca originado por un esfuerzo constante, sino que debido más bien por "complementaridades naturales, de cercanía geográfica entre ciertos países..." (7), nunca fué un intercambio sistemático que apoyara la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones.

Las importaciones de los países latinoamericanos de la zona, en el período de 1946 a 1958 nunca ascendieron respecto al total de un 11 o 12% (8) y las exportaciones de los mismos a la zona, durante el mismo lapso, no rebasaron el 9% de sus ventas totales al exterior.

El comercio interlatinoamericano estaba compuesto casi en su totalidad por productos primarios y en menos del 5% por productos manufacturados. La composición del intercambio hasta 1955, atendiendo a datos aproximados, siguió esta proporción: del 45% al 55% lo constituyeron productos alimenticios como el trigo, harina, café y frutas; de 20 a 25% por combustibles como el petróleo crudo, diesel y gasolina; de un 17 a un 20% por maderas, algodón en rama, minerales y productos agropecuarios; y un 3% por artículos manufacturados como alambre de cobre, tejidos de algodón y productos farmacéuticos. Posteriormente se agregaron a éstos últimos, productos de la siderúrgica, papel, celulosa, fertilizantes y bienes de consumo durable como refrigeradores, artículos eléctricos y vehículos (9).

Considerando la composición de las importaciones y exportaciones del comercio regional, podemos observar que durante la época de referencia, el intercambio comienza a ser más variado y a introducirse una serie de artículos de consumo durable de importancia. Se observa la existencia de una complementación en artículos tanto alimenticios como industriales y alguna competencia en ciertos artículos agrícolas, pero no puede considerarse esta última circunstancia como suficiente para negar la creación de un mercado común. Por el contrario, de haber continuado el reducido intercambio regional, no hubiera sido posible desarrollar la industrialización de ciertos países o iniciarla en otros, ya que esto requiere un programa dirigido a sustituir importaciones del exterior. ¿Qué mejor forma de limitar los gastos realizados en compras, que abasteciéndose de los artículos de que se carece, en un espacio económico más amplio que el de cada país individualmente considerado?

La situación comercial latinoamericana tendría que modificarse conscientemente y en forma planeada, si es que se quería recuperar el promedio de crecimiento económico obtenido en los primeros años de la post-guerra. Se requería incrementar, liberándolo de los aranceles y restricciones; se necesitaba extenderlo hacia países que por su situación geográfica se encontraban alejados de las princi-

pales corrientes comerciales de la región. Se ha sostenido que hasta 1960, el comercio de la zona se llevó a cabo principalmente entre los países del cono sur de América. Baste para confirmar la anterior, decir que el valor del comercio de Argentina y Brasil con el resto de los países latinoamericanos, implicó la mitad del total del intercambio regional. En contraste, con países como México, solo sostuvieron un escaso 2% del mismo. Esta situación fué provocada por los escasos tratados que en forma bilateral celebraron algunos países, y por los déficits persistentes que algunos de ellos mantuvieron en sus balanzas de pagos. Aquellos convenios se desarrollaron principalmente en la parte meridional del Continente y en el Istmo -- Centroamericano a iniciativa de El Salvador, por su parte, los problemas de balanza de pagos produjeron la creación de sistemas arancelarios proteccionistas y de restricciones cuantitativas, que limitaron el comercio interlatinoamericano.

Por todo lo anterior, concluimos que los intentos de integración pretendieron movilizar el comercio de la zona con objeto de fomentar la industrialización -- y obtener en última instancia cierta autosuficiencia económica desde un punto de vista regional, o en otros términos, lograr un desarrollo económico coordinado y armónico.

#### c).- REACCION A LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA.

Al crearse el 25 de marzo de 1957 la Comunidad Económica Europea, con la firma del Tratado de Roma, se planteó para los países subdesarrollados la cuestión de tener que enfrentarse a la discriminación comercial que a sus productos de exportación haría un área que pretendía ser autosuficiente en todas las ramas de la producción. Dentro de las normas del marco jurídico que le dió vida, se encontraban -- aquellas que pretendían lograr una autarquía agrícola dentro del espacio económico formado por los países signatarios y que se fundaría en un programa doble de subsidios a la agricultura en las naciones participantes y de acuerdos preferenciales en favor de los productos primarios de los países asociados que fueron en una época -- sus dependencias coloniales.

Es lógico pensar que los países subdesarrollados excluidos de una relación preferencial con la Comunidad Económica Europea, vieran en ella una nueva forma de colonialismo que desviaría su comercio, produciendo graves efectos en su economía interna y en forma mediata la necesaria dependencia económica respecto de esa zona.

Debido a esta circunstancia, en Latinoamérica inmediatamente se comenzó a buscar la manera de reducir los efectos desviadores de su comercio con Europa Occidental. Varios países latinoamericanos mandaron comunicados al mercado común europeo, solicitando la reducción o no aplicación de los aranceles discriminatorios de las exportaciones latinoamericanas que la entrada en vigor del Tratado de Roma suponía (10. de enero de 1958).

Aún cuando Francia ha sido el único país que ha discriminado en favor de sus países asociados, los países latinoamericanos tuvieron que aceptar la necesidad de unir sus economías y canalizar su comercio recíproco para aminorar los efectos de esa circunstancia y evitar sobre todo una nueva dependencia económica.

En la firma del Tratado de Montevideo que generaría la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, sin duda tuvieron gran influencia los efectos que hacia 1960 comenzó a causar esa discriminación europea a la materia prima latinoamericana. (10).

### 3).- CREACION DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO.

La formación de este sintento de integración económica, se ha derivado — además de los tres factores apuntados, de la necesidad planteada de aumentar el nivel de vida de la población en constante aumento de Latinoamérica y atenuar su dependencia económica respecto de ciertas zonas del mundo. En "El Mercado Común Latinoamericano", la CEPAL presentó con claridad la gravedad del problema del desarrollo económico regional (11), pero que para resolverlo no bastarían medidas de financiamiento externo, sino que además debería América Latina hacer "un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno la industria de bienes de capital que tanto apremio necesita en estos momentos y que requerirá en gran escala en el próximo cuarto de siglo. La producción de maquinaria y equipo en América Latina estimada en precios de 1958, apenas llega a unos 240 millones de dólares. Sobre la base de una hipótesis favorable en cuanto a los recursos exteriores se ha calculado por la Secretaría, que hacia 1975 será necesario llevar el nivel de producción de esas industrias a cerca de 6,500 millones de dólares".(12).

Fué así como la preocupación por los problemas del desarrollo latinoamericano, exigieron fórmulas más estrechas de cooperación que evitaran por un lado, una duplicidad de esfuerzos en el proceso de industrialización o que un país se dedicara a actividades industriales para las cuales no se encontrase capacitado, y por el otro, facilitaran la sustitución de importaciones, la ampliación del mercado nacional y el incremento del intercambio recíproco de los países latinoamericanos.

Se consideró que uniendo sus esfuerzos en la misma tarea común, se podrían obtener mayores resultados que atendiendo a la actividad individual de cada país. Si el problema del desarrollo económico era un problema común a todos los países latinoamericanos, correspondía a todos ellos, en unidaa, resolverlo.

Estaba pendiente de decidirse, la forma de cooperación que Latinoamérica requera para lograr un desarrollo económico coordinado. Hacia 1956, a la CEPAL la preocupaba sobre todo canalizar las corrientes comerciales en aquellas partes de la región en que se habían manifestado aumentos considerables. Por ello promo

vía la resolución de los problemas de comercio y pagos que afrontaban los países -- del cono sur, los cuáles como hemos visto, tenían un alto porcentaje dentro del comercio total de la región.

Sin embargo, también se pensó que para lograr un desarrollo económico -- acelerado y armónico, podría seguirse una modalidad determinada de integración -- económica. Ya en 1951, la CEPAL había recomendado a los países centroamericana -- nos la integración paulatina de sus economías, por lo que era susceptible también -- de ser utilizado este tipo de cooperación que debería abarcar a la mayoría de las -- naciones iberoamericanas.

Las dos posibles formas de cooperación: la solución de los problemas de comercio y pagos, y la integración económica, influyeron notablemente, cosa que -- es de apreciarse cuando se creó el Comité de Comercio dependiente de la propia -- CEPAL en el mes de noviembre de 1956. Dicho organismo surgió con la función de -- estudiar y proponer soluciones a los problemas latinoamericanos comunes sobre po -- lítica comercial, pagos, transporte marítimo, etc. Recogió los dos problemas ante -- riores y para su estudio conveniente, creó dos subcomités encargados de analizar -- cada uno de dichos temas. El primer trabajo realizado con tal objeto fué el llama -- do "Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano" de que -- fueron coautores José Garrido Torres y Eusebio Campos. Es este estudio el primero -- que se ocupa del problema del mercado regional (13). Estos funcionarios ad-hoc -- del Comité, tienen como se observa desde un principio la idea de que el mercado -- regional debe estar constituido por la mayoría de las naciones latinoamericanas, -- idea que se obtendrá en los proyectos y en el mismo Tratado de Montevideo.

Ahora bien, creo importante conocer cuales fueron las ideas, los princi -- pios y los objetivos que se manejaron en los principales proyectos de integración -- económica latinoamericano, para que al analizar las características arancelarias y -- fiscales que ha fijado el Tratado de Montevideo, consideremos que en cuanto a su -- actuación cumplen los principios originales que ha generado este proceso de inte -- gración. Bástenos por el momento señalar, que la idea de integración económica -- surge en Latinoamérica como medio de lograr el fin último de un desarrollo econó -- mico equilibrado y acelerado de los países que participaran en ella.

#### a).- LOS PROYECTOS.

Los primeros intentos para movilizar conscientemente el comercio latino -- americano a un plano de cooperación económica, fueron llevados a cabo por ini -- ciativa de la CEPAL a través de las reuniones del Grupo de Trabajo de los Bancos -- Centrales y del Grupo de Trabajo sobre Mercado Regional, dependientes del Comi -- té de Comercio, al cuál ya nos hemos referido.

Se destacan sobre todo las propuestas realizadas por la Segunda Reunión -- del Grupo de Trabajo de los Bancos Centrales de América Latina celebrada en Rfo

de Janeiro del 24 de noviembre al 3 de diciembre de 1958. Esta reunión tenía por objeto discutir algunos problemas que se planteaban a la libre movilidad de las mercancías del área latinoamericana, conocer cuales eran los obstáculos de un libre comercio regional y determinar los mecanismos bajo los cuales podría aumentar se las compras y ventas entre estos países.

Se programó por un lado, el establecimiento por etapas de un régimen de pagos multilaterales, y por el otro, la creación de un mercado regional "que incluyese en principio a países contiguos que afrontan problemas similares, e iniciar una integración vertical en todas las ramas industriales" (14). Se buscaba pasar con estos dos mecanismos, de la estructura comercial cerrada del bilateralismo a un multilateralismo que lograra un crecimiento y diversificación del comercio latinoamericano. El mercado común se apoyaría en los principios políticos, de igual oportunidad para todos los países iberoamericanos, adhesión voluntaria y no exclusión; y tres principios de carácter económico que serían: una mayor productividad, la libre competencia y la especialización natural en determinadas producciones.

Por lo que se refiere al Grupo de Trabajo sobre Mercado Regional, el Comité de Comercio le asignó en la Resolución 3 (I) las siguientes funciones:

- a).- Definir las características del mercado regional teniendo en cuenta-- el diferente grado de industrialización de los países del área.
- b).- Estudiar sus posibilidades y proyecciones, y
- c).- Hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimien-- tos para su implantación.

Por lo que se refiere a las labores realizadas por este grupo de trabajo, tenemos a las dos reuniones que llevó a cabo. La primera Reunión de Expertos sobre Mercado Regional Latinoamericano, se reunió en la ciudad de Santiago de Chile-- en 1958 y en ella se establecieron como bases de aquél, las siguientes:

1.- El mercado regional debería estar abierto para la incorporación de todos los países latinoamericanos. Este punto fué recogido por el Tratado de Monte-- video. A este respecto sería interesante estudiar las resoluciones 36 y 37 (II) de este último organismo, así como los artículos 58 en relación con el 34 del mismo -- Tratado, ya que apoyándose en éstos, aquellas excluyeron a Cuba de participar-- en este intento de integración económica considerando incompatible con los prin-- cipios del Tratado, el régimen económico de la Isla (15).

2.- La inclusión enél de todos los bienes que en su ámbito se produjeran.

3.- Los países de menor desarrollo económico deberían ser tratados en forma especial para que lograran participar de las ventajas que el mercado regional-- reportara.;

4.- Llegar en última instancia a la unificación de tarifas aduaneras.

5.- La especialización en la producción debería lograrse por el libre juego de las fuerzas económicas.

6.- Debería contar con un régimen especial de pagos multilaterales.

7.- Posibilidad de incluir cláusulas de excepción al régimen de libre comercio.

8.- Evitar en las exportaciones tendencias a una competencia desleal.

9.- Evitar las restricciones, excepto las relativas a importaciones agrícolas cuando esa medida fue indispensable para el mantenimiento regular de esa actividad.

10.- Contar con un régimen de asistencia técnica y financiera.

11.- Creación de un órgano de integración formado por los gobiernos participantes y el establecimiento de un régimen jurídico de arbitraje.

12.- La participación activa del sector privado en el logro del mercado regional. (16).

Ahora bien, apoyada en las bases anteriores, la Segunda Reunión de Expertos sobre Mercado Regional se celebró en la Ciudad de México del 16 al 27 de febrero de 1959 en la que se detalló primeramente su temática, que en forma general repitió lo señalado en la anterior consulta. Se fijaron como objetivos del mercado regional: la aceleración del desarrollo equilibrado latinoamericano, su progresiva industrialización y tecnificación de su agricultura para la elevación del nivel de vida de sus habitantes. Los medios que se destacaron serían:

a).- La creación de un régimen preferencial para el comercio recíproco;

y  
b).- El crecimiento del comercio exterior por la expansión de las exportaciones de productos agrícolas y otros productos primarios.

Los resultados de la Reunión consistieron en la emisión del primer proyecto formal sobre integración económica, en el que se determinaban a manera de Recomendaciones a los gobiernos interesados, la Estructura y Normas a las que debería ajustarse el instrumento jurídico con el que se creará el mercado regional. (17).

Señalaba este documento como Estructura Jurídica formal del mercado regional, la zona de libre comercio, susceptible de transformarse en una unión aduanera. La liberalización del comercio consistía en la reducción de gravámenes y

derechos equivalentes que recayeran sobre todos los productos que abarcara el comercio latinoamericano. El programa de liberalización proponía dos etapas:

1a.- De diez años para la reducción sustancial entre los miembros de los derechos aduaneros y gravámenes equivalentes. Esas reducciones serían "irreversibles".

2a.- Ampliación de las reducciones para llegar al momento de eliminar gradualmente las preferencias otorgadas por acuerdos específicos de complementación y especialización.

Se hacía una clasificación de productos en tres clases distintas;

I.- Primarios; II.- Bienes de Capital (productos duraderos), intermedios y otros de demanda creciente; y III.- Bienes manufacturados de consumo. Para la primera etapa, se preveía la eliminación de gravámenes y restricciones a los bienes de la categoría I, la reducción o eliminación de gravámenes y restricciones a productos de la categoría II, hasta lograr el promedio más bajo posible y en la categoría III, reducción moderada para lograr la especialización de las industrias existentes y su adaptación gradual al mercado regional sin provocar trastornos.

Siguiendo las bases de Santiago de Chile, el documento que comentamos-- que recibió el nombre de "Documento de México", estableció un régimen especial para países de menor desarrollo económico, "a fin de estimular su desarrollo... y facilitar su acceso a los beneficios del mercado común sobre bases de efectiva reciprocidad con los países industriales más avanzados...", consistiendo aquel en un tratamiento diferencial.

Se hizo una clasificación de países atendiendo al criterio del grado de desarrollo alcanzado por cada uno, para lograr así un tratamiento más equitativo.-- Los países del Grupo A, serían los de desarrollo más avanzado en las categorías-- de productos II y III; los del Grupo B, productores de bienes manufacturados de -- consumo corriente (categoría III); y el Grupo C, que reuniría a los países de desarrollo incipiente en bienes de la categoría III, y sin producción de bienes de la -- categoría II. Este tratamiento diferencial se haría efectivo a los países reunidos en los grupos B y C que estarían obligados a reducir sus obstáculos al intercambio "con relación a las categorías de productos en que su desarrollo es incipiente, niveles-- medios de derechos moderadamente superiores a los establecidos con carácter general para los miembros del Acuerdo". Siendo este trato diferencial aplicable sola-- mente en la primera etapa.

En el punto 10 del proyecto se establecía la posibilidad de que países del área que quisieran complementar su industrialización, podrían solicitar del Comité que ejecutara el Acuerdo, aprobará las reducciones o eliminaciones de derechos aduaneros que dichos países acordaran concederse con tal fin, pero que no--

se extendieran automáticamente a las demás Partes Contratantes.

Se estableció también el Tratamiento de Mayor Favor como un principio básico para acelerar el proceso de reducción (punto 12). Solamente la cláusula de mayor favor tendría las excepciones siguientes: 1.- Las concesiones especiales dadas en reciprocidad a los países de desarrollo industrial incipiente; 2.- Las rebajas resultantes de los acuerdos de complementación y especialización industrial; 3.- Las concesiones preferenciales existentes, cuya eliminación necesariamente debiera ser gradual, "para evitar desplazamientos bruscos en los cauces habituales del intercambio", y 4. Los establecidos en los instrumentos del mercado común - centroamericano.

Por último, se proponía como elemento de Estructura, la creación de un -- Comité de Política Comercial y Pagos (punto 13) formado por todos los países, que tendría por objeto administrar el convenio, facilitar el logro de sus fines y promover y supervisar las negociaciones de las Partes Contratantes.

Las Recomendaciones incluían en segundo lugar, una serie de Normas que complementarían la Estructura del área y su funcionamiento. Estas Normas se referían a que los beneficios comerciales que la liberación arancelaria, y de otras restricciones al intercambio latinoamericano traería, deberían extenderse a todos los miembros bajo la base del principio de reciprocidad (parágrafos 1 y 22).

Se consideró fundamental la determinación lo más inmediata posible de los criterios que el Acuerdo debería utilizar para fijar el origen de las mercaderías y excluir así del trato preferencial de la zona a productos originarios de países no-miembros (artículo III de las Normas). Asimismo en el artículo IV, párrafo 4, facultaba al Comité del Acuerdo para determinar periódicamente los productos respecto a los cuales se necesitara la equiparación de sus derechos aduaneros a las -- importaciones de terceros países "ya sea para establecer una preferencia regional adecuada o para solucionar otros problemas resultantes de la falta de uniformidad de los derechos vigentes". Los Estados miembros acordarían en el seno del Comité para esa clase de productos importados, los derechos comunes a adoptarse y la forma o plazo o gradualidad de su adopción.

Considerando que podrían presentarse problemas en la reducción de ciertos derechos aduaneros elevados y atendiendo a las obligaciones que los miembros adquirirían en cuanto al programa de liberación, se recomendó un Programa Especial para su reducción consistente en "acordar una reducción porcentual periódica -- obligatoria de los derechos aduaneros cuya incidencia sobre el valor de los respectivos productos exceda de cierto porcentaje". (artículo VI punto 6). Por otro lado, se fijó en el párrafo X, punto 9, la necesidad de los países miembros a coordinar sus política aduanera y estadística, recomendándose que en el período de 5 años -- contados desde la vigencia del acuerdo adoptarían una nomenclatura arancelaria-

uniforme, con definiciones, procedimiento y reglamentaciones aduaneras comunes.

Por otro lado, en caso de que la política de liberación los hubiera afectado en su balanza comercial podrían, a recomendación y consulta del Comité atenuar temporalmente el ritmo de reducción, obligándose frente a los demás miembros a corregir su desequilibrio (punto VIII). Estas "Medidas Correctas del Desequilibrio en las Balanzas de Pagos", en unión con las "Medidas de Emergencia" o cláusulas de salvaguardia (párrafo IX), tendrían como función prevenir los efectos negativos del programa de liberación.

En materia de política comercial, se buscaba la coordinación de planes entre los países miembros respecto a terceros con "miras a la defensa común de sus intereses y evitar el otorgamiento unilateral de concesiones que reduzcan el margen de preferencia dentro del mercado común" (párrafo V, punto 5), con la fijación de "Reglas de competencia" (párrafo VII, punto 7) cuyo objeto sería "que los precios de exportación para cada artículo sean los mismos independientemente del mercado a que se destinen", "con la participación de las fuerzas económicas" (párrafo XI, punto 10) de cada país, tanto del sector público como privado; y con la necesaria creación de un régimen de pagos (párrafo XII, punto 11) para el adecuado funcionamiento del mercado común que se pretendía crear, con el objeto de facilitar, dar fluidez a la liquidación multilateral de transacciones que un comercio regional más acentuado requiere.

Ahora bien, de este somero análisis del Documento de México, se observa inmediatamente la creación de un mecanismo complicado en cuanto a la clasificación de productos y países, pero donde se manifiesta la preocupación por lograr en forma armónica y justa un desarrollo económico regional. La división del régimen de reducción en dos etapas, tenía por finalidades, observar el desarrollo de la primera para tomar experiencias que condujeran a señalar fórmulas más convenientes con las cuales realizar la segunda y utilizar ese programa de reducción como medio de promover un desarrollo coordinado. Es evidente por lo tanto, que el Documento de México otorga más importancia al problema arancelario que a cualquier otro, pero sobre todo es interesante destacar que este factor se utiliza como un instrumento de justicia y equilibrio al exigirse de ciertos países con algún adelanto industrial desgraven en forma más rápida aranceles a productos primarios de los países menos desarrollados y éstos a su vez reduzcan en forma acelerada los gravámenes a productos manufacturados o de capital, que provienen de los primeros. Es importante también destacar sus definiciones sobre los principios de reciprocidad y de tratamiento de mayor favor. Estos conceptos encajan en los requerimientos que en la actualidad los países de menor desarrollo solicitan de los países desarrollados. Por el principio de reciprocidad, ningún país de cualquier tamaño podría pretender dentro del mercado común una cuantía de exportaciones superior a las importaciones que hiciera de la zona. La reciprocidad se identificaba así como un principio de equilibrio económico.

Este proyecto se sometió a la consideración de los gobiernos iberoamericanos reunidos en Panamá del 11 al 19 de mayo de 1959, en virtud del Octavo período de sesiones de la CEPAL y Segundo del Comité de Comercio. Sin embargo, en ella no se logró la firma de un Acuerdo que se apoyara en el Documento de México. Solamente se encomendó a la CEPAL convocara a un Comité de Expertos Gubernamentales para que elaboraran un proyecto de mercado común teniendo en cuenta las Recomendaciones del Documento de México y otros estudios.

Dicho Comité nunca surgió, ya que los acontecimientos se precipitaron con gran rapidez. Antes de la Reunión de Panamá, en abril de 1959 en Santiago de Chile se había realizado una reunión de consulta sobre política comercial entre la Secretaría de la CEPAL y un grupo de expertos para el establecimiento de una zona de libre comercio entre Argentina, Brasil, Chile y el Uruguay.

Efectivamente, los cuatro países mencionados entre los cuales se había realizado gran parte del comercio total de la zona, tenían en ese momento el problema de renovar sus tratados bilaterales o seguir intercambiándose mercancías por la irregular forma de "permisos de cambio" otorgados en forma preferencial. Por esto se buscaron un instrumento multilateral que resolviera ese problema comercial.

En el proyecto, se referían los motivos que lo generaban. En la Declaración de Principios se insistía en el motivo siguiente: "Pero sobre todo hay algo de importancia fundamental: el espíritu de franco multilateralismo que uniforma sus concepciones y la firme convicción de que el régimen de progresiva integración económica a que el Acuerdo aspira, solo podrá lograrse por la efectiva reciprocidad de sus beneficios entre todas y cada una de las Partes Contratantes" (18).

Las principales características de este proyecto fueron las siguientes: La forma de integración sería la zona de libre comercio, la cual se perfeccionaría en diez años contados desde su entrada en vigor (en la fecha del depósito del tercer instrumento de ratificación según el art. 41). Se permitiría la incorporación de cualquier país latinoamericano sin limitación alguna (art. 40). Con el objeto de iniciar el programa de liberación del comercio, se definirían en el artículo 2o., los conceptos de gravámenes y restricciones. Se consideran gravámenes los "derechos aduaneros así adicionales, recargos aduaneros y cambiarios, depósitos previos y otros gravámenes análogos de efecto equivalente" y por otras restricciones se entenderían "las restricciones administrativas, cuantitativas, cambiarias y de otro tipo a la importación y exportación."

Se hablaba de dos clases de listas; las listas individuales compuestas por las reducciones de gravámenes que cada nación conceda a las demás partes, como producto de negociaciones sucesivas y anuales (arts 3o. y 4o.) Se señalaba que en caso de que los productos cuya reducción de gravámenes concedan las Partes Contratantes y se confengan en las listas individuales, serían consolidados por el Comi

té de Comercio y Pagos (organo ejecutivo) en una lista básica (actual lista común), siendo dichas concesiones irreversibles (arts. 8 y 10). La lista básica debería comprender productos cuyo valor en el conjunto del comercio de las Partes Contratantes siguiera un programa de desgravación que debería eliminar hacia 1970 el 80% del volumen total del comercio.

Se definían los casos en que se aplicara la cláusula de la nación más favorecida, los casos de excepción al libre movimiento de mercancías (art. 39), la obligación de adoptar una nomenclatura arancelaria común, armonizar sus regímenes a la importación y exportación de artículos con respecto a terceros países, "especialmente cuando ello fuera necesario para asegurar condiciones equitativas entre las Partes Contratantes o para facilitar su integración y complementación industrial (art. 19). Se creaba la posibilidad de que las Partes se otorgaran en forma excepcional la facultad de imponer restricciones cuantitativas respecto de ciertas importaciones o exportaciones (cláusulas de salvaguardia, arts. del 21 al 24). Se creaba un Comité de Comercio y Pagos (arts. del 25 al 32) para ejecutar y administrar el Acuerdo. Estaría formado por los Ministros de Relaciones Exteriores y otro Secretario de Estado por cada miembro. Tendría funciones de carácter comercial y de pagos (art. 28 y 34). En cuanto al sistema de votación, se estableció en el art. 32 una alternativa; durante 2 o bien 3 años, las decisiones del Comité serían adoptadas por unanimidad y al término, también por unanimidad decidirán el sistema de votación y el quorum exigible para cada tipo de decisión.

Se discutió este proyecto (19) en el mes de junio, en Río de Janeiro, donde participó el Secretario Ejecutivo del GATT y donde se le consideró compatible con este Acuerdo General al que estaban ligados Brasil, Chile y Uruguay. Volvió a someterse a estudio en Lima, en julio del mismo año, ante tres nuevos países: Perú, Bolivia y Paraguay. Se determinó concurrir a una reunión "formal y diplomática" en Montevideo a principios de octubre para elaborar el texto final.

Este documento tuvo la gran importancia de ser la base de posteriores negociaciones que culminaron en el Tratado de Montevideo, pero en atención a las circunstancias que lo originaron, causó una gran inquietud. Se pensó en esos momentos que los países de la iniciativa solamente pretendían solucionar sus problemas comerciales, al establecer entre ellos un intercambio libre, y ampliar así su estructura industrial para poder pasar a otra etapa de su desarrollo. Estas presiones las ejercieron los países excluidos y los círculos interesados porque participaran el mayor número de países. Raúl Prebisch, Secretario de la CEPAL en aquellos momentos, pronunció al respecto unas palabras cuando se reunía en Ginebra el Consejo Económico y Social (20), las cuales son significativas pues denotan interés porque ese intento de integración se extendiera a cualquier país latinoamericano: "Por lo tanto decía, pretender que el problema del mercado común podría circunscribirse a un grupo limitado de países y dar la espalda al resto de los países de América Latina, sería un formidable error histórico..." (21). Es por ello que a la primera reunión de Montevideo, además de los delegados de Perú, Bolivia y Paraguay, acudieron en calidad de observadores delegados de México y Venezuela.

En Montevideo, se hicieron ciertos cambios al proyecto a que nos hemos referido. Se relacionaban en primer lugar con las condiciones que el GATT imponía y a su rechazo del Documento de México, porque éste hablaba de crear "una zona preferencial", a lo que estaba predispuesto el mencionado organismo. Se incluyeron también disposiciones especiales en favor de países de menor desarrollo económico, lo cual implicó la apertura del proyecto a la mayor cantidad de países del área, además de que volvían a utilizar los conceptos del Documento de México.

En forma novedosa, se incluyeron en el acuerdo los regímenes especiales de Complementación Industrial y el aplicable a Países de Menor Desarrollo. El primero de ellos tendría por objeto, lograr una integración vertical de ciertas ramas industriales, por medio de negociaciones y acuerdos de complementación por sectores interesados, que fijarían a sus productos una liberación ad-hoc. Respecto al segundo régimen, consistiría en la concesión transitoria de ventajas exclusivas sobre determinados productos protegidos por aquel país de escaso desarrollo económico. Se ampliaba también la posibilidad de que éste, aplicara menos rigurosamente el compromiso de liberar el comercio, mientras recibía apoyo colectivo financiero y técnico para estimular su industrialización.

No se mencionaba como en el Documento de México y el proyecto de Santiago, las posibilidades de formar un sistema de pagos multilaterales, lo cual no es de extrañar si se conoce la oposición que se presentó al intento de iniciar una unión monetaria regional. Solamente se insistió en reconocer la existencia de problemas comunes de pagos y la posibilidad de que se logaran acuerdos al respecto.

#### b).- EL TRATADO DE MONTEVIDEO.

Este fué el proyecto definitivo, que debería ser previamente sujeto a estudio por los países interesados en participar en ese intento de integración. Con ese fin, se consideró que hasta el 15 de enero de 1960 se recibirían las sugerencias y enmiendas al proyecto que cada país propusiera. Asimismo se invitaba a las naciones interesadas a una nueva Conferencia para la revisión final del proyecto, que se celebraría en la ciudad de Montevideo, en febrero de 1960.

Preparado así el camino para la firma del instrumento de integración, los países interesados que eran miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, así como Argentina que había solicitado su ingreso), notificaron al XV período de sesiones de este organismo, su propósito de establecer una zona de libre comercio que se ajustaría al artículo XXIV de dicho Acuerdo. Esta cuestión fué importante en virtud de la influencia de este organismo y del interés que sintió porque el proyecto se ajustara a sus normas. En parte debido a esta institución, y en parte debido a que en el orden interno de los países interesados no se había logrado formar una opinión pública sobre la necesidad de establecer jurídicamente un instrumento de integración más vigoroso, -

los expertos no consideraron conveniente que el proyecto estructurase una unión--aduanera.

Es así como en el seno de la Conferencia de Montevideo, el 18 de febrero de 1960 se firma el Tratado que crea la Asociación Latinoamericana de Libre Co--mercio. Nace ésta con las disposiciones jurídicas básicas para iniciar la integra--ción económica; pero con el interés subyacente de algunos países, por mantener sus relaciones comerciales con carácter discriminatorio frente a terceros países, sin si--tuarse al margen del marco institucional que regía el comercio mundial. Sin embar--go, con la inclusión del país latinoamericano situado en la parte septentrional, --México, se logró dar a este intento, un enfoque más trascendental al afirmarse el principio básico de la cooperación económica regional de no ser exclusiva de un--grupo de países, sino extenderse a todos o a la mayoría de ellos.

Ahora bien, en virtud de que este trabajo pretende estudiar el Tratado de Montevideo en sus aspectos fiscal y arancelario, en este momento nos limitaremos a mencionar los principios y disposiciones más importantes que contiene.

En cuanto a los principios que lo rigen encontramos que ellos son conse--cuencia de la maduración de los proyectos de integración en América Latina. Es--tos principios los estudiaremos con amplitud en el capítulo IV y se refieren a:

- 1.- La Gradualidad en el programa de liberación.
- 2.- La Reciprocidad de concesiones; y
- 3.- El Tratamiento de la Nación Mas Favorecida.

Aún cuando el Tratado guarda unidad en todos sus capítulos, con objeto de facilitar su análisis, podemos aventurarnos a distinguir dos partes esenciales en el mismo, a saber: la parte arancelaria y la de complementación económica.

La primera comprende en forma preponderante el programa de liberación - del comercio, el tratamiento en materia de tributos internos, las cláusulas de sal--vaguardia y las medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo.

La segunda, esta formada por disposiciones que tienden a coordinar los pla--nes de desarrollo económico de los países miembros y a obtener el máximo aprove--chamiento de la producción tanto industrial como agropecuaria de las nacion es --participantes.

Al respecto destaca en el Tratado, la posibilidad de celebrar acuerdos es--peciales para intensificar la productividad y el comercio recíproco. Tales son los--acuerdos de complementación por sectores industriales de que nos habla el art. 16 inciso b) y los acuerdos de expansión del comercio de productos agropecuarios (ar--tículo 29).

El primer tipo de acuerdos, tiende a facilitar el programa de liberación del comercio por sectores industriales y además ser la base de una paulatina integración y complementación económica. Claramente el artículo 17 nos habla de un programa independiente de liberación al decir que estos "acuerdos de complementación... establecerán el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector pudiendo contener entre otras cosas, cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos". Estas cláusulas buscan evitar situaciones que puedan falsear una competencia justa. Por lo que se refiere a los acuerdos agropecuarios, se persigue cubrir los déficit de las producciones respectivas de los países miembros, tratando de hacer efectiva la autosuficiencia agrícola de la zona.

El Tratado no es por lo demás, un documento de carácter exhaustivo, sino -- que se concreta a dar indicaciones generales sobre el encauzamiento que debe seguir el régimen de libre comercio, es por ello que en el artículo 49 se fija como programa inmediato de la Asociación la fijación de cuestiones tan importantes como los criterios para la calificación del origen de mercancías, la simplificación y uniformación de trámites al comercio mutuo, la creación de una nomenclatura arancelaria uniforme, la definición del tráfico fronterizo y los criterios de calificación del "dumping" y otras prácticas de competencia desleal.

Para concluir esta breve descripción de las notas más importantes del Tratado, hay que decir que éste, es un instrumento que verdaderamente sirve de base para la integración económica latinoamericana, pues en él existen disposiciones que persiguen la gradual fusión de economías y no simplemente la reducción de barreras arancelarias que faciliten una relación comercial discriminatoria. Prueba de ello lo tenemos en el artículo 15 que sostiene que para asegurar "la creciente integración y complementación de economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procurarán armonizar... sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona". Es aquí donde encontramos el germen de una unión aduanera que podrá desembocar en una unión económica.

Queda solamente por considerar, cuál es la naturaleza jurídica de este Tratado. Se puede decir que es un tratado de carácter general, ya que al ser su contenido la cooperación económica de varios países, no persigue solamente un interés o una relación determinada. Es un tratado multilateral en cuanto al número de países que lo ratificaron. Es un tratado de comercio, pues regula las relaciones comerciales entre los países latinoamericanos. Puede ser clasificado dentro de los tratados de aduanas, pues fija por un lado una liberación arancelaria y por el otro promueve la armonización tarifaria frente a terceros países (22).

Por último, dentro del llamado Derecho Comunitario, puede considerarse como un instrumento de integración económica que al no reglamentar en forma exhaustiva el mencionado proceso, sino que al hacerlo de manera programática y a base de

orientaciones generales, puede recibir el nombre de un Tratado Cuadro, es decir, - se puede situar en la nueva clasificación que la doctrina francesa ha hecho y que - el Dr. Gustavo Lagos explica en una Conferencia dictada con motivo de la Sexta - Asamblea de Gobernadores del BID (23). Encuadra también dentro de la clasificación, en virtud de crear un organismo internacional con personalidad jurídica independiente de los Estados Miembros (art. 46).

### c).- MIEMBROS Y ORGANOS.

Este documento fué suscrito el 18 de febrero de 1960 por Argentina, Brasil, - Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Bolivia aún cuando suscribió un protocolo en unión de Paraguay, que le confería el tratamiento de país de menor desarrollo económico, guardó sin embargo su reserva.

Posteriormente fué ratificado por los siete países y en cumplimiento del artículo 57, el Tratado entró en vigor un mes después de depositado el tercer instrumento de ratificación, o sea, el día 2 de junio de 1961. A los países firmantes, se vino a sumar Ecuador (3 de noviembre de 1961) y Colombia, que se adhirió a fines de ese año. Por resolución 116 (V) de 16 de diciembre de 1965 se reconoció la adhesión de Venezuela y el 10 de diciembre de 1966 (resolución 171 (CM-I/III-E), se sumó a la Asociación como miembro pleno, la República de Bolivia. De Allí quesean en la actualidad 11 los miembros de este Organismo.

Por lo que se refiere a los órganos de la Asociación, tenemos que el artículo 33 del Tratado, solamente creó dos órganos: La Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente. La Primera sería el órgano máximo de la Asociación y sus atribuciones se relacionarían con la ejecución del Tratado, promoviendo la realización de las negociaciones de reducción, aprobando el presupuesto anual de gastos del Comité y fijando las contribuciones de cada Miembro. - Este órgano se encargaría de tomar las decisiones sobre asuntos que exigiera resolución conjunta de las Partes Contratantes, como la designación del Secretario Ejecutivo y otro tipo de actividades legislativas como el establecimiento de su reglamento propio y el correspondiente al Comité (art. 34). La Conferencia según el Tratado estaría formada por delegados acreditados de las Partes Contratantes, pudiéndose reunir en un período ordinario anual, o bien en uno extraordinario cuando lo convocase el Comité. Las decisiones de la Conferencia durante los dos primeros años, serían tomados por el voto afirmativo de por lo menos dos tercios de los votos de las Partes Contratantes y siempre que no hubiere voto negativo (art. 38).

El Comité quedaba en el Tratado como el órgano permanente encargado de aplicarlo, siendo sus atribuciones principales: convocar a la Conferencia, sometera su aprobación un programa de trabajos, así como un proyecto de presupuesto anual de gastos. Tiene a su cargo la representación de la Zona ante terceros países u organismos internacionales, encargándose de ejecutar las tareas que le encomienda la Conferencia, a quien tiene que someterle un informe anual de sus actividades ----

(art. 39.) Como órgano dependiente del Comité, se creó una Secretaría a cargo de un Secretario Ejecutivo que es electo por la Conferencia, dura en el cargo 3 años y como todo el personal técnico y administrativo de aquella, es considerado como funcionario internacional y como tal, tienen los privilegios e inmunidades de un diplomático.

Ahora bien, con fundamento en el artículo 60 del Tratado, el 12 de diciembre de 1966 en Montevideo, las Partes Contratantes, constituidas en el Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, firmaron el Protocolo por el cual se reforman los artículos del 33 al 39 y se instituye como órgano supremo de la Asociación, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes. Se situó así, en segundo lugar a la Conferencia y en tercero al Comité (art. 33 reformado). Se delinean en ese documento las principales actividades del Consejo, entre las que destacan: "Art. 34.- .a).- Dictar normas generales que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del presente Tratado y en especial, que tiendan a acelerar en forma armónica el proceso de desarrollo e integración económica y social de las Partes Contratantes; ...d).- Fijar normas básicas que regulen las relaciones de la Asociación con terceros países, asociaciones regionales, órganos o entidades internacionales; ... f).- Acordar enmiendas al Tratado, en los términos del Artículo 60;... g).- Modificar su propio sistema de votación y el de la Conferencia, conforme a lo dispuesto por el Artículo 38; ..."En caso de que un miembro tenga designada competencia sobre los asuntos de la Asociación a Ministro o Secretario de Estado diferente, éste podrá integrar el órgano de referencia.

La creación del Consejo, parece implicar que se pretende con él, crear un órgano de decisión y orientación en la política de integración económica y social de la Asociación. Se convierte en el calificador de los objetivos del Tratado y en la entidad encargada de reformar el Tratado. Con éste órgano se llena la laguna que presentaba la Asociación al no haber creado la entidad política fuerte necesaria para adoptar decisiones nuevas que planteo el complejo problema de la integración. Al permitirse a sí mismo modificar su propio sistema de votación, se abre la posibilidad que los países miembros exijan que las decisiones de mayor trascendencia sean tomadas en forma lo más unánime posible, en primer lugar, por que así lo exige el principio de igualdad soberana de los Estados y en segundo término, porque la historia de este tipo de organismos demuestra que para darle un significado comunitario, es necesario recurrir al sistema de unanimidad en las decisiones. El sistema de votación sigue siendo el mismo del texto del Tratado, lo cual quiere decir que no se ha puesto la debida atención al argumento anterior. Esto se agrava, pues en el art. 37 reformado, se establece que para la existencia de quorum en el Consejo y en la Conferencia, solo se requiere la presentación de dos tercios de las Partes Contratantes.

La Conferencia tiene a su cargo atribuciones semejantes a las que le asignaba el texto original del Tratado, solamente que en el protocolo (art. 35 reformado) queda subordinada a las tareas que le encomiende el Consejo, de allí que el --

contenido de sus atribuciones le sea modificado. Se le incluye también, como -- una atribución nueva (inciso c), el considerar y resolver "dentro de su competencia", los asuntos que le sean sometidos por el Comité. ¿Cuál será entonces esa -- nueva competencia de la Conferencia? A nuestro modo de ver, en el inciso h) de la propia disposición, encontramos el criterio que nos permite distinguir las competencias entre el Consejo y la Conferencia, ya que le asigna a ésta la atribución -- de "ocuparse en los demás asuntos de interés común que no correspondan a la conducción política superior de la Asociación".

Por lo que se refiere a la forma de tomar decisiones en el Consejo y en la Conferencia, el sistema de votación sigue siendo como hemos indicado el de dos -- tercios de los votos afirmativos, siempre que no haya votos negativos. Las abstenciones no son consideradas como votos negativos, pero habrá abstenciones cuando -- un miembro se encuentre ausente. En cuanto al Comité, sus atribuciones siguen -- siendo las mismas, sólo que sus tareas han aumentado al subordinársele no solo a la Conferencia sino también al Consejo (art. 39 reformado).

Según el protocolo mencionado, éstas reformas entrarían en vigor, a los -- 30 días posteriores de aquél en que se hubiera depositado el último de los instrumen -- tos de ratificación de las Partes Contratantes. (24)

#### 4).- OBJETIVOS DE ESTE ORGANISMO.

Hemos visto a través del desenvolvimiento que ha venido realizándose -- desde la década pasada, sobre la idea de una cooperación internacional entre los países latinoamericanos, que el objetivo primordial ha sido el de acelerar el desa -- rrollo económico de la zona. Sin embargo, atendiendo a la amplitud de el con -- cepto desarrollo económico, no se puede desconocer que va ligado indefectible -- mente con una serie de aspectos igualmente importantes. El desarrollo económico, sea de una comarca, de un país o de un conjunto de países, sólo se puede lograr -- con un desarrollo conjunto de los factores sociales, políticos, educativos, técni -- cos, etc. Es por ello que si nosotros deseamos extraer los objetivos que el Tratado de Montevideo se propuso conseguir, siendo la zona de libre comercio instaurada -- por aquél la forma primaria de integración económica, tendremos que ajustarnos a los objetivos de carácter económico y comercial, aún cuando el mismo instrumento vislumbre las bases sobre las cuales se apoye en forma mediata una integración más plena de los países que han suscrito y se han adherido a este documento.

Los objetivos primordiales del Tratado se encuentran en su Proemio, anali -- zando el cuál se pueden clasificar en 3, a saber:

- a).- Incremento y diversificación de las exportaciones y sustitución de -- de las importaciones,
- b).- Aumento y estabilidad del comercio inter-latinoamericano, y
- c).- Coordinación de planes de desarrollo.

Todos estos objetivos, reunidos, se encaminan "al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano" como lo menciona el Preámbulo mencionado. Pasaremos a analizar cada uno de estos objetivos.

#### a).- INCREMENTO Y DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES.

Una de las condiciones que los estudios especializados señalaron para acelerar el desarrollo económico latinoamericano, consistió en la necesidad de aumentar las exportaciones de estos países y ampliar la composición de las mismas. Para lograr una tasa de crecimiento ideal de 2.7% del producto por habitante, se requería un aumento de las exportaciones y el ahorro del mayor número posible de divisas en la compra de artículos del exterior. Es por ello que las dos políticas comerciales, de incremento y diversificación de las exportaciones por un lado y la de sustitución de las importaciones, van unidas y se relacionan estrechamente con la necesidad de ampliar los mercados nacionales. En otros términos, se pueden aumentar las exportaciones cuando se eleva la productividad interna de cada país; se pueden diversificar las mismas, incluyendo mayor número de artículos y extendiéndolas a zonas diferentes de las tradicionales; y solo se puede lograr esto, si se evita la dependencia del exterior al sustituir las importaciones por producción interna.

Si el mercado común amplía las dimensiones del mercado nacional, en cuanto a variedad de artículos y de espacio, por lógica será una fórmula benéfica para los países participantes, al facilitar la sustitución de importaciones por producción regional y al extender sus mercados de exportación. El mercado común permite también el incremento de nuevas producciones y el proceso de concentración industrial de que hemos hablado en el capítulo primero. Estas consideraciones fueron utilizadas por la CEPAL, quien en su obra "El Mercado Común Latinoamericano" presenta como objetivo directo e inmediato de éste, un "objetivo doble: a).- desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos, y b).- dar fuerte estímulo al comercio tradicional de productos primarios, a fin de mantener dentro de límites de razonable economicidad la política nacional de sustitución de importaciones. Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra alternativa que sustituir con producción interna todo aquello que no le es doble importar" (25).

De tal suerte que en vez de sustituir importaciones de artículos que en dicho país se producen a altos costos y antieconómicamente, podrá especializarse en las producciones que estime convenientes según sus recursos naturales, aptitudes de su población y posibilidades de mercado y obtener de los demás países miembros, los artículos que satisfagan sus necesidades de bienes industriales que antes se importaban del resto del mundo.

Estas ideas, indudablemente las recoge el Preámbulo del Tratado al decir que los gobiernos miembros están: "Persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de-

las barreras al comercio interregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos."

b).- AUMENTO Y ESTABILIDAD DEL COMERCIO INTER-LATINOAMERICANO.

El mercado regional surge como fórmula que logre resolver dos graves problemas del desarrollo económico latinoamericano: la industrialización y la vulnerabilidad frente al exterior. Mientras la economía de nuestros países se concentraba en el abastecimiento de materias primas de los centros industriales, no podrían haber surgido incentivos al intercambio, pero a medida que fué realizándose cierta industria en algunos de ellos, se pudo apreciar cierto adelanto que debía extenderse a la zona por medio de un aumento en el comercio recíproco.

El mercado común según hemos dicho, favorece la sustitución de importaciones por producción regional, lo que permite fortalecer las economías de sus miembros al incrementar la industrialización (ya que las divisas destinadas a la importación tradicional, se utilizan en la adquisición de bienes de capital para la industria) y al reducir su dependencia exterior; de allí que el comercio regional deberá ir aumentando conforme se intensifique la sustitución de importaciones hacia el área.

Sin embargo, se hace necesario que aún dentro del proceso de integración económica se orienten y planeen las nuevas corrientes de comercio que se crean. Si la estructura comercial tradicional de ciertos países se llega a romper bruscamente con un proceso de integración económica, es necesario canalizar el comercio recíproco y evitar efectos económicos contraproducentes. En el Tratado se establecen las cláusulas de salvaguardia, como disposiciones que pretenden evitar efectos bruscos surgidos como consecuencia de la liberación al comercio sobre las economías nacionales.

Por todo lo anterior, los países signatarios afirman que en el Tratado que es están "Convencidos de que el fortalecimiento de las economías nacionales contribuirá al incremento del comercio de los países latinoamericanos entre sí y con el resto del mundo" y "Seguros de que mediante adecuadas fórmulas podrán crearse condiciones propicias para que las actividades productivas existentes se adapten gradualmente y sin perturbaciones a nuevas modalidades de comercio recíproco, originando otros estímulos para su mejoramiento y expansión".

c).- COORDINACION DE PLANES DE DESARROLLO.

Es en realidad un objetivo del Tratado lograr la coordinación de los planes de desarrollo de los países miembros. Situados todos los Estados en el mismo nivel político, es un grave problema lograr esa coordinación, sobre todo conociendo que

muchos países carecen de dichos programas y de otros elementos de la llamada "superestructura"; por lo que cada vez se hace más necesaria la asignación de competencias específicas en este campo, al órgano político que emita decisiones que lleguen a aplicarse lo más exactamente que se pueda, así como llevar a cabo una revisión a principios tan importantes como el de reciprocidad para lograr un auténtico desarrollo económico equilibrado.

De allí la importancia de un órgano situado no ya en el plano de supraordenación, sino que coordine efectivamente la acción de cada Estado en particular, para que el pretendido desarrollo se manifieste en toda la región en forma armónica.

Considero que se pensó al redactar el Tratado, que la coordinación de programas de desarrollo traería un equilibrio del mismo en todos los países miembros, como es de verse cuando nos dice que ellos están "Conscientes de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y que compensen convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo." Sobre todo en esta parte final, la expresión "compensen convenientemente" se inclina en el sentido antes indicado.

Confirma aún más el concepto de desarrollo económico equilibrado, el interés del instrumento jurídico en complementar las producciones de toda la zona. En este punto es donde se criticó mucho a la integración latinoamericana, al sostenerse que las economías de nuestros países han sido más que complementarias, de franca competencia en los mercados internacionales. Sin embargo, la respuesta -- ha sido convincente, en virtud de las dificultades a las que cada país se tendrían que enfrentar en su desarrollo industrial si lo hicieran únicamente con sus propios recursos. Por otro lado, se ha sostenido también con claridad que la zona de libre comercio no se creó para regular una situación comercial dada, sino para forjar -- una nueva, esperando una paulatina diferenciación y especialización de cada país en las producciones más exitosas, atendiendo a sus recursos naturales y a sus condiciones de capital y empleo.

En ese sentido, hay una preocupación manifiesta del Tratado por esa complementación industrial, ya que la promueve con incentivos fiscales como los acuerdos de complementación industrial y una integración vertical que debe estar custodiada por la progresiva equiparación de gravámenes arancelarios con relación a -- terceros países que está abierta como posibilidad en el art. 15. Por ello concluye el Proemio diciendo: Los países signatarios "Animados del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios, deciden establecer una Zona --

de Libre Comercio..." Es en esa reciprocidad de beneficios donde debe patentizarse la importancia de los incentivos arancelarios y fiscales que promuevan un desarrollo económico equilibrado.

### 5).- LA INTEGRACION EN CENTROAMERICA.

La integración económica que ha desarrollado los países centroamericanos se encuentra mucho más evolucionada que en la Asociación de Libre Comercio y ya se han dado las bases de la integración económica total. Sin embargo, hacia 1960 se concedían pocas posibilidades de prosperar, pues en realidad existían pocos apoyos comerciales en los cuales se fincase. En 1824 la Confederación de Repúblicas Unidas de Centroamérica había integrado políticamente a los Estados, pero esa unión se rompió en 1834, antecedente que dejó ciertas huellas que dificultaron su posterior intercambio comercial. La región, siendo muy homogénea, se caracteriza por la producción de cuatro artículos agrícolas: café, plátano, cacao y algodón. Esto dió como consecuencia una relación comercial muy deficiente entre ellos, sosteniéndose que la llegó a formar un 3% de las exportaciones totales. La integración centroamericana se inicia a instancias de la CEPAL según resolución 9 (IV) de 16 de junio de 1951 que ya comentamos. Con ella se inician las tres fases conforme a las que se construye el mercado común centroamericano y que se han dado en llamar:

1.- Fase formativa; 2.- Fase de integración económica; y 3.- Fase acelerada.

En atención a que se persigue a largo plazo una posible unión política, se considera que el programa de integración centroamericana debe atender a estructurar jurídicamente la integración económica por un lado, y estructurar la integración de diversos sectores de la vida de los países del Istmo como son los políticos, sociales y culturales, por el otro. Villagrán llama a ésto, el desdoblamiento funcional, siendo responsabilidad del aspecto económico, los órganos de integración económica (Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano) y del aspecto político-social, la Organización de Estados Centroamericanos y sus órganos subordinados.

#### a).- SUS FASES.

La etapa formativa es la que va de 1951 a 1958, año en que se celebra el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica. En esta fase de cooperación internacional, tiene papel muy destacado la CEPAL y el Comité de Cooperación para el Istmo Centroamericano. Se promueven una serie de tratados bilaterales, donde se manifiesta el interés de El Salvador por obtener un libre comercio con sus vecinos. Este país celebra tratados con Nicaragua (9 de marzo de 1951), Guatemala (14 de diciembre de 1951), Costa Rica (5 de octubre de 1953) y con Honduras (20 de agosto de 1957) (27). El 14 de octubre de 1955, se crea la ODECA --

por la Carta de San Salvador donde se incluye una sección sobre teoría de la unión centroamericana. En esta misma etapa se crean los primeros organismos regionales especializados como son:

1).- Escuela Superior de Administración Pública para América Central, - creada el 10 de marzo de 1954 por un convenio entre las Naciones Unidas y los -- países centroamericanos. Tiene por objeto, manejar los cuadros nacionales de administración pública y preparar los especialistas y técnicos que tendrán a su cargo la ejecución de los tratados o convenios de integración. Tiene su sede en San José.

2).- El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, creado por convenio multilateral en 1955. Tiene por objeto las investigaciones tecnológicas para la utilización de materias primas regionales, desarrollo de procesos de fabricación, elaboración de nuevos productos y adopción de técnicas nuevas de producción. Tiene una función de asistencia o asesoramiento técnico a empresas -- gubernamentales, descentralizadas o privadas que soliciten sus servicios.

La segunda fase se inicia con la firma del Tratado Multilateral de Libre -- Comercio e Integración Económica en 1958 y termina con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana el 13 de diciembre de 1960. El primer instrumento inicia una etapa de emisión de diferentes documentos que han ido -- formando un complejo de integración. El objeto de aquel instrumento era la crea--- ción de una unión aduanera entre los territorios de los signatarios, para lo que se acordaba un régimen de libre comercio perfeccionado en 10 años a partir de la vigencia de este tratado. Elimina los derechos, gravámenes y otros requisitos para la introducción de productos naturales de los países contratantes o manufacturados. Se incluía una lista anexa con los artículos que gozarían de un trato nacional en el -- país importador. Los no incluidos en la lista, serían productos que gozarían del tratamiento incondicional e ilimitado de la nación más favorecida. Se adopta la Nomenclatura Arancelaria Uniforme y la Nomenclatura Uniforme para Centroamérica. Se instituye la cláusula centroamericana de excepción, como limitación a la cláusula de la nación más favorecida. Se renovarían por reconducción tácita durante un -- período de 10 años, cuando terminara su vigencia.

Concomitantemente con el Tratado, se firma en Tegucigalpa el 10 de junio de 1958 el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración con duración de 20 años y que pretende crear los incentivos para el establecimiento de industrias básicas en esa zona.

Se celebran en San José de Costa Rica el 10. de septiembre de 1959, dos instrumentos complementarios: 1).- Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación; y b).- Protocolo sobre Preferencia Arancelaria - Centroamericana de aquél.

El objeto del primero es establecer un arancel común (que está formado - casi en su totalidad en la actualidad) para las importaciones centroamericanas --- acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico. Una vez equi- parados los grupos de productos de que se trata se comprometen a otorgar a los mis- mos el libre comercio multilateral en un plazo máximo de 5 años. Se mantiene la cláusula centroamericana de excepción. El segundo documento busca adoptar una política arancelaria común valedera frente a terceros países.

Sin embargo, manifiesta una falta de decisión común, que asegurara la - continuación del programa de integración, y observando las dificultades que la Re- pública de Costa Rica presentaba al mismo, que junto con Nicaragua llegaron a - renunciar proseguir esa política económica, los Jefes de Estado de Guatemala, El Salvador y Honduras emitieron una declaración en la frontera común, en un punto denominado El Poy, el 9 de enero de 1960 donde se comprometieron a firmar un -- Tratado en 30 días como máximo para formar una Asociación Económica para ace- lerar la integración económica. Este Tratado fué firmado en Guatemala el 6 de - febrero de ese año, con una duración de 20 años, tenía como finalidad lograr una liberación a la circulación de personas, bienes y capitales entre sus países y de - que los nacionales gozaran de tratamiento idéntico al de sus Estados en los territo- rios de los otros dos asociados en materia civil, comercial, tributaria y laboral. Propiciaba el mercado común que se perfeccionaría en 5 años con una unión aran- celaria, creando un Fondo de Desarrollo y Asistencia para contribuir al mismo fin. Se suponía que el desarrollo industrial proseguiría libremente sin requisito alguno - respecto a coordinar planes de desarrollo, de localización geográfica de plantas, en cuanto a normas de calidad y de origen del capital. Se buscaba según Urquidí un acercamiento político y administrativo más que una unificación económica.

En esta segunda fase, en el aspecto social y cultural continúan funciona- do con la ODECA y los dos organismos especializados ya mencionados.

La tercera etapa se inicia con la reacción nicaragüense frente al Tratado de Asociación Económica, lo que permitió el ajuste nuevamente sobre el camino - trazado. Se suscribe así el 13 de diciembre de 1960 el Tratado General de Inte- gración Económica Centroamericana que dejó la puerta abierta a Costa Rica, que se adhirió el 23 de julio de 1962.

Este instrumento persigue en última instancia la unión económica. Se -- obligan los firmantes a perfeccionar el mercado común en un plazo de 5 años des- de la entrada en vigor y a coordinar a nivel regional sus políticas nacionales de - desarrollo. Se amplía la red de tratados y convenios, al suscribirse en el mismo - lugar (Managua) y fecha, los convenios y protocolos siguientes: 1.- Convenio -- que crea el Banco Centroamericano de Integración Económica; 2.- Protocolo al - Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, donde se obligan a adoptar de inmediato los aforos establecidos; y 3.- Protocolo al Convenio de In- dustrias Centroamericanas de Integración, que fija las plantas industriales de este

carácter y unificando los incentivos fiscales a la producción industrial. Se suscribió también como protocolo del Tratado, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Según los artículos del XX al XXIII, se crean como órganos de Tratado, el Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Ejecutiva (SIECA) a quien se le concede personalidad jurídica.

El programa de integración en sus aspectos culturales, sociales y políticos los lleva a cabo la ODECA que fué interrelacionada con los órganos de integración económica por disposición del Tratado General. Este obligó a las Partes Contratantes a reestructurar la ODECA cuando Costa Rica se adhirió, quedando los orígenes de esta dentro del marco de aquél mediante un convenio de vinculación que aún no se firma.

La ODECA se reestructura en 1962 al crearse una nueva Carta Constitutiva que le otorga facultades en los campos culturales, de defensa y social a través de consejos interministeriales y órganos subsidiarios.

Entre los primeros destacan el Consejo Cultural Educativo que persigue la unificación de programa de estudio y de textos escolares, así como el establecimiento de un régimen sobre el ejercicio de profesiones y reconocimiento de estudios superiores; el Consejo Superior Universitario (1961) que formado por las universidades nacionales, formuló un Plan de Integración Regional de la Educación Superior; y el Consejo de Defensa Centroamericana.

Entre los órganos subsidiarios, destacan los dedicados a la investigación de los medios más adecuados para la unificación de legislaciones laborales y de seguridad social (Consejo de Trabajo y Previsión Social); a estimular y desarrollar el turismo (Consejo Centroamericano de Turismo); a la obtención del saneamiento ambiental (Consejo Centroamericano de Salud Pública) y al desarrollo de estudios cartográficos que faciliten el programa de integración por sectores como el de red vial, transportes y energía eléctrica (Reunión de Directores de Cartografía del Istmo.)

Como vemos, el proceso de integración económica centroamericano, efectivamente se ha extendido y abarca en los momentos actuales los aspectos político y social, por lo que es un intento de integración de mucha importancia. Con respecto a sus relaciones con la ALALC, éstas se han robustecido con la Conferencia de Presidente de América de abril de 1967 que ha motivado nuevos impulsos al proceso de integración.

#### b).- SUS CARACTERISTICAS FISCALES.

Siendo la estructura jurídica de la integración económica centroamericana un complejo de Tratados, acuerdos y disposiciones diferentes que confluyen en la finalidad de formar una unión aduanera y el mercado común, nosotros analiza-

El objeto del primero es establecer un arancel común (que está formado - casi en su totalidad en la actualidad) para las importaciones centroamericanas --- acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico. Una vez equiparados los grupos de productos de que se trata se comprometen a otorgar a los más el libre comercio multilateral en un plazo máximo de 5 años. Se mantiene la cláusula centroamericana de excepción. El segundo documento busca adoptar una política arancelaria común valedera frente a terceros países.

Sin embargo, manifiesta una falta de decisión común, que asegurara la - continuación del programa de integración, y observando las dificultades que la República de Costa Rica presentaba al mismo, que junto con Nicaragua llegaron a - renunciar proseguir esa política económica, los Jefes de Estado de Guatemala, El Salvador y Honduras emitieron una declaración en la frontera común, en un punto denominado El Poy, el 9 de enero de 1960 donde se comprometieron a firmar un -- Tratado en 30 días como máximo para formar una Asociación Económica para acelerar la integración económica. Este Tratado fué firmado en Guatemala el 6 de - febrero de ese año, con una duración de 20 años, tenía como finalidad lograr una liberación a la circulación de personas, bienes y capitales entre sus países y de - que los nacionales gozaran de tratamiento idéntico al de sus Estados en los territorios de los otros dos asociados en materia civil, comercial, tributaria y laboral. Propiciaba el mercado común que se perfeccionaría en 5 años con una unión arancelaria, creando un Fondo de Desarrollo y Asistencia para contribuir al mismo fin. Se suponía que el desarrollo industrial proseguiría libremente sin requisito alguno - respecto a coordinar planes de desarrollo, de localización geográfica de plantas, en cuanto a normas de calidad y de origen del capital. Se buscaba según Urquidí un acercamiento político y administrativo más que una unificación económica.

En esta segunda fase, en el aspecto social y cultural continúan funcionando con la ODECA y los dos organismos especializados ya mencionados.

La tercera etapa se inicia con la reacción nicaragüense frente al Tratado de Asociación Económica, lo que permitió el ajuste nuevamente sobre el camino - trazado. Se suscribe así el 13 de diciembre de 1960 el Tratado General de Integración Económica Centroamericana que dejó la puerta abierta a Costa Rica, que se adhirió el 23 de julio de 1962.

Este instrumento persigue en última instancia la unión económica. Se -- obligan los firmantes a perfeccionar el mercado común en un plazo de 5 años desde la entrada en vigor y a coordinar a nivel regional sus políticas nacionales de - desarrollo. Se amplía la red de tratados y convenios, al suscribirse en el mismo - lugar (Managua) y fecha, los convenios y protocolos siguientes: 1).- Convenio -- que crea el Banco Centroamericano de Integración Económica; 2.- Protocolo al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, donde se obligan a adoptar de inmediato los aforos establecidos; y 3.- Protocolo al Convenio de Industrias Centroamericanas de Integración, que fija las plantas industriales de este

remos someramente algunas disposiciones importantes del Tratado y de algunos convenios que tienen gran importancia en sus aspectos arancelario y fiscal.

En cuanto al régimen de libre comercio, el art. III del Tratado General señala que: "Los Estados signatarios se otorgan el libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios, con la única limitaciones comprendidas en los regímenes especiales a que se refiere el Anexo A del Tratado". Como consecuencia los productos naturales y manufacturados de la región, quedarán exentos del pago de derechos de importación y de exportación, incluyendo los derechos consulares, impuestos, sobrecargos y contribuciones que tales operaciones y se cobren incluso por los municipios. Se concede además en el propio artículo una exención de impuestos internos al decirse que las mercancías de un Estado signatario, "estarán exentas de toda restricción o medida de carácter cuantitativo, con excepción de las medidas de control aplicables... por razones de sanidad, de seguridad o de policía".

Las mercancías que comprende el régimen de libre comercio deberán además de un formulario aduanero que las ampare y en el cual se contenga la declaración del origen de las mismas, el cual se sujetará a la visa de los funcionarios aduaneros. En caso de duda, se establece un procedimiento en que resuelve en última instancia el Consejo Ejecutivo, pero no por ello se impedirá el movimiento de la mercancía en cuestión, ya que solamente se necesitará otorgar fianza que garantice al país importador el pago de los impuestos y recargos que pudiera causar como bien extraño al régimen de libre cambio. Se faculta al Consejo Ejecutivo para dictar el reglamento correspondiente para la calificación del origen de la mercancía, pero el mismo no se ha expedido pensándose que es preferible adquirir experiencia previa y formando grupos de investigación ad hoc que realicen estudios para fijar cuales serán las posibles reglas que se apliquen para ese objeto. La Secretaría prepara sin embargo un proyecto de reglamento.

El art. IV del Tratado señala el establecimiento de un régimen de excepción al libre comercio, donde se contienen productos determinados por el Anexo A del Tratado y que se incorporarán automáticamente al libre intercambio a más tardar en el quinto año de vigencia del instrumento. Estos regímenes de excepción se clasifican en: a).- Transitorios (los que establece el art. IV); b).- Especiales (del que nos habla el inciso 4 del Anexo A; y c).- De productos estancados (véase art. VIII).

Se establecen también ciertas prohibiciones para garantizar el régimen de libre cambio. Estas prohibiciones se contienen en el Capítulo III del Tratado y se refieren a la prohibición de otorgar subsidios a la exportación de mercancías destinadas al territorio de un Estado miembro (art. XI) y a las prácticas de comercio desleal como aquellas que permitan la exportación de bienes dirigidos a un Estado signatario y cuyo precio en ese territorio sea inferior al valor normal de la mercancía (art. XII).

Según el art. II del Tratado, las Partes contratantes se comprometen a -- adoptar un arancel centroamericano uniforme "en los términos del Convenio Centro americano: sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación". A este respecto, -- los protocolos de San José, el Salvador y Guatemala, han permitido la equipara---- ción de 1947 rubros en total de 1535 previstos en principio por la Nomenclatura -- Arancelaria Uniforme, sosteniéndose que se ha logrado en un 98% el Arancel Uni-- forme Centroamericano. La adopción del Código Aduanero Uniforme que ha permiti do adoptar normas que han permitido desviar las importaciones de terceros países al -- comercio zonal (28).

El sistema utilizado ha sido el de equiparar los aforos especificados en la Lista Anexa al Tratado, lo cual se hace en forma progresiva que permite llegar a la uniformación de aquellos mediante la gradual adopción de gravámenes que así se -- aproximan hasta el nivel acordado.

El Código Aduanero Uniforme define términos, instaura la organización a duanera común, reglamenta el tránsito internacional, el cabotaje, la recepción de vehículo, presentación de declaraciones, descarga, inspección y almacenamiento -- de mercancías. Tiene un capítulo especial sobre infracciones y sanciones aduaneras.

Conociendo la importancia que el régimen aduanero común tiene respecto a la posibilidad y eficacia de un sistema de libre comercio, la Secretaría del Trata do (SIECA) ha propuesto la actualización de la Nomenclatura Arancelaria con ob-- jeto de permitir la continuidad del régimen de libre intercambio. Para ello se ha -- propuesto la aplicación de un sistema similar al de calificación del origen de las -- mercancías, según el cuál, a nivel regional y a solicitud de parte interesada la --- fracción arancelaria en que habrían de clasificarse productos de terminados dentro -- de la tarifa común. (29)

Se ha estado incrementando de esta manera la unificación de legislaciones aduaneras, pero se ha hecho patente también la necesidad de introducir reformas e incluir nuevas disposiciones a dicha legislación, por la necesidad de hacer efectivo el régimen libre del comercio por su continuidad en el tiempo.

El estudio de la CEPAL sobre la "Evaluación del Mercado Común Centro-- americano", propone concretamente, que para resolver los problemas de separar los obstáculos nuevamente presentes en el camino del libre comercio, se apliquen tres -- tipos de medidas, a saber: a).- El certificado de origen; b).- La clasificación de productos a nivel multilateral dentro de la tarifa uniforme a la importación; y c).- La unificación y aplicación conjunta de las legislaciones sobre protección a la pro-- piedad industrial, sanidad animal y vegetal y normas sanitarias para productos manu -- facturados. (30)

Por último, el Mercado Común Centroamericano a desarrollado una serie --

de incentivos fiscales a la industria. Se establecen medidas que podemos clasificar en los siguientes 4 grupos:

1).- Exenciones totales o parciales de derechos de aduanas y gravámenes equivalentes a aquellos artículos importados que no pueden ser sustituidos adecuadamente con producción de la zona y siempre que sean indispensables para establecer nuevas empresas y hacer posible su operación. Se refieren esas exenciones por consiguiente a importaciones de bienes de capital (maquinaria y equipo industrial, materia prima, semielaborados y combustibles (excepción hecha de la gasolina) destinados a la industria.

2).- Exenciones para la empresa y sus inversionistas del impuesto sobre la renta y sobre utilidades por los ingresos provenientes de las actividades calificadas. Se califican a las empresas en los grupos A, B, y C; los dos primeros grupos se refieren a industrias nuevas y existentes, y la tercera a aquellas empresas que simplemente envasen, empaquen, corten o diluyan productos. Esas exenciones se otorgan bajo la condición de que no se hallen en otros países sujetas a impuestos que hagan inefectiva la exención.

3).- Exenciones de impuestos sobre las actividades y sobre el patrimonio de las empresas; y

4).- Deducciones de las utilidades sujetas al impuesto sobre la renta y sobre el monto de la reinversión efectuada en maquinaria y equipo que aumente la productividad o la capacidad productiva en el área centroamericana.

Se persigue igualmente, ir paulatinamente identificando los sistemas fiscales de cada uno de estos países. Se ha recomendado por la CEPAL que como condición de una reforma tributaria se logre la armonización de los sistemas fiscales nacionales. Esa reforma se basaría según la CEPAL en estas tres medidas: a).- La neutralidad de los sistemas nacionales sobre la ubicación de la actividad productiva de país a país; b).- Debería tender a facilitar la obtención de recursos que exigen los gastos públicos, sin contar con las necesidades de una mayor ayuda financiera externa; y c).- Ser un incentivo a la inversión productiva para fomentar el desarrollo de la economía regional.

En estas propuestas se observa la importancia que en un intento de integración adquiere el factor fiscal, como promotor del financiamiento necesario para el desarrollo de actividades productivas en la zona y para incrementar las exportaciones.

#### 6).- ORIENTACION ACTUAL.

La integración económica latinoamericana ha seguido en marcha dentro de los marcos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado -

Común Centroamericano, y conforme lo ha hecho, se le ha ido incorporando una serie de nuevos instrumentos que persiguen también el desarrollo económico regional según la tasa de crecimiento ideal propuesta desde la década pasada por la CEPAL. Así es como en la Reunión de Jefes de Estado Americanos que fué celebrada en Punta del Este, Uruguay del 12 al 14 de abril de 1967, donde dentro del marco de la Organización de Estados Americanos se le asignaron una serie de metas que transformaron sus programas anteriores.

La reunión mencionada se celebró con la presencia de 20 presidentes del Continente que buscaban planear nuevas fórmulas de desarrollo económico, en virtud del "fracaso indiscutible... de los anteriores esfuerzos de cooperación interamericana en el terreno económico, especialmente el de la Alianza para el Progreso..." (31). Se había padecido un progresivo estancamiento económico en América Latina. En Punta del Este, cuando se creó la Alianza para el Progreso se esperaba de la década actual, un crecimiento anual del 2.5% del ingreso real por habitante, pero en virtud del sensible decrecimiento en 1966 al 1%, se buscaba en la Reunión de Jefes de Estado un nuevo impulso concertado al más alto nivel político con objeto de que la integración económica sacara a la América Latina de ese estancamiento.

El antecedente de esta Reunión lo encontramos en las Reuniones de Panamá y Río de Janeiro en marzo y diciembre de 1966. En la primera se preparó un anteproyecto de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos que incluiría las Normas Económicas y Sociales del organismo, y en la segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro, se decidió revisar el sistema interamericano respecto a los problemas económicos que afronta la parte subdesarrollada del Continente, adoptándose por consiguiente la llamada Acta Económica Social de Río en donde se habla que la integración regional es uno de los objetivos básicos del sistema interamericano y se asignan primacías a ciertos procedimientos para acelerar el proceso de integración, entre otros, la coordinación de los sistemas de integración con vistas a la formación de un mercado común latinoamericanos. Con esta Acta, la integración fué ajustada en cierta forma a los marcos de acción de la Organización de Estados Americanos, tratándose de ligar los organismos interamericanos de financiamiento con las instituciones de integración.

Sin embargo, estas medidas teóricas no aceleraron el desarrollo económico de la región, por lo que el aumento de problemas motivó la necesidad de reafirmar, de vigorizar los instrumentos principales del "sistema interamericano". De esta manera, se fué preparando la reunión a un alto nivel político, comenzando por fijar una agenda clara y concisa. Esta tarea la realizó la Undécima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en su sesión del 26 de febrero de 1967. El temario se tituló: "Intensificación de la cooperación interamericana para acelerar el desarrollo económico y social de América Latina y reafirmación de la Carta de Punta del Este". Los Presidentes se ajustarían a la siguiente problemática: "1.- La integración económica y el desarrollo industrial de América La-

fin. II.- Acción multinacional para proyectos de infraestructura. III.- Medidas para mejorar las condiciones del comercio internacional de la América Latina. IV.- Modernización de la vida rural y aumento de la productividad agropecuaria, principalmente alimentos. V.- Desarrollo educacional, tecnológico y científico e intensificación de los programas de salud. VI.- Eliminación de gastos militares innecesarios". Como es de verse, es todo un programa de acción social y económica que le da una nueva orientación a la integración latinoamericana. Este temario fué reglamentado por la Reunión de Presidentes, la cual se contiene en el documento llamado "Declaración de los Presidentes de América".

Nosotros analizaremos las resoluciones más importantes que se refieren a la acción coordinada para lograr el mercado común latinoamericano. En el Capítulo I se declaró que la "integración económica constituye un instrumento colectivo para acelerar el desarrollo latinoamericano y debe ser una de las metas de la política de cada uno de los países de la región, para cuyo cumplimiento habrán de realizarse, como complemento necesario de los planes nacionales, los mayores esfuerzos posibles". Se reitera la necesidad de considerar los diferentes grados de desarrollo de los países de América Latina, a fin "de que el proceso de integración promueva su crecimiento armónico y equilibrado". Se reconoce la necesidad de medidas que perfeccionen la estabilización monetaria y la reducción de toda clase de restricciones al comercio exterior de estos países, para lo cual señalan que su acción se orientará en los siguientes puntos:

a).- Crear en forma progresiva a partir de 1970 el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de 15 años.

b).- Aquél se basará en el perfeccionamiento de los dos sistemas de integración: la ALALC y el MCCA. Estos sistemas simultáneamente iniciará un proceso de convergencia en etapas de cooperación, vinculación e integración, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas, a fin de facilitarles su acceso a alguno de ellos.

c).- Promover la incorporación de otros países de la región a los sistemas de integración.

Se señalan una serie de medidas que deben seguir los países que forman la Asociación de Libre Comercio en particular; otras que deben seguir los miembros del Mercado Común Centroamericano y las que deben seguir los países latinoamericanos en su conjunto y los miembros de la OEA en su conjunto.

Los países que forman la ALALC, se obligan a proceder a la conversión de la zona de libre comercio en un mercado común, para lo cual, desde 1970, en un plazo no mayor de 15 años complementarán un régimen de eliminación programada

de gravámenes y de todas las demás restricciones no arancelarias, así como la armonización arancelaria para el establecimiento progresivo de una tarifa externa común "en niveles que promuevan la eficiencia y la productividad, así como la expansión del comercio.

Se obligan también a coordinar progresivamente las políticas e instrumentos económicos y aproximar las legislaciones nacionales en la medida requerida por el proceso de integración. En tercer lugar, deberán propiciar la concentración de acuerdos sectoriales de complementación industrial, procurando siempre la participación de los países de menor desarrollo económico relativo.

En cuanto términos, los miembros de la Asociación de Libre Comercio se obligaron a propiciar la concentración de acuerdos subregionales de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de integración regional. Esto fué el reconocimiento del acuerdo de integración del llamado Grupo Andino, celebrado a fines de 1966.

Por su parte, los países que forman el Mercado Común Centroamericano se obligaron a ejecutar en primer lugar, un programa de acción consistente en los siguientes puntos: 1.- Perfeccionamiento de la unión aduanera y de la unión monetaria; 2.- Completar la red de obras de infraestructura; 3.- Realizar una política comercial externa común; 4.- Perfeccionar el mercado común de productos agropecuarios y llevar a la práctica una política industrial conjunta y coordinada; 5.- Acelerar el proceso de libre movilidad de la mano de obra y del capital dentro del área; y 6.- Armonizar la legislación básica necesaria para el proceso de integración económica.

En segundo lugar, deberán aplicar el tratado preferencial que llegue a establecerse, conforme a los principios de desarrollo equilibrado entre países. En tercer lugar se obligaron a propiciar una creciente vinculación de Panamá al sistema de integración centroamericano, así como una rápida expansión de las relaciones comerciales con vecinos de la región centroamericana y del Caribe, aprovechando las ventajas de proximidad geográfica y las posibilidades de complementación económica. Esto indica que México, bien puede entablar esa clase de relaciones comerciales de complementación.

Los países latinoamericanos se obligaron en su conjunto a no crear nuevas restricciones entre países latinoamericanos, salvo el caso de equiparación arancelaria o de impedimentos por ciertos instrumentos de política comercial. Se obligan también a establecer, por medio de una reducción arancelaria o de restricciones equivalentes, un margen de preferencia dentro de la región, para los productos originarios de los demás países latinoamericanos teniendo en cuenta los diferentes grados de desarrollo. Esta medida pretende incrementar el comercio recíproco. Otra obligación importante adquirida por todos los países latinoamericanos fué la de ace

lerar los estudios ya iniciados acerca de las preferencias que los países de la ALALC podrían otorgar a las importaciones provenientes de los países latinoamericanos no miembros de la Asociación.

Por último, los países miembros de la OEA en su conjunto, se obligaban a promover y movilizar los recursos financieros externos públicos o privados que son necesarios para acelerar el desarrollo económico de las zonas subdesarrolladas del Continente. Esto, creo que abre la puerta para una acción más directa de los Estados Unidos en la integración económica latinoamericana, lo cual rompería uno de los principios más claros conforme los cuales ha venido desarrollándose esta idea.

Esta nueva orientación, según las fuentes autorizadas que se encargaron de hacer los primeros comentarios, sostuvieron que constituía un programa de acción muy completo, pero que faltaba observar su realización en el campo de la práctica. Es suficientemente descriptivo, el título de un artículo publicado por el semanario londinense *The Economist* sobre el documento de referencia y que menciona Jorge E. Navarrete; "Si solo hicieran lo que han declarado".

- ( 1 ) En el año de 1965 por una Resolución de la Asamblea General se estableció a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo como órgano de la misma.
- ( 2 ) vid, Proyecto de Acta Final, Doc. ONU E/Conf. 46/1.10 de fecha 10 de junio de 1964, en donde se encuentra una serie de recomendaciones para los miembros de la Conferencia y para los organismos especializados, de las cuales se pueden señalar como principales las siguientes: 1).- Que el comercio internacional es el factor básico para el desarrollo económico de los pueblos; 2).- Que es necesario desarrollar a las zonas pobres del mundo mediante una cooperación efectiva que evite la discriminación de las exportaciones de los países subdesarrollados, cree una más favorable relación de precios de intercambio y facilite una mayor y más barata ayuda financiera; y 3).- Que atendiendo a esa desigualdad económica entre naciones, -esto se desprende de lo anterior-, las normas que estructuran el comercio internacional debían ser modificados formulando un nuevo concepto de reciprocidad, la no aplicación en ciertos casos de la cláusula de la nación más favorecida y sobre todo crear una estructura institucional nueva, diferente a la de los organismos que en la actualidad dirigen el comercio mundial (GATT, FMI, etc.) para que vigilara el cumplimiento de esas nuevas normas y apoyase un libre comercio con cualquier país, incluso con los socialistas. cfr, Henry K. Gall, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Foro Internacional, Colegio de México, julio-septiembre, 1964, vol V, núm. 1, p. 99-129.

- ( 3 ) vid, los problemas de la integración latinoamericana para crear un sistema de pagos multilaterales en Miguel Wlocseck, Integración de la América Latina. Experiencias y Perspectivas, pro. Plácido García Reynoso, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, (Sección de Obras de Economía), XXI 381 p., 73-76, cfr, Victor L. Urquidi, Trayectoria del Mercado Común - Latinoamericano, México, CEMLA, 1961, grafs., p. 37.
- ( 4 ) Vid, Suplemento a la revista Comercio Exterior, nov. 1967, tomo XVII, No. TT, p. 18-19.
- ( 5 ) Francisco Villagrán Kramer, Integración Económica Centroamericana. Aspectos Sociales y Políticos, pro. Mario Monteforte Toledo, Guatemala, -- Universidad de San Carlos de Guatemala, 1967, cuads., (Estudios Universitarios, v. 4), 374 p. p. 61.
- ( 6 ) dicha conferencia se celebró el 13 de octubre de 1959 auspiciada por el Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada.
- ( 7 ) Urquidi, op. cit., p. 25.
- ( 8 ) Ibidem, p. 18.
- ( 9 ) Ibidem, p. 29.
- ( 10 ) cfr., S. Dell, op. cit., p. 161-181
- ( 11 ) Naciones Unidas, CEPAL, El Mercado Común Latinoamericano, México, - Naciones Unidas, 1959, grafs., cuads., XII-127, p. XI.
- ( 12 ) Ibidem.
- ( 13 ) Urquidi, op. cit., p. 63.
- ( 14 ) México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., La Integración Económica Latinoamericana, 1963, IX-967 p., p. 24.
- ( 15 ) vid, 2o. Suplemento de la Revista Comercio Exterior, diciembre 1962, p. 20
- ( 16 ) México, Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit., p. 33.
- ( 17 ) Ibidem, p. 38-47.
- ( 18 ) Ibidem. p. 77.
- ( 19 ) Ibidem, p. 75-86.
- ( 20 ) 24 de julio de 1959, vid, Plácido García Reynoso, El Mercado Común Latinoamericano, Conf.

- ( 21 ) Ibidem, p. 6.
- ( 22 ) Alberto Ulloa Sotomayor, Derecho Internacional Público, prologado por Dr. José Luis de Azcárraga, 2v., 4a. Ed., Madrid, Ediciones Iberoamericanas, S. A., 1957, v.2, p. 241-246.
- ( 23 ) en Villagrán, op. cit., p. 98
- ( 24 ) vid, protocolo en Comité Intersecretarial Mexicano de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Acta Final de la Reunión del Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, México, Banco de México S. A., 1967, 242 p., p. 21-25.
- ( 25 ) Naciones Unidas, op. cit., p. 7.
- ( 26 ) Villagrán, op. cit., p. 61-71.
- ( 27 ) Julio Alfonso Millán Bojalil, La Integración Económica Centroamericana y su Influencia en la Expansión Industrial de México, Edición Mimeográfica, U.N.A.M., Escuela Nacional de Economía, 1963, 157 p., -- p. 25.
- ( 28 ) Villagrán, op. cit., p. 76.
- ( 29 ) Naciones Unidas, CEPAL, Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica con el Informe del Noveno Período de Sesiones del Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano, Nueva York, Naciones Unidas, 1966, cuadros, XI-295, p. 30.
- ( 30 ) Ibidem, p. 29.
- ( 31 ) Jorge E. Navarrete L., La Reunión de los Presidentes de América. Antecedentes, Debates y Resoluciones, Foro Internacional, Colegio de México, enero-marzo de 1967, volumen VII, No. III, p. 179-210, p. 180.

## CAPITULO III

### LA POLITICA FISCAL FRENTE AL COMERCIO EXTERIOR.

SUMARIO: 1.- La Soberanía de las Naciones en materia arancelaria. 2.- Los Impuestos de Aduanas. 3.- La Tarifa Aduanera. Referencia al Caso de México: a).- Tarifa del Impuesto General de Importación. Características. b).- Tarifa del Impuesto General de Exportación. Características. 4.- Las Restricciones -- Cuantitativas. 5.- Los Subsidios. Incentivos Fiscales al Comercio Exterior Mexicano. 6.- Política de Libre Cambio. 7.- Los Impuestos de Aduana y sus Funciones. 8.- Clases de Política Proteccionista: a).- De orden social; b).- De orden económico; c).- De orden político. 9.- La Política Proteccionista en un Organismo -- Aduanero.

#### 1.- LA SOBERANÍA DE LAS NACIONES EN MATERIA ARANCELARIA.

Hemos visto como la integración económica se va realizando en el tiempo siguiendo un proceso, una sucesión de actos, dentro de los cuales el inicial y fundamental consiste en la gradual desgravación de los aranceles y la paulatina supresión de otras restricciones al comercio libre de aquellas naciones que intentan formar un espacio económico más amplio con sus territorios. De allí que sea importante conocer cuál es la naturaleza de aquellas medidas y qué función cumplen para la vida del Estado.

Los aranceles como cualquier otro tipo de impuestos, son establecidos por el Estado, en ejercicio de una facultad derivada de su calidad de ente soberano, y necesaria en virtud no solo de constituirse en un medio de recursos propios, sino además como instrumento importante para regular los efectos económicos del comercio internacional y el desarrollo de las actividades nacionales de producción.

Considerando su doble función: fiscal y extrafiscal; pero sobre todo esta última, observamos como los aranceles se convierten para el Estado en instrumentos principales de su política económica, de allí que en uso de su soberanía, se preocupe por reglamentar estas medidas de control de los movimientos internacionales de bienes y capital.

En México como en cualquier otro país, estas medidas se encuentran normadas por el Derecho Público, por lo que nuestra Constitución Política establece en su artículo 131 primer párrafo que: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos

de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia..."

Como vemos, el Estado en uso de su facultad soberana, podrá incluso prohibir la introducción, el tránsito o la salida de bienes del territorio nacional, considerando motivos tan abstractos como el de seguridad general, confirmando de esta forma la Constitución, una atribución política directa al Estado Federal Mexicano; la de regular los efectos de su comercio exterior.

Por otra parte tenemos, que en muchas ocasiones el Poder Público, atendiendo a una situación de atraso económico en una comarca o población concreta del país, decide en uso de su soberanía, suprimir el régimen aduanero en dichas zonas, declarando los perímetros libres de trabas arancelarias en su comercio. En este caso, el movimiento del arancel se nos presenta nuevamente como un instrumento importante del Estado para dirigir su política económica.

Este régimen de excepción del sistema arancelario de un Estado, se ha empleado cuando aquél considera que por ese medio se puede lograr para la zona franca, cierta prosperidad económica, facilitándosele la expansión de algunas actividades industriales que requieren de la importación, una movilización de los factores productivos, o bien, como un incentivo al comercio exterior (1).

Similares argumentos pueden ser aplicados en los convenios multilaterales de integración económica, donde las Partes Contratantes se obligan a concederse reducciones arancelarias y a eliminar otras restricciones a su comercio, con objeto de ampliar el espacio económico nacional.

Pasaremos ahora a analizar la naturaleza y efectos de estas formas de intervención estatal en la libre movilidad internacional de las mercancías.

## 2.- LOS IMPUESTOS DE ADUANA.

Por el nombre de "Impuestos de aduana" o aranceles, se conocen las exacciones que recaudan las dependencias estatales llamadas aduanas cuando los bienes que son materia del comercio entre dos naciones cruzan su frontera aduanera.

Se definen como aquellos impuestos indirectos que gravan el paso por las fronteras de un país de las mercancías extranjeras que se destinan para su consumo dentro del territorio nacional (importación) o las nacionales que se sustraen del consumo nacional y se dirigen al extranjero (exportación). De esta manera, solo las internaciones para el consumo serán gravadas; por tanto, para los efectos de aplicación del gravámen, se entiende por consumo, el hecho de que las mercancías que entran al territorio nacional, serán destinadas a moverse libremente en él, para afectarse a la satisfacción de una necesidad determinada. En el caso-

de la exportación, esta idea la aplicamos en sentido inverso.

Se clasifican en impuestos a la importación, a la exportación o al tránsito de las mercancías. Los primeros recaen sobre mercancía extranjera a la entrada de un territorio aduanero. Los segundos se causan sobre la mercancía nacional que sale de ese territorio hacia el extranjero y los últimos cuando recaen sobre mercadería procedente del extranjero y destinada después de haber atravesado el territorio aduanero nacional, a ser consumida en otro país. Se sostiene que es una tendencia actual suprimir esta clase última de aranceles, manteniéndolos solamente muy en casos países (Egipto y Turquía).

Se dice que su objeto son los actos de importación, exportación y tránsito por lo que se les clasifica como impuestos indirectos sobre actos. Son indirectos -- porque este tipo de impuestos no gravan al verdadero contribuyente sino lo hacen por el efecto de la repercusión, las calidades de sujeto pasivo y pagador del tributo son distintas, recayendo la incidencia del mismo en última instancia en el consumidor de las mercancías que son objeto del comercio exterior. Por lo que se refiere a su finalidad, además de tener un contenido fiscal, generalmente se afectan a un objetivo extrafiscal de naturaleza económica, por el cual se les considera como instrumentos de intervención estatal en el movimiento internacional de bienes y capitales, relacionados con la protección de la producción nacional frente a la concurrencia extranjera.

Los autores consideran como elementos principales de los impuestos de aduana, los siguientes:

1.- El ánimo de importar o exportar para el consumo. Se requiere este elemento para lograr la determinación del impuesto, ya que su objeto mismo es el consumo. Se necesita la intención de afectar las mercancías al consumo interno nacional (importación) o sustraerlas de éste y destinarlas al consumo extranjero (exportación). De esta forma comprendemos como la generalidad de los países se abstienen de gravar el tránsito de mercancías extranjeras no destinadas al consumo nacional, a la reexportación o a la admisión temporal de las mismas.

2.- El territorio aduanero. Este elemento espacial es necesario para determinar si efectivamente el movimiento de bienes se extiende más allá de los límites del territorio aduanero del Estado, o bien se destina al interior del mismo.

3.- La mercadería gravada. Este elemento es importante, pues la composición del bien, debe corresponder con la descripción legal para determinar si se -- grava o no y además porque aún cuando se encuentre exento, da lugar a las intervenciones aduaneras de control y vigilancia en el tránsito.

Por lo que se refiere a la aplicación del gravámen, los aranceles pueden -

utilizar diferentes cuotas a saber:

a).- Aranceles específicos. Esta clase de aranceles atienden a un atributo de la mercancía, conforme a la cual se señala la unidad fiscal que puede ser de volúmen, peso, cantidad o superficie.

b).- Arancel ad-valórem. Estos se encuentran referidos al valor mismo de la mercancía; y

c).- Arancel combinado o mixto, que se compone de una cuota referida a un determinado atributo de la mercancía y otra referida al valor de la misma.

Ahora bien, en cuánto a los efectos económicos que los impuestos de aduana producen, tenemos que siendo formas de control comercial, tienen por función influir en los precios de las mercancías para proteger la producción nacional, disminuyendo el volúmen de las importaciones, o bien, incrementando cierto tipo de exportaciones.

De acuerdo con lo anterior, revisten una gran importancia los impuestos a la importación en virtud de su manifiesta incidencia en el valor de las mercancías y en su consecuente efecto protector que facilitan la desviación de la demanda interna del producto extranjero hacia el artículo nacional. En cuánto a los impuestos de exportación, su incidencia sobre el precio del artículo propicia la reducción de ciertas ventas al exterior en virtud de necesidades de abastecimiento interno, o bien, promueve el incremento y diversificación de otras exportaciones en las cuáles el mercado nacional no sufre menoscabo.

El efecto principal de los impuestos a la importación consiste en el aumento del precio de la mercancía importada en el mercado interno, con objeto de proteger a las sucedáneas nacionales. Este aumento deberá corresponder a la diferencia en el precio de la misma o similar mercancía en el país exportador, sumados los gastos de transporte y seguro y el precio que se fije una vez introducida en el país importador.

Atendiendo a las cuotas específicas, ad-valórem o mixta de los aranceles de importación, se pueden observar diferentes efectos protectores. Por medio de cuotas ad-valórem, el impuesto aplicado sobre la mercancía más barata dará lugar a una disminución en la incidencia que grava aquella más cara, en tanto que la cuota específica al exigir el mismo impuesto a mercancías de diferentes calidades y precios (atienden al número, volúmen, peso, etc.), establecerá una incidencia más alta y un mayor efecto protector en los grados de baratura ( 2 ). Por otro lado, el impuesto a la importación con cuota específica, al prescindir del valor de la mercancía, cuando los precios nacionales y extranjeros aumentan, disminuye la protección y cuando ocurre un período de baja de precios, la incidencia y el efec

utilizar diferentes cuotas a saber:

a).- Aranceles específicos. Esta clase de aranceles atienden a un atributo de la mercancía, conforme a la cual se señala la unidad fiscal que puede ser de volúmen, peso, cantidad o superficie.

b).- Arancel ad-valórem. Estos se encuentran referidos al valor mismo de la mercancía; y

c).- Arancel combinado o mixto, que se compone de una cuota referida a un determinado atributo de la mercancía y otra referida al valor de la misma.

Ahora bien, en cuánto a los efectos económicos que los impuestos de aduana producen, tenemos que siendo formas de control comercial, tienen por función influir en los precios de las mercancías para proteger la producción nacional, disminuyendo el volúmen de las importaciones, o bien, incrementando cierto tipo de exportaciones.

De acuerdo con lo anterior, revisten una gran importancia los impuestos a la importación en virtud de su manifiesta incidencia en el valor de las mercancías y en su consecuente efecto protector que facilitan la desviación de la demanda interna del producto extranjero hacia el artículo nacional. En cuánto a los impuestos de exportación, su incidencia sobre el precio del artículo propicia la reducción de ciertas ventas al exterior en virtud de necesidades de abastecimiento interno, o bien, promueve el incremento y diversificación de otras exportaciones en las cuáles el mercado nacional no sufre menoscabo.

El efecto principal de los impuestos a la importación consiste en el aumento del precio de la mercancía importada en el mercado interno, con objeto de proteger a las sucedáneas nacionales. Este aumento deberá corresponder a la diferencia en el precio de la misma o similar mercancía en el país exportador, sumados los gastos de transporte y seguro y el precio que se fije una vez introducida en el país importador.

Atendiendo a las cuotas específicas, ad-valórem o mixta de los aranceles de importación, se pueden observar diferentes efectos protectores. Por medio de cuotas ad-valórem, el impuesto aplicado sobre la mercancía más barata dará lugar a una disminución en la incidencia que grava aquella más cara, en tanto que la cuota específica al exigir el mismo impuesto a mercancías de diferentes calidades y precios (atienden al número, volúmen, peso, etc.), establecerá una incidencia más alta y un mayor efecto protector en los grados de baratura ( 2 ). Por otro lado, el impuesto a la importación con cuota específica, al prescindir del valor de la mercancía, cuando los precios nacionales y extranjeros aumentan, disminuye la protección y cuando ocurre un período de baja de precios, la incidencia y el efec

to protector aumentarán. En el caso de los impuestos ad-valórem, si hay una disminución en los precios del exterior, mayor a la que afecta a la producción interna, la protección también disminuye. De allí que se piense en la combinación de las dos clases de gravámenes, como una forma que permita un mayor equilibrio de la incidencia proteccionista.

Por último, uno de los más importantes efectos que producen los impuestos sobre la importación y exportación, consiste en el uso que el Estado realice de la renta recaudada a través de los mismos. A este respecto, el profesor J. E. Meade, sostiene tres posibilidades, a saber: 1.- Que se agregue al presupuesto estatal excedente; 2.- Que con ella se incremente el consumo de bienes y servicios (o sea, que se afecte a la realización de los servicios públicos); y 3.- Que con ella se "financie" una reducción de otros impuestos internos, especialmente del impuesto sobre la renta.

El autor mencionado concluye considerando que esta última posibilidad es la más correcta, atendiendo a que el aumento del ingreso público creado por el establecimiento de estos impuestos, puede causar efectos deflacionistas o inflacionistas, por lo que solo es viable mantener el equilibrio utilizando una conveniente política monetaria, combinada con la reducción de impuestos internos, especialmente del impuesto sobre la renta; la cual disminuiría la carga de los consumidores, sobre los que inciden los impuestos de aduana. Se producirá así "un cambio en la demanda, debido al cambio en las relaciones de precios entre productos importados y los producidos en el país" (3).

### 3.- LA TARIFA ADUANERA.

Ahora bien, los aranceles a la importación y exportación, formalmente se enumeran como impuestos completos en las listas correspondientes, donde se señalan las unidades fiscales y las cuotas aplicables a las mismas. Dichas listas reciben nombres diferentes, como los de Tarifa Aduanera, Tarifa de Avalúos, Arancel, etc. Esta enumeración remite a un objeto tributario común, consistente en la situación señalada legalmente como hecho generador del crédito fiscal: el acto de importar o exportar para el consumo determinadas mercaderías.

La estructura de estas listas atiende a dos criterios de clasificación de las mercaderías sujetas a impuestos de aduana: 1.- El alfabético, consistente en la enumeración de las mercancías, siguiendo el orden del alfabeto; y 2.- El sistemático o metódico, donde se ordenan las mercancías por secciones, capítulos y subcapítulos, atendiendo a clasificaciones técnicas, científicas o de práctica comercial.

Decimos que cada arancel consignado en la tarifa es un impuesto completo porque cuando se trata de determinar el monto de impuesto a pagar, la lista facilita esta operación, al señalar claramente una serie de elementos del mismo, co-

mo son: Los dígitos (cuyo objeto es la localización precisa del arancel), el nombre propio de la mercadería gravada, la unidad fiscal, el áforo o valuación, la clase de cuota del impuesto y los porcentajes adicionales en su caso.

Los dígitos, son los números cuyo guarismo va expresando dentro de la tarifa, la sección, el capítulo, el subcapítulo o grupo, la partida y la fracción arancelarias. De esta forma, en un orden jerárquico se pueden consignar en una tarifa múltiples fracciones arancelarias donde se señalan los nombres propios de igual número de mercancías, tendiendo así a formar un todo hermético en la catalogación de las mismas.

Se consigna también la unidad fiscal tratándose de cuotas específicas, o sea, la cantidad delimitada en su número, peso o superficie, sobre la que se fija el monto a pagar por concepto de impuesto.

Los aforos son los precios mínimos que se llegan a consignar en las tarifas con objeto de establecer su valor mercantil, facilitando la aplicación de la tasa o porcentaje señalado como cuota ad-valorem. Comunmente se dice que aforar una mercancía consiste en proceder a fijar su valor en el mercado. Por lo que se refiere a la clase de cuota, ya hemos estudiado cuales son, indicando las ventajas o desventajas que pueden reportar al país que las aplica.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la tarifa aduanera, el problema consiste en determinar si la misma es un instrumento de carácter legislativo o si por el contrario tiene un contenido administrativo.

En nuestro país el sistema aduanero tiene por fundamento el artículo 131 Constitucional, que en su segundo párrafo señala con claridad la posibilidad de que el Ejecutivo de la Unión sea facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por éste, y aún para crear otras diversas. El fundamento de esta delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es la consideración de que este Poder posee mayores medios para decidir si la creación, aumento, disminución o supresión de las cuotas aplicables a la exportación o importación, son medidas convenientes para "regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". En determinadas ocasiones esas decisiones deben adoptarse rápidamente para atenuar o paliar los efectos negativos que pudieran causar al país, determinadas reacciones del comercio internacional. De allí la razón de ser de esta delegación de facultades legislativas en favor del órgano que mayores posibilidades tiene para conocer de esas reacciones y aplicar rápidamente las medidas que las atenúan.

El decreto delegado se encuentra contenido en la Ley Reglamentaria del -

2o. Párrafo del Artículo 131 Constitucional, de fecha 2 de enero de 1961, con base en la cual se ha dictado la vigente Tarifa del Impuesto General de Importación, por lo que tenemos que concluir que en México, como en los demás países latino-americanos, las tarifas arancelarias tienen el carácter de disposiciones materialmente legislativas y formalmente administrativas. Son leyes propiamente dichas, puesto que de otra manera se quebrantaría el principio de legalidad del impuesto. Esta opinión se encuentra ajustada a una tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que considera como actos legislativos, los decretos expedidos en uso de las facultades delegadas de que nos habla el mencionado precepto Constitucional, puesto que el Ejecutivo actúa como órgano legislativo, en sustitución y con autorización del propio Congreso ( 4 ).

#### REFERENCIA AL CASO DE MEXICO.

Hemos visto como los decretos arancelarios constituyen medidas convenientes para conducir la política fiscal que un país adopta con relación al comercio exterior. Veremos ahora cuál es la que nuestro país sigue, atendiendo a un análisis somero de las tarifas a la exportación e importación.

#### A).- TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION. CARACTERISTICAS.

En la actualidad hay una tendencia mundial para uniformar la legislación arancelaria bajo determinados principios y reglas, con objeto de facilitar su interpretación y dar fluidéz al movimiento mercantil internacional. Es por ello que muchos países han ido adoptando la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), formulada por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas en el año de 1955, puesto que en ella se establece una clasificación sistemática de las mercancías que uniforma los términos aduaneros, facilitando su interpretación y evitando controversias; de esta forma permite ser adaptada a la política económica que cada país haya establecido.

Es por ello que la Tarifa del Impuesto General de Importación de México, ha tomado de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, su sistema de clasificación en Secciones, Capítulos y Partidas, así como las Reglas para su interpretación y aplicación, como es de verse en el artículo 2o. del Decreto de 3 de noviembre de 1954 (publicado en el D.O. de 10/XII64), que entró en vigor el 26 del mismo mes y año.

El orden lógico que sigue la nomenclatura, parte de las secciones, o sean, los agrupamientos de mercancías de la misma esencia que ordenadas con números-romanos solo indican lo que agrupan, pues no tienen valor legal, como la la. Regla General lo señala. Las 21 Secciones de que consta la Tarifa, se subdividen en 99 Capítulos y estos a su vez en 1097 Partidas, cada una de las cuales fija las diferentes fracciones arancelarias que determinan el impuesto a pagar. Se incluye

en ocasiones Sub-capítulos y Sub-partidas que ha establecido nuestro país atendiendo a necesidades de su política fiscal, ampliando así la protección a una serie de productos cuya clasificación es necesaria.

El criterio de clasificación de las Secciones es el de agrupar los productos de una industria, desde sus materias primas hasta los artículos terminados. Los capítulos están numerados del 1 al 99 y su orden progresivo está determinado por el criterio de partir de lo más simple hasta llegar a lo más complejo. Las Partidas se numeran fijando en sus dos primeros dígitos el número del Capítulo al que pertenecen y se sigue también una secuencia que va de lo menos a lo más elaborado.

La otra parte de la estructura tarifaria, la forman las Reglas, que señalan los principios según los cuales debe aplicarse e interpretarse la nomenclatura. En ellas encontramos el interés por hacer de la tarifa un todo hermético, que permita la realización de las finalidades de la política fiscal del país, respecto a sus importaciones. Por este motivo, sus disposiciones en algunos casos chocan con los principios constitucionales a los que debe ajustarse la aplicación de los impuestos; cuestiones que a continuación trataremos de analizar someramente.

Son 5 las Reglas Generales y tiene por objeto señalar cómo debe clasificarse una mercancía. En caso de confusión en ello, fijan las normas a seguir. La 1.ª Regla indica que la clasificación de un artículo lo fija legalmente el contenido de la Partida y de las Notas Legales y Explicativas de las Secciones y Capítulos.

En las Reglas 3a. y 5a., encontramos enunciadas disposiciones cuya constitucionalidad no es muy clara. La primera de ellas señala que en caso de que una mercancía pueda ser clasificada en dos o más Partidas, se deberá seguir el siguiente orden para su colocación; 1.- En la posición más específica; 2.- De no ser posible, se considerará su carácter esencial; y 3.- En último lugar se colocará en la posición que tenga el impuesto más elevado. Como vemos, esta última posibilidad entraña una aplicación desfavorable para el contribuyente, derivado de una laguna legislativa, lo cual es contrario al principio "in dubio contra fisco". Por otra parte, siendo el supuesto de que existan varias partidas dentro de las cuales es posible situar a una misma mercadería, la solución establecida a nuestro modo de ver pugna con la Constitución en su artículo 31 fracción IV, por cuanto a que no habrá proporcionalidad y equidad en la imposición, en virtud de que la mercancía que se va a gravar, no ha sido descrita en forma exacta por la Tarifa, y será colocada en la posición de aquella otra a la que se aplicará un impuesto más alto, gravándose por tanto a mercancías diferentes con un igual tributo.

Más grave aún es lo dispuesto por la Regla 5a., que establece la aplicación del método analógico para el caso de que una mercancía no se encuentre mencionada en ninguna Partida. Esta regla pugna con lo establecido por el artículo 14 Constitucional y con el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación, -

por cuanto a que," del primero se desprende la prohibición de aplicar analógicamente un impuesto a situaciones o hechos no previstos por la Ley, y el segundo señala, que las normas tributarias que establezcan cargar a los particulares, serán de aplicación estricta. Por consiguiente, el elemento del arancel "mercadería gravada", exige que la composición del bien corresponda con las normas y descripciones legales, para determinar si se grava o no, por lo que no es posible admitir el supuesto de la regla 5a., de que las mercancías no mencionadas en ninguna Partida, se les coloque por analogía en la posición de artículos semejantes.

La Regla 2 indica que para colocar a una mercadería en la Partida correspondiente, deberá entenderse referida a la materia a la que pertenezca, ya en estado puro o mezcladas o asociadas con otras materias.

Las Reglas Complementarias han sido dictadas por nuestro país, con objeto de fijar entre otras cosas, las unidades fiscales para la aplicación de impuestos específicos (Reglas 5a. y 6a.); los artículos no gravados como el agua potable, los cadáveres, las cartas y documentos de correspondencia (regla 9); las facultades de la Secretaría de Hacienda para identificar las mercancías (regla 12), el anexo donde se consignan las mercancías negociables con los países de menor desarrollo económico relativo miembros de la ALALC y a los que se debe otorgar un trato preferencial (regla 15); así como otras medidas de política fiscal como el de los estímulos fiscales a la inversión industrial de que nos habla la regla 14 y que atendiendo a su importancia, estudiaremos en forma separada.

Únicamente tienen valor legal, para clasificar la mercancía y aplicar el gravámen correspondiente, las disposiciones contenidas en las Reglas Legales y Explicativas como antes se ha dicho.

El Decreto en que se contiene la reestructuración de la tarifa, señala la obligación de la Secretaría de Hacienda -escuchando la opinión de la Comisión de Aranceles-, de fijar oficialmente los precios de las mercancías sobre las que se aplique cuota ad-valórem (art. 4o.). Sin embargo, el procedimiento que fija el artículo 5o. del Decreto para la aplicación de dichas cuotas, estimamos que viola también ciertos principios de orden constitucional. En primer lugar, consideramos que se favorece en caso de duda al Fisco, ya que si el precio de factura es superior al oficial, debe aplicarse aquél, lo cual pugna con la regla de interpretación "in dubio pro contribuyente". En segundo lugar, al señalar que en caso de no conocerse ni el precio oficial ni el de la factura comercial, el valor de las mercancías sea fijado por el vista que practique el reconocimiento aduanero usado para ello cualquier medio de valuación y en última instancia en forma estimativa; está contrariando lo establecido por el artículo 16 Constitucional, que exige que toda resolución o procedimiento se encuentre fundado y motivado legalmente. Consideramos que se está otorgando una facultad discrecional al vista aduanero pero sin la posibilidad de controlar su ejecución, por cuanto a que no se señalan-

los elementos que puede tener en cuenta para motivar y fundar legalmente la valuación que realice; lo que no será posible, pues se le permite inclusive utilizar su apreciación subjetiva.

Como vemos, más que una reestructuración, se trató de la creación de un nuevo arancel de importación que amplió el número de fracciones arancelarias y facilitó la colocación de otras mercancías en la clasificación correspondiente. Consecuentemente podemos decir que la Tarifa persigue dar flexibilidad a la Legislación, lograr una mayor protección arancelaria (pretende formar un todo hermético) y sobre todo favorecer la sustitución de importaciones.

#### B).- TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION. CARACTERISTICAS.

La Tarifa de Exportación, expedida según decreto de fecha 31 de diciembre de 1957, sigue un criterio semejante a la de importación. En su nomenclatura, adopta una clasificación sistemática, agrupando las mercaderías gravadas atendiendo a su propia naturaleza. En ella se pretende una codificación flexible de las fracciones arancelarias que permita la colocación de nuevas fracciones en el lugar más conveniente. Para ello se utilizan 7 dígitos cuyos guarismos significan de izquierda a derecha: el primero la Sección correspondiente; el segundo el Capítulo; el tercero el Grupo; los dos siguientes la Partida y los dos últimos la fracción arancelaria propiamente dicha.

Consta la nomenclatura de 10 Secciones que pueden dividirse en 10 Capítulos, los cuales a su vez son susceptibles de dividirse en 10 grupos. Cada Grupo se divide en 100 partidas y cada partida en 100 fracciones arancelarias.

En cuanto al régimen de la nomenclatura, el artículo 2o. del Decreto señala con claridad que la colocación o clasificación de una mercancía en la fracción arancelaria correspondiente debe obedecer al criterio básico del uso o destino de la misma, pero cuando las mercancías puedan afectarse a usos diferentes, como es el caso de las materias primas, productos crudos o semielaborados, se permite la adopción de criterios auxiliares como son los de origen, naturaleza o grado de elaboración del producto.

Contiene además Notas Explicativas que tienen por objeto determinar legalmente el significado del término utilizado en las fracciones arancelarias, lo que facilita la aplicación de la política fiscal a las exportaciones.

Persigue éste principalmente, proporcionar incentivos a la exportación de artículos manufacturados en el país, al aplicar un sistema impositivo gradual que atiende al nivel de elaboración de los productos, política fiscal que contrasta con la de importaciones que como hemos visto busca lograr un nivel proteccionista de la economía nacional y la sustitución de compras del exterior por artículos elaborados.

dos en el país.

El tratamiento tributario atiende a una serie de principios orientadores de dicha política, como son: la necesidad de satisfacer el mercado nacional, la calidad y grado de elaboración del artículo que se exporta para que pueda competir en el exterior, así como el tratar de evitar que la incidencia del impuesto recaiga en sectores productivos que es necesario proteger. Acatando estos principios, se ha calculado que el 70% de las fracciones arancelarias que contiene la Tarifa de Exportación están exentos del pago del impuesto, en tanto que las restantes la gravan con impuestos que no exceden del 15% sobre el valor del artículo (5). Tenemos además que respecto de las fracciones arancelarias no exentas, se otorgan subsidios que permiten la salida de productos nacionales en mejores condiciones de competencia en el mercado exterior.

Ahora bien, aún cuando la tarifa en cuestión ha satisfecho en buena parte la política de exportaciones, se le han formulado críticas en dos cuestiones fundamentales: la. La necesidad de una mayor especificación en las fracciones arancelarias; y 2a. La carencia de disposiciones bajo las cuales se llevara un mejor control de la calidad del artículo de exportación.

Por lo que se refiere al primer punto, se ha dicho que una nueva tarifa con clasificaciones más específicas, evitaría la inclusión de ciertos productos manufacturados en denominaciones generales que indebidamente se gravan por la vigente tarifa, reduciría las controversias respecto a la exacta colocación, de una mercancía y facilitaría negociaciones arancelarias de carácter internacional, pues la especificación requiere el uso de una terminología más técnica y por consiguiente más uniforme.

#### 4.- LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS.

Otra de las formas de control del comercio exterior de un país, son las restricciones cuantitativas, las cuales se han convertido en instrumentos estatales de una mayor eficacia proteccionista que los mismos aranceles. Estas medidas son dictadas por la Administración Pública, y como su nombre lo indica, restringen la cantidad de producción privada, consumo o comercio exterior de una mercancía determinada. Estas prohibiciones parciales de producir, consumir, importar o exportar un producto reciben también el nombre de contingentes, pues a cada mercancía se le fija una cantidad máxima o contingente, al realizar la actividad económica de que se trate.

Su función principal consiste en realizar un control de la economía nacional y del comercio exterior, por lo que tiene gran semejanza con los aranceles. Persiguen primordialmente dos cosas: 1).- Reducir la cantidad de mercancía a producir, consumir, exportar o importar, y 2).- Causar una divergencia entre el pre

cio señalado por la demanda y el precio fijado por la oferta.

Se distinguen de los aranceles en que en tanto estos dejan abierta la posibilidad del comercio, las restricciones fijan con anterioridad al movimiento de mercancías, el volúmen de las mismas, lo que facilita a los sectores productivos regular su propia actividad y ajustarla a la demanda nacional.

Se pueden clasificar en restricciones cuantitativas de carácter mercantil, cuando se refieren a unidades de medida, peso o volúmen de las mercancías, o bien de carácter monetario cuando se refieren a la cantidad de divisas que se ponen a disposición de los exportadores o importadores. Pueden ser fijados en forma unilateral por un Estado o de manera contractual entre dos o más, señalándose su duración que puede ser fijada por semanas o hasta por un año.

Las principales restricciones cuantitativas adoptan las formas siguientes:

A).- El control de cambios, según el cual, los particulares que quieren importar bienes del extranjero, acuden a las autoridades para solicitar divisas, las cuales son vendidas cuando se llenan los requisitos establecidos por el Estado. Se fijan por éste, tasas múltiples de cambio y así como las divisas se venden a un mayor o menor precio en moneda nacional, se entorpece o facilita la importación, según sea la política estatal de que se trate.

B).- El remate de divisas. Consiste en el ofrecimiento hecho por el Estado de cierta cantidad de divisas, las cuales adquiere el comerciante que esté dispuesto a pagar un precio superior en moneda nacional.

C).- Los depósitos previos. Estas restricciones consisten en que el particular que desea importar una mercancía, debe depositar ante el Estado una, dos o más veces el valor de la mercancía, dentro de un plazo que puede ser hasta de 6 meses de anterioridad a la importación.

D).- Los permisos o licencias previos. La restricción en este caso consiste en la solicitud previa que el particular hace a las autoridades, de permisos de importación o exportación, en forma anterior a la introducción o salida física de las mercancías. Las autoridades señalan cuotas de importación o exportación, consistentes en la fijación de la cantidad máxima de mercancías sujetas al comercio exterior.

Todas estas restricciones cuantitativas admiten la posibilidad de adoptar modalidades diferentes y respecto a los permisos administrativos, estos se extienden incluso a limitar la cantidad de producción o consumo interno de ciertas mercancías. Así los productores de una mercancía que tengan dificultades para colocarla en el mercado nacional, solo podrán producir ciertas cantidades que les permitan un máx;

gen de rendimiento, o bien, que los consumidores nacionales, puedan consumir solo una cierta cantidad o valor de la mercancía.

Por lo que se refiere a las restricciones al comercio exterior, sus ventajas se manifiestan en primer término, al ser instrumentos proteccionistas que permiten a los productores nacionales conocer con exactitud el volumen de las importaciones, previniéndose de una concurrencia nociva en el mercado nacional; y en segundo lugar, como medidas de equilibrio de los pagos con el extranjero, al regular situaciones deficitarias en su balanza de pagos. Se dice que los países latinoamericanos, han recurrido a esta clase de medidas buscando únicamente esta última finalidad.

Por lo que respecta a sus desventajas, tenemos que tienden a fijar una diferencia entre el precio de la mercancía restringida y el nivel de precios internacionales, cuya incidencia recae en los consumidores del país importador. El aumento del precio en el mercado interno, beneficia directamente a los importadores nacionales, que venden las mercancías importadas a un precio superior al del mercado del país exportador, creándose así la llamada "renta de contingenciación". En tal virtud, el Estado tratando de evitar injustas y arbitrarias redistribuciones de la riqueza, motivadas por ese hecho, fija tarifas fiscales sobre las mercancías restringidas con objeto de obtener parte de esa renta. El profesor Meade considera que dicho ingreso público debe conducir a una disminución de la carga que reporta al contribuyente del impuesto sobre la renta, con objeto de paliar los efectos nocivos que puedan incidir sobre los consumidores nacionales con la aplicación de dichas medidas.

Una segunda desventaja que se les reconoce, consiste en la tendencia hacia la formación de monopolios, tanto de los importadores nacionales como de los exportadores extranjeros que buscan absorber la renta surgida por la aplicación de restricciones. En tercer término, se provoca una desviación del comercio, y por último, se desarrolla el comercio exterior por medio de licencias administrativas.

Por lo que se refiere a nuestro país, dichas medidas se encuentran autorizadas por la Constitución, al decir en el 2o. Párrafo del Artículo 131 antes citado que las facultades legislativas del Ejecutivo podrán extenderse: "Para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, en beneficio del país".

La Administración Pública por consiguiente solo podrá hacer uso de restricciones cuantitativas, atendiendo al principio que reporten un beneficio nacional por lo que deberá evitar los efectos nocivos de las mismas. Concorre afirmando --

esta opinión, lo preceptuado por el Artículo 28 Constitucional que impide la formación de monopolios, estableciendo una libre competencia en el mercado, que deberá garantizarse con la prohibición de movimientos en los precios que desconozcan los costos de producción.

Tomando en cuenta las normas constitucionales señaladas, México únicamente adopta en su política comercial, la modalidad de los permisos previos, cuya misión no consiste en el encarecimiento excesivo de las mercancías restringidas, sino la selección de sus importaciones, especialmente de aquellos productos que formarán parte de las manufacturas nacionales de exportación. No puede sostenerse tampoco la violación a garantías como la de libertad de comercio o trabajo, puesto que no se impide ésta, sino se sujeta a la obtención de un permiso, el cual otorgarse por la autoridad, atiende al interés general del país.

A estos permisos previos, la Administración le señala ciertas variantes. Se otorgan los llamados permisos abiertos, consistentes en la posibilidad que tiene el importador - con anticipación a la importación y durante todo un semestre-, de adquirir del exterior, bienes no fabricados en el país o destinados a formar parte de productos mexicanos de exportación, siempre que se llenen los siguientes requisitos: presentar una solicitud con indicación de los bienes que normalmente importa y el monto de sus importaciones; que sea avalada por la Cámara sectorial a la que pertenece; que los Comités Consultivos de la Secretaría de Industria y Comercio señalen los productos no fabricados en el país, respecto a los cuales se otorgará el permiso correspondiente.

Otra variante la componen los permisos sujetos a condición de intercambio compensado, que tienen por finalidad colocar en los mercados exteriores, productos manufacturados nacionales, con posibilidades de competencia ( 6 ).

##### 5.- LOS SUBSIDIOS.

La intervención estatal en el control del comercio exterior, no se concreta a limitar y gravar la salida o entrada de las mercancías, sino se extiende hasta el punto de otorgar ayudas a favor de la producción interna, así como a exportadores nacionales con objeto de acelerar el desarrollo económico del país.

Esta ayuda o socorro que proporciona el Estado con ese fin, recibe el nombre de subsidio. Se puede decir que el subsidio es la figura jurídica por la cual, el ente público subvenciona en forma directa o indirecta a ciertos particulares, con objeto de alentar la producción interna y promover la exportación nacional.

Estas subvenciones son a cargo del presupuesto público, por lo que para el Estado se traducen en un menor ingreso o en un mayor gasto, pero su justificación se funda en razones de política económica o de equidad, cuando en virtud de cier

tas desigualdades en la actividad económica, aplicándolos con criterios discriminatorios se atenúan aquellas. Tienen la característica de su flexibilidad, pues en caso de déficits presupuestarios, pueden ser suprimidos con facilidad.

Con fines de fomento económico, los subsidios pueden ser de dos clases:

1).- A la producción. Son aquellos que ayudan a los productores nacionales para hacer frente a la competencia extranjera; y 2).- A la exportación. Son los que apoyan a los exportadores para que aumenten sus ventas al exterior y coloquen sus mercancías con posibilidades de competencia.

Los subsidios adoptan formas diferentes, tales como las siguientes:

A).- La admisión temporal.- Suponen el desembolso de una suma a título de garantía del arancel de importación, al momento de introducción de las mercancías que serán unidas a las nacionales de exportación. Dicha suma se recupera, cuando se realiza la exportación.

B).- El draw-back.- La traducción del inglés, significa retroceder o devolver, por lo que se designa con este nombre a la práctica según la cual, se restituye del impuesto pagado al productor o exportador que da un destino al producto gravado por la ley, favorable a la economía del país y diverso del considerado al aplicarse el impuesto. Se distingue del anterior en ser una devolución parcial y en cubrirse el impuesto al momento de la importación. Además, la devolución se sujeta a la condición que se señala.

C).- El reembolso total o parcial al momento de la exportación, de aquellos impuestos internos que gravan los diferentes momentos del proceso económico.

D).- Los seguros de créditos a la exportación. En este caso, el Estado asume en forma directa (a través de un órgano público) o indirecta (al proporcionar a las instituciones de seguros privadas, recursos con los que se garanticen) los riesgos llamados extraordinarios (como los políticos, monetarios, valutarios, el caso fortuito y la fuerza mayor) a que están expuestos los créditos a la exportación. El exportador, en caso de pérdida de un crédito, puede obtener del Estado el reembolso total o parcial del mismo.

E).- La concesión de créditos a la exportación. El Estado financia las exportaciones con tipos de interés bajos y otorgando comodidades en el plazo de vencimiento.

Por lo que se refiere a sus efectos, tenemos que el más significativo consiste en que genera una carga sobre todos los contribuyentes que son los que soportan el peso de esas ayudas. Por contra, tenemos que esa carga tiende a distribuirse en forma más equitativa entre todos los causantes en relación a sus diferentes capacidades contributivas, que la incidencia provocada por los aranceles de importación

y que recae en los consumidores. Por otro lado, los subsidios compensan esa carga, con la disminución del precio del producto subvencionado.

Otro de sus efectos consiste en la disminución del precio de venta de los artículos subvencionados en el extranjero, aumentando el volumen de las exportaciones, pero produciendo "en un previo momento, una disminución de las disponibilidades monetarias en el mercado interno y por consiguiente, un aumento del precio de venta en el interior del país" ( 7 ).

### INCENTIVOS FISCALES AL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO.

Los estímulos que México otorga para alentar su comercio hacia el exterior y desarrollar la producción interna de manufacturas y artículos terminados, se lleva a cabo a través de tres instrumentos de carácter fiscal, a saber: los subsidios, la exención y la política impositiva general que se coordina con esas medidas de aliento.

Se sostiene que en México se pueden clasificar esos estímulos al comercio de exportación, en directos e indirectos. Los primeros se otorgan con el fin inmediato de fomentar las exportaciones de ciertas materias primas como minerales y de artículos industriales terminados. Los segundos se establecen con la finalidad primordial de apoyar la industrialización del país, pero cuya repercusión hacia el futuro será la diversificación de las exportaciones con la inclusión de bienes manufacturados.

Los incentivos directos son los siguientes:

1).- Los subsidios con cargo a los Impuestos de Importación, sobre la Renta y sobre Ingresos Mercantiles.- Por acuerdo de 13 de septiembre de 1961, publicado en el Diario Oficial de 27 del mismo mes, se establecen las normas generales que facilitan la coordinación de la política de estímulos fiscales a la exportación, ampliándola de sus gravámenes directos, hasta otros impuestos que afectan los resultados de las empresas exportadoras.

Los subsidios que reglamenta, sólo serán aplicables en relación con productos manufacturados, entendiéndose por tales según el párrafo quinto del acuerdo, aquellos "que lleguen al consumidor final sin que se requiera nueva transformación, ni que se complemente su proceso industrial". Quedan excluidos por consiguiente, los productos intermedios. Otras condiciones principales que señala para que los exportadores se beneficien de los subsidios con cargo a los referidos impuestos, consisten en que las mercancías que exporten compuestas en un 80% por lo menos de productos nacionales y de que sean sus beneficiarios, industriales establecidos en el país los que directamente las exporten, excluyendo de estos beneficios a intermediarios, los que deberán cubrir sus impuestos completos (párrafo 6o. del Acuerdo).

Se establece un subsidio con cargo al impuesto de importación por el total que causen las materias primas, auxiliares y partes o piezas sueltas que no se fabriquen en el país, para integrar los productos de exportación, cuando esas importaciones no representen más del 20% de su costo directo.

Con cargo al impuesto a ingresos mercantiles, el subsidio se fija sobre la cuota del 18 al millar, respecto de exportaciones consumadas, siempre y cuando la exportación se encuentre exenta, pues en caso contrario se debe estudiar la posibilidad de reducción o supresión de ese gravámen.

Por último, se concede también la reducción del impuesto sobre la antigua Cédula II y en la tasa complementaria sobre utilidades excedentes, deduciendo de los ingresos obtenidos, al incremento de utilidades que en el ejercicio fiscal de la empresa, registren exportaciones de productos elaborados. El monto del subsidio nunca excederá del 50% de los impuestos correspondiente a las utilidades derivadas de las exportaciones totales del ejercicio de que se trate.

Este acuerdo ha sido reglamentado por la Circular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público No. 309-1-22 de fecha 9 de junio de 1962 en la que se establecen las bases para la aplicación y disfrute de dichos subsidios.

2).- La Regla XIV.- Esta es una de las Reglas Complementarias que establece el artículo 2o. de la Tarifa del Impuesto General de Importación. Su importancia reside en el hecho de crear un subsidio fijo y general del 50% sobre los impuestos de importación que afecten a la maquinaria y aparatos accesorios con determinada calidad técnica y que se dirijan a la creación de nuevas empresas, ampliación de instalaciones o de maquinaria y modernización de equipo.

Facilita también la importación de esa maquinaria al clasificar como unidad completa a aquella que sea susceptible de introducirse al país en varias remesas, cuando se encuentre dentro de las partidas de los Capítulos 68 al 70, 73 al 81, 84, 85 y 90 de la Tarifa y siempre que esa importación signifique un beneficio para la economía nacional.

Quedan excluidas de la franquicia fiscal las mercancías clasificadas en la Tarifa como piezas o partes sueltas, las que se refieren a aparatos domésticos, o bien aquellas máquinas iguales a las que se producen en el país. El beneficiario debe ser la persona física o moral que vaya a hacer uso directo de la maquinaria importada, excluyéndose a intermediarios.

Los trámites administrativos se realizan ante la Secretaría de Industria y Comercio, a quien se solicita un permiso previo de importación, y ante la Secretaría de Hacienda que debe autorizar por medio de la Dirección de Aduana la importación y recibir la fianza que asegure el interés fiscal.

En 1964 se han acogido a este subsidio el 5.5% de las importaciones por un valor de \$ 1,022 millones de pesos, solicitando los industriales beneficiados, que esta medida sea coordinada con otros incentivos y se den facilidades en los trámites administrativos ( 8 ).

3).- El Fondo de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, Este Fondo fué creado por la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1962 y se menciona como un incentivo fiscal, en virtud de que su fuente la constituye un impuesto del 10% sobre el valor de las importaciones de artículos suntuarios. Su objeto es el colocar al exportador de artículos manufacturados en posibilidades de -- competir en el mercado mundial con la concurrencia de otras naciones. Con tal -- fin, realiza operaciones de financiamiento, garantía y de crédito para compensar el costo elevado de la garantía bancaria del exterior.

Para que el exportador nacional se beneficie de las operaciones del Fondo en cuanto a financiamiento y garantía de los créditos a la exportación, se establecen los siguientes requisitos:

a).- Para el otorgamiento de un crédito a la exportación de artículos manufacturados nacionales, se exige la demostración de que ellos han sido elaborados -- en el país de acuerdo con las reglas fijadas al efecto por el Banco de México, en relación con el art. 10 del Reglamento de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias: que el 50% de su costo directo de producción esté constituido por insumos de origen nacional.

b).- Que el pago de la mercancía exportada sea hecho en moneda nacional o en dólares americanos.

c).- Que la venta se haya concertado de acuerdo con las prácticas del -- mercado internacional.

Por lo que se refiere a la tasa de interés, el Fondo determina a las Instituciones de Crédito y Financieras a quiénes proporciona recursos para tal fin, las tasas máximas que pueden establecer, las que nunca rebasarán el límite del 8% -- anual.

El Fondo también otorga garantías en favor de los exportadores de la clase de bienes mencionados, contra ciertos riesgos a los que se exponen los créditos a la exportación. Estas operaciones se han extendido hasta las exportaciones de materias primas. Los riesgos que cubren dichas garantías se refieren: a).- Inconvertibilidad de los fondos que el importador entregue; b).- Falta de pago del crédito de exportación, causado por expropiación o confiscación de las mercancías del -- importador, siempre que este hecho no sea imputable al importador, y c).- Falta de pago por disposición de carácter general dictada por una autoridad y que impide -- realizarlo al importador.

También realiza operaciones de crédito de carácter compensatorio al elevado costo de garantía bancaria del exterior. Se realizan descuentos a las Instituciones de crédito del país de documentos de financiamiento para ventas a plazo o de contado.

4).- La Ley de Impuesto y Fomento a la Minería.- Esta ley de 30 de diciembre de 1955, concede reducciones y exenciones de impuestos sobre la producción y exportación de minerales y la posibilidad de celebrar convenios fiscales que otorguen subsidios hasta el 50% con cargo a estos impuestos. Busca fomentar nuevas exploraciones y el incremento de la extracción de minerales.

Los incentivos Indirectos principales son los siguientes:

1).- La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.- Esta ley de 31 de diciembre de 1954 tiene por objeto fomentar la industrialización nacional mediante concesión de franquicias fiscales que alienten la creación de nuevas actividades industriales, con cargo a los impuestos de importación, exportación, sobre la renta, del timbre y sobre ingresos mercantiles. Concede exenciones y reducciones fiscales por 10 años en industrias básicas, 7 años en semibásicas y 5 años en secundarias.

2).- Depreciación Acelerada de Activos Fijos. Con finalidades de fomento económico, la Ley del Impuesto sobre la Renta en su artículo 21 frac. IV faculta a la Secretaría de Hacienda para autorizar a empresas industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca para que efectúen depreciación acelerada de sus inversiones en maquinaria y equipo. Estas medidas tienden a permitir a la empresa que inicia sus actividades, una mayor disponibilidad monetaria.

3).- Otros incentivos.- Subsidios a cargo de fletes de ferrocarril, por un 25% para productos intermedios y hasta de un 50% para artículos terminados de consumo final que se vayan a exportar.

Aún cuando no se agotan con las medidas enumeradas todos los incentivos al comercio exterior que otorga nuestro país, con ellas podemos ver como el Estado impulsa grandemente esta actividad, pero en atención al sacrificio fiscal que reportan y que recae directamente sobre el contribuyente, se requiere su coordinación con una reglamentación clara de las normas de calidad a que deben someterse los productos subvencionados con objeto de compensar la carga de los consumidores y de hacer positivas estas medidas de política fiscal.

Por último, tenemos que hacer mención a la labor de asesoramiento y orientación del exportador, que realizan el Centro Nacional de Información sobre Comercio Exterior y el Comité Coordinador de la Promoción del Comercio Exterior, creados en 1965 y 1966 respectivamente.

## 6.- POLITICA DE LIBRE CAMBIO.

Hemos visto hasta ahora las principales formas de control del comercio exterior con las que el Estado cuenta para realizar su política económica; pasaremos ahora a estudiar cuales son los fundamentos de la política de libre cambio, que nos servirá para comprender, que si bien la estructura interna de la integración económica supone la eliminación de discriminaciones, para fijar condiciones equitativas de competencia, es necesario que con una función equilibradora persistan algunas de ellas.

El liberalismo económico triunfante en el siglo pasado, consideró que en el comercio internacional el mejor medio de proporcionar a un país el máximo de satisfacciones por un esfuerzo determinado, lo constituía el libre cambio. Que el Estado únicamente debería vigilar el movimiento internacional de mercancías, sin imponerle trabas o gravámenes. Se pensaba en que la división del trabajo entre las naciones haría posible un orden armónico en las relaciones comerciales internacionales, ya que cada país se dedicaría a la producción en la que geográfica y biológicamente fuera más apto. Se pensaba también, en que una competencia internacional perfecta, redundaría en un beneficio de cada país, idéntico al esfuerzo por él realizado.

Sin embargo, las desigualdades en el desarrollo económico y los efectos negativos de la ley de la oferta y la demanda que el liberalismo económico preconiza, manifestaron las deficiencias del sistema. La falta de una ordenación superior correctora de las distorsiones comerciales y rentísticas, impulsaron al Estado para realizar una intervención en la vida económica y controlar esos efectos.

Sin embargo, en la actualidad ha surgido el movimiento neoliberalista que considera que en principio debe aceptarse el libre intercambio de bienes, como el medio más adecuado para lograr un mayor beneficio económico nacional, de tal manera que la misma teoría de la integración económica establece la necesidad de liberar el comercio del área exclusivista de todo gravámen, busca la división del trabajo y la especialización, además de exigir una reglamentación que haga efectiva la libre competencia y evite los efectos inmorales de la ley oferta-demanda. Si esos efectos (monopolios, establecimiento de precios internacionales, etc.), surgían de la carencia de una reglamentación superior, la integración económica pretende la formación de entidades supranacionales y en el transcurso del tiempo necesario para perfeccionarlas, en los Tratados constitutivos del proceso, existía ya un factor si no de supraordenación, sí de coordinación estatal en el control de los efectos económicos que se pretenden evitar. Por otro lado, todo intento de integración supone hacia el exterior del área exclusivista una actitud diferente, consistente en la formación de un sistema arancelario común.

Consecuentemente, el libre cambio no se puede entender ya en forma ab-

solita, sino que debe coexistir con una serie de correctivos aplicados por el Estado al ampliar su esfera de intervención. Cabe entonces preguntar ¿qué funciones cumplen los sistemas aduaneros para aceptar su valor dentro del contexto de una política económica?

### 7.- LOS IMPUESTOS DE ADUANA Y SUS FUNCIONES.

Si hacemos abstracción de la función estrictamente fiscal de los aranceles, nos encontramos con que los impuestos al comercio exterior, cumplen con las siguientes funciones de política fiscal:

- a).- Una función estabilizadora de la corriente de intercambios; y
- b).- Una función proteccionista de la actividad económica nacional.

La primera de ellas se cumple cuando los derechos de aduana se establecen para garantizar a la producción nacional una concurrencia no desventajosa frente a los productos de importación en el mercado interno. La incidencia del impuesto de importación debe ser moderada con objeto de no desalentar completamente la importación de bienes que en el país se produzcan con semejantes costos y calidad, pero cuya producción no abastezca plenamente el consumo interno. Los aranceles de esta manera estabilizan la corriente de intercambio y el precio de venta del artículo extranjero frente al nacional.

Cumplen con una función proteccionista cuando desalientan completamente la concurrencia extranjera en el mercado nacional, pues sus costos de producción más bajos harían disminuir o suprimir una actividad económica nacional, al haber un consumo mayor de bienes importados.

### 8.- CLASES DE POLITICA PROTECCIONISTA.

Este mayor consumo de bienes extranjeros produce efectos internos de carácter social, económico y político, por lo que se ha considerado que la política proteccionista puede clasificarse en esos tres ordenes. ( 9 ).

#### a).- DE ORDEN SOCIAL.

En ocasiones el consumo de bienes extranjeros -principalmente los de carácter suntuario-, produce como efecto el acentuar la diferencia de clases sociales dentro del territorio nacional. Aquellos que ocupan un nivel social superior, adquirirán mercancía de lujo producida en el extranjero a costos no muy altos, pero de difícil acceso para las clases populares nacionales. Por tales razones se sostiene en este caso, la necesidad de un proteccionismo aduanero que desaliente la introducción de ese tipo de bienes, evitando así alejar más a las diferentes clases sociales.

Puede ocurrir también, que estando en presencia de una concurrencia in-

ternacional, la producción nacional con el objeto de reducir sus costos de producción desplace la mano de obra calificada y la sustituya por otra de carácter ordinario que presta sus servicios mediante salarios inferiores. En este caso se impone una protección que evite ese tipo de competencia. Este es un problema al que necesariamente deberá enfrentarse el mercado común al llegar a sus últimas etapas, con la libre movilidad del factor trabajo. Su solución no es fácil, en virtud de la imposibilidad de las partes contratantes para recurrir a medidas proteccionistas frente a países asociados.

#### b).- DE ORDEN ECONOMICO.

Una política proteccionista en este caso, tiene por razón de ser, el deseo de garantizar el desarrollo industrial del país en cuestión, que lo liberaría de una dependencia económica extranjera al sustituir importaciones por producción nacional. El peso de esta protección lo tendría que soportar durante cierto lapso de tiempo, el público consumidor nacional, que tendría que pagar los altos costos de producción iniciales del producto protegido, sacrificio que debe siempre ser transitorio, hasta el momento en que el producto nacional obtenga un costo de producción y una calidad semejante al extranjero.

#### c).- DE ORDEN POLITICO.

La protección arancelaria puede también obedecer a consideraciones de índole política, por las cuales el país fomenta la producción de ciertas industrias en las cuales se funda su prestigio como potencia, o bien, que son necesarias para su defensa. Se menciona como ejemplo de la protección en este orden, la que los Estados Unidos realizan a favor de sus industrias relojera, óptica y electrónica, muy importantes en los avances científicos para la exploración del espacio.

### 9).- LA POLITICA PROTECCIONISTA EN UN ORGANISMO ADUANERO.

Como hemos visto, aún adoptándose un punto de vista liberal se tiene que aceptar que los aranceles y demás gravámenes, cumplan con funciones importantes de control de los efectos económicos del comercio exterior y de corrección de los inconvenientes que la competencia internacional puede ocasionar, puesto que ésta solo es aconsejable cuando proporciona mayores ventajas que perjuicios.

Ahora bien, siendo la libre competencia uno de los fundamentos de la integración económica, es muy importante destacar la necesidad de que en su estructura se establezcan los procedimientos que le permitan funcionar con eficacia y eliminen sus inconvenientes. A mayor abundamiento, en los países subdesarrollados como los latinoamericanos, su principal preocupación lo constituye el problema de estimular su desarrollo económico. Como hemos visto en el capítulo anterior, esto requiere de un esfuerzo hacia la industrialización, a la sustitución de importaciones por producción interna y a una política de ampliación y diversificación de mercados exteriores de venta.

Ese esfuerzo debe estar preservado por una ampliación en la perspectiva, -- cambiando la política de protección nacional a una política de protección a la actividad económica de la región que se integra. Este cambio se ha observado también en el presente trabajo, cuando hemos estudiado la formación de organismos-- aduaneros, lo que nos conduce a la afirmación de que la integración latinoamericana requiere dar el paso hacia la formación de la unión aduanera, con el establecimiento del arancel común. En este caso, el problema principal no reside con tanta intensidad en la formación del arancel proteccionista común, sino en coordinar esa política fiscal con un programa común de inversiones donde se aproveche en una mejor forma el capital propio de cada nación participante. Para ello se requiere la paulatina armonización de los sistemas fiscales.

-o-o-o-o-o-o-o-o-o-

- (1).- Las zonas, puertos y depósitos francos, se estudian en el Derecho Aduanero en el tema relativo al territorio aduanero como elemento del arancel. Se consideran aquéllos como lugares situados fuera del espacio aduanero del Estado, por lo que las mercancías que de esos lugares entren en éste, tendrán que cubrir sus respectivos impuestos de introducción. Las Zonas y Perímetros Libres en nuestro país se han ido creando como una medida de política fiscal para abastecer regularmente con mercancías extranjeras a los habitantes de esos lugares, que por su situación geográfica se encuentran alejados de los centros de abastecimiento nacional. La ALALC ha definido en las Resoluciones 10 (I) y 43 (II) de la Conferencia, para los efectos de aplicación del Tratado, lo que debe entenderse por tráfico fronterizo o sea, el abastecimiento de mercancías extranjeras destinadas exclusivamente al consumo local de esos perímetros. Cfr. vid, Enrique Valenzuela, Derecho Aduanero, N.N.U.U., ESAPAC, 1955, 58 p., p. 11
- (2) J.E. Meade, The Theory of International Economic Policy, Volume II, Trade and Welfare, 2a. Ed., London, Oxford University Press, 1961, tablas, cuadros, XIV-618 p., p. 161.
- (3) Ibidem, p. 164.
- (1) Vid, Amparo en Revisión 1631/1958, "Adamás", S.A., y Coags. Acuerdo del Pleno de 9 de mayo de 1961, en que se declara competente para conocer de los amparos en revisión enderezados contra dichos decretos. Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes. Pleno. 1955-1963, México, Mayo Ediciones, 1964, 376 p., Tesis 159, p. 165.
- (5) Vid, Rafael Urrutia Millán, Algunos Aspectos Fiscales y Comerciales de México, México, Libros SELA, 1966, 161 p., p. 68.

- (6) Vid, El Mercado de Valores, Año XXVI, No. 5; Enero 1966, Política sobre Otorgamiento de Permisos de Importación, Lic. Sergio Luis Cano, p. 103-105.
- (7) Roberto Zaneletti, en Claudio Napoleoni, Diccionario de Economía Política, Madrid, Ediciones Castilla, 1962, 1604 p., p. 236.
- (8) Vid, México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., - - Subsidios Fiscales a la Importación de Maquinaria a través de la Regla XIV, México, 1965, 38 p., p. 11.
- (9) Maurice Lauré, Tratado de Política Fiscal, prologado por Fabián Estapé, trad. Manuel García-Margalló Riazas, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, - 1960, XXVI-500 p., p. 282.

## CAPITULO IV

### LA FISCALIDAD EN EL TRATADO DE MONTEVIDEO.

SUMARIO: 1.- Principios adoptados en materia fiscal. a).- Gradualidad. b).- Reciprocidad. c).- Cláusula de la nación más favorecida. 2.- Eliminación de gravámenes y restricciones a la importación. 3.- Procedimiento de reducción. a).- Las listas nacionales. b).- La lista común. 4.- Tratamiento en materia de Tributos Internos. 5.- Las Cláusulas de Salvaguardia. 6.- Disposiciones sobre agricultura. 7.- Medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo. 8.- El problema de las exenciones y subsidios en las exportaciones. 9.- Normas fiscales en los protocolos.

#### 1.- PRINCIPIOS ADOPTADOS EN MATERIA FISCAL.

Hemos visto que el Tratado de Montevideo al crear la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, ha señalado la necesidad de que todos los países miembros reduzcan gradualmente las trabas arancelarias y de otro orden que afecten al comercio internacional. Dicho instrumento exige por consiguiente la modificación de los sistemas aduaneros de cada una de las Partes Contratantes por lo que se refiere a las reducciones que se conceden a los demás miembros, aplicando únicamente su específica política fiscal al comercio exterior, respecto a terceros países. Esto nos revela la importancia que el aspecto fiscal tiene en el perfeccionamiento de esta fase de la integración latinoamericana.

El Tratado de Montevideo recoge en sus disposiciones, la mayor parte de las ideas que se invocaron durante la gestación de esta fórmula de cooperación económica, y principalmente el interés común de lograr con ella un desarrollo económico equilibrado y armónico de sus miembros. Es por ello que en sus normas, el aspecto fiscal tenga un papel tan importante, durante la etapa de transición previa al perfeccionamiento de la zona de libre comercio, consistente en la aplicación y operación del sistema que permita distribuir en forma justa sus ventajas a todos los países miembros. Esta aplicación se desarrolla en los siguientes principios.

##### a).- GRADUALIDAD.

El primero de estos principios es conocido por nosotros, ya que hemos estu-

diado los efectos económicos que un área exclusivista puede causar, a raíz de la creación o desviación que de las corrientes de comercio produzca. La gradualidad de las desgravaciones ha hecho posible la paulatina asimilación de esos efectos económicos para los países miembros.

Según los artículos 4o., 5o. y 7o., la reducción de los gravámenes y restricciones de efecto equivalente deberán realizarse durante el término de doce años, en que se eliminará en lo esencial las trabas del comercio entre los miembros de la Asociación.

Este principio se encuentra inmerso en un programa de liberación que como veremos no supone una selección arbitraria de ítems y rubros determinados de mercancías, sino que atendiendo a un régimen de negociaciones, en que por un lado cada miembro puede valorar y ponderar los beneficios y perjuicios que pudiera reportarle la liberación de importaciones, y por el otro, las negociaciones colectivas que permiten ir formando entre todas las Partes Contratantes el ambiente comunitario que requiere la integración económica multinacional.

Por otra parte, la gradualidad de las desgravaciones y el régimen de negociaciones, permiten a cada país evitar una ruptura perjudicial de la política proteccionista implantada en favor de determinadas ramas industriales, que la utilizan en forma transitoria en tanto se reducen sus costos y se eleva la calidad del producto necesarios para entrar en una concurrencia internacional.

#### b).- RECIPROCIDAD.

Este principio fué causa de grandes deliberaciones en el período anterior a la firma del Tratado, ya que no había la unidad de criterio que hiciera posible fijarle un contenido definitivo. Se concibió originalmente como resultado del equilibrio del comercio de cada país con el conjunto del de los demás miembros. Reciprocidad se identificaba a una equivalencia del comercio recíproco. Era de esa forma un equilibrio global del comercio del área y por tanto un equilibrio de pagos regional. En febrero de 1960, se opusieron a tal concepto Brasil y Argentina, quienes pretendían una enmienda, y el Perú que solicitaba su supresión.

El argumento que esgrimieron consistió en que la reciprocidad no podía confundirse con un equilibrio comercial regional, pues ello implicaría que los recursos generados dentro de la zona debían usarse dentro de ella, lo que daría lugar a la vulneración de la libre disponibilidad de los ingresos provenientes de las exportaciones a la zona, y a la discriminación monetaria respecto a terceros países. Este argumento nos demuestra la influencia de ciertos criterios que serían aceptables en acuerdos de carácter bilateral, pero en tratándose de un intento de cooperación regional, es necesario adoptar puntos de vista solidarios con relación a todos los países asociados, especialmente con aquellos situados en un estrato económico inferior. Esta opi

nión no podría chocar con la defensa que también fué utilizada en el sentido de -- que el superávit que un país hubiere alcanzado, bien podría derivarse de esfuerzos nacionales unicamente y no de diferencias en las balanzas de pagos. No puede -- chocar con este nuevo argumento, ya que los beneficios obtenidos por un país en -- virtud de un esfuerzo nacional, deben redundar -en un proceso de integración económica- en beneficio de toda la región.

Posteriormente se pensó que la reciprocidad debería entenderse como un -- equilibrio comercial entre una parte contratante y el resto de la zona en su conjunto, pero los argumentos en contra fueron los mismos.

En el Tratado de Montevideo, se decidió adoptar como contenido de ese -- principio, el trato recíproco de concesiones tendientes a expandir y diversificar las corrientes de comercio entre cada Parte Contratante y el conjunto de las demás, así como promover la progresiva complementación de sus economías (art. 10).

El concepto de reciprocidad atiende a la necesidad de fijar condiciones equitativas en el régimen de liberación del comercio, por lo que el 2o. párrafo de dicho precepto indica que: "En dichas negociaciones se contemplará con equidad la situación de las Partes Contratantes, cuyos niveles de gravámenes y restricciones sean notablemente diferentes a los de las demás..."

Sin embargo, debe entenderse que la equidad de las negociaciones parte de la base de que las concesiones mutuamente acordadas por los miembros del Tratado, no presupongan necesariamente una equivalencia de ventajas negociadas, sino que observen que con ellas se abre la expectativa de colocar los productos de cada --- miembro en los mercados nacionales de los demás. El artículo 13 sostiene que: "La Reciprocidad prevista en el artículo 10, se refiere a la expectativa de corrientes - crecientes de comercio entre cada Parte Contratante y el conjunto de las demás, - con respecto a los productos que figuran en el programa de liberación y a los que - se incorporen posteriormente".

Prevee el Tratado la posibilidad de que un país, como consecuencia de las negociaciones celebradas en el programa de liberación, sufra desventajas persistentes y acentuadas en el comercio de los productos incluidos en dichos convenios, en cuyo caso las Partes Contratantes deberán examinar la situación y adoptar medidas de carácter no restrictivo que en lugar de frenar, aceleren el ritmo de liberación, para de esta forma corregir las circunstancias desventajosas para el país en cues--- tión (art. 11). En caso de que la situación desventajosa en el comercio de los productos incorporados por un país en el programa de liberación, sea causada por circunstancias distintas a las concesiones otorgadas, "Las Partes Contratantes, procurarán en la medida de su alcance corregir esas desventajas" (art. 12).

Se concluye por consiguiente que el concepto de reciprocidad se refiere a las expectativas que cada miembro tiene de ampliar su mercado nacional en tanto-

otorgue concesiones equivalentes a las franquicias proporcionadas por sus asociados.

c).- CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA.

En cuanto al tercer principio, el de Tratamiento de la Nación más Favorecida, el Capítulo IV del Tratado lo configura de la forma más amplia posible, lo cual ha dado lugar a que por diferentes acuerdos, las Partes Contratantes le hayan limitado su alcance.

A la luz del artículo 18, cuando un país miembro otorga cualquier ventaja, franquicia o privilegio en relación con un producto originario o destinado a cualquier otro, esa concesión "será inmediata e incondicionalmente extendida al producto similar originario o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes". Como es de verse, este principio tiene gran amplitud y extiende sus beneficios por igual a capitales públicos o privados, los que gozarán en el territorio de cada nación miembro, de tratamiento no menos favorable que aquel que se concede a capitales provenientes de cualquier otro país (art. 20).

De acuerdo con el artículo 19 del Tratado, solo quedan excluidas de los beneficios de la cláusula de mayor favor, todas aquellas franquicias, ventajas o privilegios ya concedidos o que se concedieran en virtud de convenios entre Partes Contratantes, o entre Partes Contratantes y terceros países a fin de facilitar el tráfico fronterizo.

Sin embargo esta no es la única limitación que se establece, ya que si se realiza una labor interpretativa de ciertas disposiciones del Tratado y de resoluciones dictadas por las Partes Contratantes en documentos diferentes, pero que se relacionan directamente con la integración económica basada en dicho instrumento jurídico, veremos como el tratamiento de la nación más favorecida no funciona con toda la amplitud y aplicación automática que el artículo 18 prevé.

De esta manera tenemos que el artículo 32, inciso a), dispone que las Partes Contratantes se comprometen a dictar medidas que faciliten el crecimiento de los países de menor desarrollo económico relativo, tales como el que un miembro conceda a favor de otro que se encuentra en esta situación, "mientras sea necesario y con carácter transitorio, ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas.

Con relación a los llamados acuerdos de complementación por sectores industriales, de los que nos hablan los artículos 16 inciso b) y 17 del Tratado, tenemos que el principio que se comenta podrá aplicarse sujeto a ciertas modalidades. Al celebrarse un acuerdo de este tipo, debe dejarse abierto a la participación de cualquier parte contratante interesada, la cual podrá adherirse al convenio en el momento en que lo desee, rompiéndose así con la inmediatez e incondicionalidad en la aplicación del principio de que nos habla el art. 18. La extensión automática

del programa de liberación de gravámenes y restricciones a que se sujete el acuerdo respectivo, solamente opera, de acuerdo con la Resolución 99 (IV) de la Conferencia, en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, quienes no tendrán que otorgar compensación alguna. Esta resolución la ha confirmado la Declaración de los Presidentes de América, que en su Programa de Acción, Capítulo I, numeral 2, que fija las medidas a seguir por la ALALC, indica como una de ellas en su inciso c): el "propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial, procurando la participación de los países de menor desarrollo económico relativo".

Una excepción más al trado de mayor favor, la tenemos con relación a los -- llamados acuerdos subregionales. La Declaración de los Presidente de América, en el Capítulo I, numeral 2, inciso d), acordó que la ALALC debía "propiciar la concertación de acuerdos subregionales de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional". Siendo el objetivo de dichos acuerdos dar celeridad al programa de liberación del comercio, se dispuso que las desgravaciones subregionales no se harían extensivas a países no participantes en dicho acuerdo, "ni crearán para -- ellos obligaciones especiales", excepto los de menor desarrollo económico relativo, quienes tendrán derecho a participar en aquellos acuerdos subregionales que sean de su interés y obtener en ellos condiciones preferenciales (véase resolución 222 (VII) artículos 7o. y 8o.). Estos tratamientos preferenciales no extensivos y de carácter transitorio, también deben ser aplicados en esa forma a los llamados países "de mercado insuficiente", con objeto de ir fundamentando paulatinamente la finalidad primordial de la integración económica latinoamericana: un desarrollo económico equi-- librado y armónico.

Como vemos, el Tratamiento de la Nación más favorecida de que nos habla -- el Capítulo IV del Tratado, se ha ido ajustando a ciertas modalidades, que tienen -- por razón de ser, el cumplir con los objetivos que se propusieron conseguir las Partes Contratantes al iniciar el proceso de integración y que se encuentran contenidos en -- el Preámbulo del mismo, analizados por nosotros en el capítulo segundo de este tra-- bajo. De tal suerte, que al limitar la aplicación inmediata e incondicional de la -- cláusula de mayor favor, se le ha hecho depender del principio de reciprocidad, en-- tendido como lo hemos indicado, como un conjunto de reglas que sitúan a todos los -- miembros en una auténtica igualdad, que atendiendo a los intereses de todos, les per-- miten beneficiarse en forma equitativa de las concesiones, ventajas y privilegios que se otorgan.

Consecuentemente sólo podrá aplicarse el artículo 18 con todo rigor, respecto de las ventajas concedidas en las relaciones comerciales de un miembro con un tercero (1), y en el caso de que las ventajas no extensivas concedidas por una Parte Con-- tratante, en favor de otra de menor desarrollo económico relativo, al vencimiento de su plazo de vigencia, no fueran prorrogadas, ni retiradas por el miembro que las otor-- gó.

## 2.- ELIMINACION DE GRAVAMENES Y RESTRICCIONES A LA IMPORTACION.

El llamado Programa de Liberación del Intercambio, según el Capítulo II - del Tratado, deberá realizarse en el período de transición previo al perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio. Dicho período al decir del artículo 2o., se ajustará al término de doce años a contar desde el día dos de junio de 1961, fecha en que entró en vigor el Tratado, un mes después de haberse depositado el tercer instrumento de ratificación.

Durante este término de doce años, las Partes Contratantes se han obligado a eliminar gradualmente para lo esencial de su comercio recíproco, "los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante", como reza el primer párrafo del artículo 3o.

Hemos visto en el capítulo precedente, como la política fiscal de los países respecto a sus importaciones no se limita exclusivamente al establecimiento de barreras arancelarias proteccionistas, sino que se complementa con la fijación de ciertas restricciones al volumen de las mismas, como son los controles de cambios, remate de divisas, depósitos previos, permisos previos, etc. Los países que han suscrito el Tratado, se han obligado por consiguiente a ir eliminando todos esos instrumentos de control de su política de importaciones, por lo que se refiere únicamente a las mercancías que provienen de cualquiera de las demás Partes Contratantes.

Según el segundo párrafo del mencionado precepto, se entiende por gravámenes, los derechos aduaneros y cualesquier otro recargo de efecto equivalente, sea de carácter fiscal, cambiario o monetario, que incidan sobre las importaciones, no considerándose como tales y consecuentemente sin obligación de eliminarlos, los derechos o recargos cuyo valor corresponda al costo de los servicios prestados.

Por lo tanto, están sujetos a su eliminación, los impuestos a la importación, los derechos cuyo valor exceda al costo del servicio prestado, por lo que se refiere al excedente, y aquellas restricciones de naturaleza cambiaria, monetaria o mercantil, cuya incidencia recaiga sobre el costo de las mercancías.

En la Primera Reunión de Expertos Aduaneros celebrada en la ciudad de Montevideo del 1o. al 15 de agosto de 1960, se interpretó, previo estudio del precepto aludido, que debían considerarse como gravámenes a la importación, los siguientes:

- 1.- Los aranceles a la importación, sus cuotas adicionales e impuestos sobre la transferencia de fondos al extranjero para pagar importaciones.
- 2.- Derechos consulares cuando no correspondan al costo del servicio prestado.

- 3.- Contribuciones especiales fijadas en forma de retribución por la prestación de un servicio, cuando excedan el costo de dicho servicio.
- 4.- Impuestos internos que se aplican a la mercancía importada y no para la similar nacional, salvo lo dispuesto por el Tratado en materia de tributos internos.
- 5.- Gravámenes de naturaleza cambiaria y los sistemas de adjudicación de cambios cuando tengan por efecto aumentar el costo de cambio de ciertas importaciones.
- 6.- Los costos de financiamiento de los depósitos previos; y
- 7.- Otros gravámenes o restricciones que representan una protección directa o indirecta a productos nacionales o una imposición a las importaciones por razones fiscales o cambiarias y que tengan por efecto aumentar el costo de las mercaderías importadas (2).

Con relación a este último tipo de obstáculos al comercio, enumerados en los puntos 5, 6 y 7 anteriores, la Conferencia de las Partes Contratantes ha establecido en la Resolución 66 (II) que la eliminación de gravámenes y restricciones tiene por objeto fijar un tratamiento preferencial en favor de las importaciones de la zona, por lo que no podrá incluirse en él, productos sujetos a "cualquier restricción", por la cual una Parte Contratante se reserve el derecho de impedir o dificultar por decisión unilateral, los efectos de una concesión. Según la propia resolución, las únicas excepciones válidas por las cuales se podrán evitar los efectos no discriminatorios de una concesión, serán las previstas por el régimen de salvaguardia del Tratado, y aquellas en que por acuerdos entre dos o más miembros, se reconozcan "circunstancias especiales, por las que no se puedan eliminar en forma total", las restricciones impuestas a productos que se pretendan incluir en las listas nacionales. A mayor abundamiento, la liberación del comercio debe extenderse, según Resolución 216 (VII) de la Conferencia, hasta aquellas medidas administrativas que puedan considerarse como de carácter restrictivo.

Una cuestión tan importante como la misma eliminación de gravámenes al comercio, la constituye la necesidad de fijar ciertas reglas de cálculo para conocer la incidencia real de dichos gravámenes y poder así conocer las reducciones efectivas en los niveles impositivos que cada país miembro ha sido concediendo a los demás. Este problema reviste gran importancia con respecto a la reciprocidad de beneficios que debe entrañar el programa de liberación. Es por ello que en el Protocolo No. 1 del Tratado, Título V, se disponga que "en las negociaciones se tomarán en consideración los casos en los cuales diferentes niveles de gravámenes sobre ciertos productos determinen condiciones no equitativas de competencia entre los productos de la Zona.- Con este fin, se procurará la equiparación previa de tarifas o cual--

quier otro procedimiento adecuado para obtener la más efectiva reciprocidad".

### 3.- PROCEDIMIENTO DE REDUCCION.

El período de doce años previsto por el Tratado, tiene por objeto que las Partes Contratantes se otorguen gradualmente, por medio de negociaciones entre sí, una serie de concesiones que liberen de obstáculos su comercio recíproco y establezcan un margen de preferencia a favor de la Zona.

Estas negociaciones periódicas tienden a formar dos clases de listas de artículos, a saber: la Lista Nacional, con las concesiones otorgadas por un miembro a ciertos artículos importados de la zona; y la Lista Común, constituida por una relación de productos respecto a los cuales todas las Partes Contratantes se obligan a liberar para lo esencial su comercio al término del programa de liberación, o sea, el 2 de junio de 1973 (artículo 4o.).

#### a).- LAS LISTAS NACIONALES.

Para la formación de las listas nacionales, cada Parte Contratante deberá conceder anualmente a las demás Partes Contratantes, reducciones de gravámenes a la importación de artículos de la Zona, equivalentes por lo menos al 8% sobre la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países, hasta alcanzar la eliminación en lo esencial de esas cargas a su comercio recíproco (artículo 5o., primer párrafo). Se entiende por gravámenes para terceros países, los que se encuentren en vigor al 31 de diciembre anterior a cada negociación (artículo 5o., segundo párrafo).

Por consiguiente, es necesario calcular dos medias ponderadas: una compuesta por el promedio de los gravámenes aplicables a la importación de terceros países y otra con el promedio de los gravámenes aplicables a la importación de bienes provenientes de la Zona. Entre uno y otro promedio, debe existir una diferencia no inferior al porcentaje mínimo anual (8%).

Se tomará como base de dicho porcentaje, según el artículo 9o., el promedio anual del valor del intercambio en el trienio precedente al año en que se realice cada negociación.

El Protocolo No. 1, Sobre Normas y Procedimientos en las Negociaciones, Título 1, puntos 3 y 4, señala que para calcular cada una de las medias ponderadas, se dividirá el monto total del importe de los gravámenes aplicables a la importación del conjunto de los artículos considerados, entre el valor total de las importaciones de ese conjunto. Esta operación dará por resultado un porcentaje para cada una, los cuales al compararse deberán arrojar una diferencia no inferior al 8% por el número de años transcurridos.

Consecuentemente, la media ponderada para la Zona, se ha obtenido por -- cada Parte Contratante, al dividir el importe de los gravámenes residuales (reduci-- dos) que piensa aplicar a las importaciones de ciertos productos de la Zona, entre - el valor total de las importaciones de los mismos productos sin atender a su proceden-- cia. Se pensó que mediante este sistema de desgravación, cada Parte Contratante - podría preveer las ventajas o inconvenientes, que la reducción de ciertos graváme-- nes traería consigo, dándole así flexibilidad a la desgravación y haciendo posible - que la modificación de los sistemas aduaneros nacionales, no sorprenda de improvi-- so a ciertas producciones no aptas aún para competir con sus similares latinoamerica-- nos.

Si las concesiones otorgadas por un miembro, son mayores al mínimo del 8% anual, el excedente podrá estar sujeto a compensación en la concesión que otorgue en años posteriores. Basada siempre en el principio de reciprocidad, se prevé que dentro del proceso de desgravación, una Parte Contratante tenga problemas por --- cuanto a que su "régimen de importación contenga restricciones de naturaleza tal - que no permita establecer la debida equivalencia con las reducciones de graváme-- nes otorgadas por otra u otras Partes Contratantes", en cuyo caso la contrapartida - de tales reducciones de gravámenes se complementará mediante la eliminación o a-- tenuación de aquellas restricciones de naturaleza diferente (art. 5o., párrafo terce-- ro.)

Se ha interpretado esta disposición en el sentido de que se persigue un ritmo de desgravación diferencial entre gravámenes y restricciones de naturaleza diversa, ya que se considera que estas últimas han sido establecidas por algunos países latino-- americanos no con el objeto de proteger su economía interna, sino de regular proble-- mas derivados de su balanza de pagos. Al estar prevista esta situación por el Trata-- do en sus cláusulas de salvaguardia, se pensó que en el programa de liberación, di-- chas restricciones se eliminarán en forma más acelerada que los aranceles.

Las listas nacionales deben entrar en vigor, el día 1o. de enero de cada año, como lo ordena el artículo 6o., excepto las que resulten de la primera negociación, que debieron entrar en vigor la fecha convenida por las Partes Contratantes.

Se establece la posibilidad en el artículo 8o., del retiro de negociaciones -- contenidas en las listas nacionales, estableciéndose como condiciones, que las demás - Partes Contratantes consientan en ello y que la Parte Contratante que pretenda reti-- rar una o varias concesiones de su lista nacional, las sustituya por otra u otras que las - compensen convenientemente.

Ahora bien, se observa dentro del Tratado, la preocupación que sus autores - tuvieron por hacer efectivo el valor de las concesiones otorgadas por una Parte Con-- tratante en favor de las demás, en cumplimiento del compromiso de formar su Lista -- Nacional. Sabemos ya, que de acuerdo con la naturaleza jurídica de una zona de -

libre comercio, cada país miembro puede adoptar las medidas que considere adecuadas en sus relaciones comerciales con terceros países, sin embargo, en ocasiones la adopción de dichas medidas podría afectar directamente la liberación comercial que se persigue en el área. De allí que las partes contratantes se hayan comprometido en el artículo 48, a que ninguna modificación introducida por alguna de ellas en su régimen general de imposición de gravámenes a la importación, "podrá significar un nivel de gravámenes menos favorable que el vigente antes de la modificación para cada uno de los productos que fueran objeto de concesiones a las demás Partes Contratantes", es decir, de las concesiones establecidas en su Lista Nacional.

Fundándose en esa preocupación, la Conferencia de las Partes Contratantes dictó el 19 de noviembre de 1962, la Resolución 53 (II), que fija una serie de normas cuyo objeto es la "Protección del Valor de las Concesiones". Se acordó que -- las concesiones que cada Parte Contratante otorgue a las demás en cumplimiento del Programa de Liberación, entrañan dos obligaciones: 1.- "la reducción o eliminación de los gravámenes y restricciones a la importación de cada uno de los productos incorporados a la Lista Nacional"; y 2.- "el establecimiento de un margen de preferencia zonal, con relación a los tratamientos aplicados a la importación de -- esos mismos productos desde terceros países". (artículo 1o.).

Se consideró que este margen de preferencia es necesario para estimular la -- gradual sustitución de importaciones desde terceros países, por lo cual se debía impedir su alteración por la acción unilateral del país que hubiera otorgado la respectiva concesión.

Ahora bien, ¿qué se entiende por margen de preferencia?. Cabe aclarar -- que los llamados gravámenes residuales son los que subsisten en las listas nacionales, en las listas especiales no extensivas y en las listas de los acuerdos de complementación. Consecuentemente, el margen de preferencia es el que existe entre el nivel -- de gravámenes residuales y el nivel de gravámenes aplicables a terceros países, por lo que la reducción de este último nivel u otras prácticas de comercio exterior de -- igual efecto, aplicadas por cada país miembro en ejercicio de su particular política comercial, traen como consecuencia la alteración del referido margen preferencial, a menos que a dicha reducción o medida de igual efecto, corresponda una reducción -- igual en el nivel de gravámenes residuales, práctica que se conoce con el nombre de restitución de márgenes preferenciales.

De esta suerte, las Partes Contratantes se han comprometido "a no disminuir -- los márgenes de preferencia resultantes de las negociaciones, cuando tal disminución afecte la eficacia de las concesiones, y a no adoptar medida alguna de igual efecto". Se ha establecido que este compromiso tiene por objeto "permitir la materialización -- de las expectativas de comercio y de estimular las corrientes de intercambio generadas por el Programa de Liberación", por lo que cuando una Parte Contratante se enfrenta a circunstancias desventajosas en el intercambio de un producto incluido en -- dicho programa, aplique las medidas de excepción que el Tratado prevee, en materia --

de retiro de concesiones (art. 8), cláusulas de salvaguardia (arts. del 23 al 25) y de limitación de importación a productos agropecuarios (art. 28).

Como es de verse en esta resolución, se amplían mucho más los términos en que se expresa el art. 48 del Tratado respecto a la defensa del valor de las concesiones, la que es de gran importancia pues prepara el camino para cuando se llegue a adoptar una política comercial común frente a terceros países, con la creación de la unión aduanera prevista en la Declaración de los Presidentes de América.

#### b).- LA LISTA COMUN.

Según el artículo 4o., inciso b), se forma ésta con la relación de los productos cuyo gravámenes y demás restricciones, las Partes Contratantes por decisión colectiva se han comprometido a eliminar íntegramente en el plazo de doce años, --- atendiendo a los porcentajes mínimos que señala el artículo 7o.

Este precepto señala que la Lista Común deberá estar formada por productos cuya participación en el valor global del comercio entre las Partes Contratantes alcance, en cuatro etapas, los siguientes porcentajes: la primera sección, para el -- primer trienio, formada por productos que representen el 25% del comercio zonal; -- la segunda, para el segundo trienio, por productos que representen el 50%; la tercera, para el tercer trienio, por el 75%; y la cuarta, para el cuarto trienio, que debe -- rá cubrir lo esencial del intercambio recíproco.

Para calcular este porcentaje, también deberá tomarse como base el promedio anual del valor del intercambio en el trienio precedente al año en que se realice la negociación (art. 9o.), entendiéndose que si dicho promedio indica que el -- porcentaje correspondiente a una fracción anterior de la lista, se ha reducido por -- la evolución del intercambio recíproco, deberá realizarse el ajuste en la negocia-- ción que corresponda, cumpliéndose así con los porcentajes establecidos por el ar-- tículo 7o. Esta situación se ha presentado al negociarse la segunda fracción de la -- Lista Común, cuando se observó que los productos incluidos en la primera, ya no re -- presentaban el 25% del comercio zonal sino un 23%. Las Partes Contratantes para -- concluir la segunda etapa de la Lista, tendrán que agregarle, productos que repre -- senten un 27% más de su comercio recíproco, para así ajustarse al programa estable -- cido por el artículo 7.

En la práctica se han presentado las más graves crisis del período de transi-- ción, precisamente respecto a la negociación de la Lista Común. En 1964, para -- conciliar los diferentes intereses, debieron adoptar la Resolución 100 (IV) que con -- tiene un "Programa de Complementación e Integración Económicas", con el cual se -- le dió un sentido diferente al sistema. En 1967, no se pudo suscribir el Acta de Ne -- gociaciones correspondiente a la segunda fracción de la Lista Común, en virtud de -- que las Partes Contratantes exigen previamente la fijación de Normas que regulen --

el comercio de productos agropecuarios, una vez perfeccionada la zona, así como el tratamiento aplicable por la ALALC a las empresas públicas o paraestatales; cuestiones de fondo que se ha descubierto al pretender liberar de gravámenes a la importación al trigo y el petróleo.

La Resolución 70 (III) de la Conferencia, de fecha 21 de noviembre de 1963, ha señalado que para facilitar la negociación de la Lista Común, se debe entender que la inclusión de un producto en ella "compromete a cada una de las Partes Contratantes, a que antes del día dos de junio de 1973, eliminen totalmente los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de ese producto cuando sea originario del territorio de cualquier Parte Contratante". Por consiguiente, no hay obligación de los miembros de desgravar total o parcialmente ese producto antes del término indicado.

Los productos incluidos en la Lista Común, no tienen necesariamente que figurar en las Listas Nacionales, pero cuando un producto esté incluido en ambas, se deberá agregar a aquella, los tratamientos convenidos para esos productos en las Listas Nacionales (arts. 2o. y 3o. de la Resolución 70 (III)).

Por último, tenemos que el artículo 8o. del Tratado, señala que en tratándose de la Lista Común, la inclusión de un producto es definitiva y las concesiones otorgadas sobre tales productos son irrevocables. Los efectos previstos por esta disposición se comienzan a producir al momento de la suscripción del Acta de Negociaciones respectiva.

#### 4.- TRATAMIENTO EN MATERIA DE TRIBUTOS INTERNOS.

En el Capítulo V del Tratado, las Partes Contratantes han establecido el régimen aplicable en materia de impuestos internos que sean susceptibles de gravar productos importados originarios de cualquiera de ellas. Este régimen persigue fijar un tratamiento no menos favorable a los productos importados de la zona, frente a los productos nacionales de aquella Parte Contratante que aplique los referidos impuestos internos.

De esta forma, el artículo 21 indica: "En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de una Parte Contratante, gozarán en el territorio de otra Parte Contratante de un tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales". Tiene por objeto esta disposición, establecer un trato fiscal igualitario al producto de origen zonal, frente al producto nacional dentro del espacio económico de una Parte Contratante. Considero que esta disposición será aplicable también, una vez concluido el período transitorio, la cual en tanto no sea reformada, fija una de las bases sobre las que deberá descansar la libre competencia en el mercado ampliado al perfeccionarse la integración económica latinoamericana.

El artículo 22 primer párrafo, en contraste, señala que "En los casos de los productos incluidos en el programa de liberación que no sean producidos o no se produzcan en cantidades sustanciales en su territorio, cada Parte Contratante tratará de evitar que los tributos u otras medidas internas que se apliquen, deriven en la anulación o reducción de cualquier concesión o ventaja obtenida por cualquier Parte Contratante en el curso de las negociaciones". Se entiende que esta disposición se aplicará durante el período de transición, lo que se confirma si analizamos su doble objeto: por un lado, sigue con la orientación del art. 48 ya comentado, al intentar impedir que las concesiones otorgadas mediante reducciones arancelarias, se anulen o disminuyan por la aplicación de impuestos internos, y por el otro, evitar que la aplicación de dichos impuestos por una Parte Contratante sobre un producto que se encuentre incluido en el proceso de reducción, incidan en mayor grado sobre artículos originarios de la zona, que sobre los iguales o similares nacionales "no producidos en cantidades sustanciales".

Un problema diferente, es el que puede derivarse de la aplicación por un miembro de impuestos internos que graven únicamente productos importados de la zona y no a similares nacionales, caso en el cual, al tener dicho gravámen un efecto arancelario, tendría que eliminarse, cumpliendo con lo establecido por el artículo 3o., que obliga a las Partes Contratantes a suprimir "los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio" de cualquiera de ellas. De otra manera sería posible evadir los efectos jurídicos que entraña el programa de desgravación, al imponer gravámenes internos que recayeran exclusivamente sobre artículos importados de la zona.

Por ello consideramos que en la hipótesis prevista por el artículo 22 de que un producto incluido en la nómina de reducción, "no se produzca" en el respectivo país miembro, pero que mantenga en vigor un impuesto interno que grave dicho artículo, en ese caso, dicho gravámen deberá eliminarse pues incide directamente sobre la importación del producto, al carecer de sucedáneos nacionales.

El mencionado artículo en su segundo párrafo señala el procedimiento a seguir en caso de que una Parte Contratante se considera afectada por la aplicación de tributos internos, o sea, el recurrir a "los órganos competentes de la Asociación".

##### 5.- LAS CLAUSULAS DE SALVAGUARDIA.

Siendo uno de los objetivos del Tratado de Montevideo, crear "condiciones propicias para que las actividades productivas existentes se adapten gradualmente y sin perturbaciones a nuevas modalidades de comercio recíproco", como lo señala el párrafo cuarto de su Preámbulo, es consecuente con ello, el establecimiento de un régimen de excepción al cual las Partes Contratantes pueden recurrir cuando el proceso de desgravación está causando perturbaciones graves a su economía nacional.

De esta forma, en el Capítulo VI del Tratado, denominado "Cláusulas de Salvaguardia", se prevén dos hipótesis que dan lugar a la aplicación del régimen. Se consideró que cuando los efectos económicos de la liberación del comercio pudieran causar a una Parte Contratante, un perjuicio grave en sus actividades productivas, o bien, cuando una Parte Contratante tuviera que recurrir a medidas especiales tendientes a establecer el equilibrio de su balance de pagos global, se pudiera aplicar este régimen de excepción consistente en el establecimiento de restricciones respecto a las importaciones originarias de la zona con el objeto de corregir dichas situaciones.

En efecto, el artículo 23 contempla la primera posibilidad: "Las Partes Contratantes podrán autorizar a cualquier Parte Contratante a imponer... restricciones a la importación de productos procedentes de la zona, incorporados al programa de liberación, cuando ocurran importaciones en cantidades o en condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas de significativa importancia para la economía nacional". Sin embargo, el establecimiento de dichas restricciones se encuentra sujeto a las siguientes condiciones: que las Partes Contratantes estén de acuerdo con la aplicación del régimen al caso concreto, que dichas medidas tengan un carácter transitorio, sean impuestas "en forma" en no discriminatoria y siempre que no signifiquen una reducción del consumo habitual del país importador", como el mismo precepto dispone.

La segunda posibilidad, establecida por el artículo 24, opera en una forma diferente. Cuando una Parte Contratante "haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balance de pagos global", en ejercicio de su particular política al respecto, el régimen implica que las Partes Contratantes, previa solicitud de aquella, la autoricen a extender dichas medidas al comercio intrazonal de productos incorporados al programa de liberación, siempre y cuando tengan un carácter transitorio y se apliquen en forma no discriminatoria. El Tratado obliga a las Partes Contratantes a procurar "que la imposición de restricciones en virtud de la situación del balance de pagos, no afecte dentro de la Zona, al comercio de los productos incorporados al programa de liberación", esto es, que siempre que sea posible, dichas restricciones se apliquen únicamente a productos sobre los cuales no se hayan otorgado reducciones arancelarias (artículo 24, segundo párrafo).

En virtud de lo dispuesto por ambos preceptos, se colige que las cláusulas de salvaguardia solo pueden ser aplicadas por un país miembro, cuando las Partes Contratantes, después de examinado el caso, las hayan autorizado; sin embargo, -- cuando se presentara de improviso cualquiera de las dos hipótesis previstas y exigiere la aplicación urgente de dichas medidas, el artículo 25 autoriza a "la Parte Contratante interesada", para que las adopte "con carácter de emergencia ad referendum de las Partes Contratantes", con la obligación de comunicar de inmediato el hecho al Comité Ejecutivo Permanente, quien si lo considera necesario, convocará a Sesiones Extraordinarias a la Conferencia de las Partes Contratantes. Se entiende que deberá sujetarse esta adopción a la ratificación posterior de todos los Estados miembros.

La aplicación del régimen, se limita al término de un año, pasado el cual, el Comité Ejecutivo por su propia iniciativa o a solicitud de cualquier país miembro, propondrá a la Conferencia se inicien negociaciones tendientes a eliminar dichas medidas (artículo 26). No obstante lo anterior, el segundo párrafo de dicho precepto sostiene: "Lo dispuesto en el presente artículo no afecta la norma prevista en el artículo 8". Esto significa que el principio de irrevocabilidad de las concesiones incluidas en la Lista Común, no se viola cuando un país ejerce restricciones respecto a importaciones de artículos que consigne dicha nómina, puesto que en las negociaciones a que se refiere el artículo 26, existe la posibilidad de retirar las restricciones establecidas en uso de cláusulas de salvaguardia. Asimismo se desprende, que si después de transcurrido el término de un año, el Estado miembro que haya aplicado dichas cláusulas, considera que aún subsiste la situación por la cual las adoptó, podrá utilizar, solamente en el caso de que se hayan restringido importaciones de la Zona de artículos negociados, el recurso del retiro de concesiones incluidas en su propia Lista Nacional, siguiendo para ello, el procedimiento que el mencionado artículo 8 establece.

Ahora bien, ya podemos observar la importancia que este régimen tiene para la integración de las economías de los países latinoamericanos, pues reconoce una realidad: el grado de vulnerabilidad de las mismas. Hace posible para los Estados miembros la asimilación gradual de los efectos de un libre intercambio internacional, principalmente el relativo a la creación de una nueva fuente comercial de gran amplitud. No obstante, en sentido inverso su utilización no debe prestarse al abuso, sino estar condicionado a una serie de requisitos que el mismo Tratado prevé.

Con el fin de que la adopción del régimen cumpliera exactamente dichas prescripciones y con vistas a su actuación una vez concluido el período de perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, en su Resolución 9 consideró necesaria la reglamentación del Capítulo VI del Tratado, en la que se establecieran "procedimientos que sin impedir que los países que afrontan dificultades puedan recurrir a las cláusulas de salvaguardia, aseguren asimismo que las mismas perturbarán al mínimo posible las corrientes comerciales dentro de la ALALC". Para ello se fijaron como bases: 1.- Para atenuar el uso de este régimen, se debe incluir en la reglamentación "instancias que permitan la aplicación de medidas de cooperación multilateral"; y 2.- Que estas cláusulas no se apliquen a la importación de artículos incluidos por una Parte Contratante en las listas especiales de concesiones no extensivas a favor de países de menor desarrollo económico relativo (artículo 32 inciso a) del Tratado).

En cumplimiento con dicha resolución, la Conferencia a dictado dos resoluciones que establecen la reglamentación del Capítulo VI del Tratado. Por resolución 134 (V) de fecha 30 de diciembre de 1965, las Partes Contratantes han delegado en favor del Comité Ejecutivo Permanente la facultad (que le corresponde a -

la Conferencia según el Tratado) de decidir sobre la aplicación de las cláusulas -- así como para que promueva y autorice la adopción de medidas de cooperación multilateral que corrijan las situaciones por las que un miembro recurra a dichas cláusulas.

Propiamente el Reglamento respectivo se ha establecido por la Resolución 219 (VII) de 18 diciembre de 1967. Se han fijado en ella una serie de requisitos -- para la debida observancia del Capítulo VI, por los cuales para que un miembro -- pueda acogerse al régimen de salvaguardia, debe presentar al Comité una solici--- tud que contenga: a).- Una descripción de la situación que afronta; b).- La indi cación de cuales medidas aplicará para corregirla en caso de que aprobación de su solicitud; y c).- La forma como cumplirá las condiciones establecidas en los artí--- culos 23 y 24 del Tratado, respecto al tiempo de aplicación y tratamiento no dis--- criminatorio. (artículo 1o.)

Además de esos requisitos, en la solicitud, el Estado interesado deberá des--- motrar, en caso de que la situación que afronta sea la prevista por el artículo 23 -- del Tratado: a).- Que sus importaciones de la zona causan o amenazan causar gra--- ves perjuicios a ciertas actividades productivas; b).- Que estas tienen significati--- va importancia para la economía nacional; y c).- Que las restricciones proyecta--- das no significarán una reducción del consumo habitual de su mercado nacional --- (artículo 2o.) En caso de recurrir al artículo 24 del Tratado, deberá presentar "una estimación suficientemente documentada de las posibles incidencias que sobre el co--- mercio global zonal y de productos negociados tendrá la aplicación de restriccio--- nes", así como una serie de datos que demuestren el desequilibrio en su balance de pagos global (artículo 3o.).

El Comité está obligado a dictar su resolución en forma improrrogable den--- tro del término de 20 días contados desde la presentación de la solicitud o desde -- que sea complementada la información insuficiente (artículo 5o.).

En caso de que un miembro aplique cláusulas de salvaguardia con carácter de emergencia, deberá comunicar de inmediato su decisión al Comité, acompaña--- do las informaciones y pruebas ya mencionadas según el caso, debiendo el último -- dictar su resolución en el plazo de 20 días (artículo 6o.).

La resolución del Comité debe estar fundada, ya sea aprobatoria o negato--- ria. En el primer caso deberá precisar las restricciones autorizadas y el plazo de -- vigencia (artículo 9o.) El Comité está autorizado para dejar sin efecto la autoriza--- ción, en caso de considerar que ha desaparecido la situación que le dió origen, y -- en forma de sanción, cuando compruebe que se ha dado un tratamiento discrimina--- torio y a los productos originarios de la Zona e incorporados al programa de libera--- ción (artículo 16o.).

La autorización no puede exceder de un año, como lo señala el Tratado, pero cuando la Parte Contratante que aplica las cláusulas estima que las circunstancias invocadas hacen necesaria su prórroga, el Comité convocará a la Conferencia para que considere el caso en un plazo de 30 días contados desde el vencimiento del término autorizado (artículos 10o, en relación con el 17o y 18o). El artículo 11o, faculta al Comité para promover la aplicación de medidas de cooperación multilateral que corrijan las situaciones por las que se haya recurrido a dichas cláusulas, incluyendo así la posibilidad de que por este medio, se pueda ir reduciendo el uso del régimen de salvaguardia.

#### 6).- DISPOSICIONES SOBRE AGRICULTURA.

Uno de los temas más importantes del Tratado, por necesidad, es el que se refiere al tratamiento que se le dará, durante la etapa de transición, a los productos agropecuarios, ya que la producción más significativa en la mayoría de los países miembros es precisamente la agrícola y con menor intensidad la ganadera.

El Capítulo VII del Tratado a grandes rasgos manifiesta el propósito de las Partes Contratantes de coordinar las políticas de desarrollo agrícola y de comercio de artículos agropecuarios; establece la posibilidad de intensificar éste, por medio de acuerdos dirigidos a cubrir los déficit de la producción nacional y fija un régimen especial de protección a la producción agro-pecuaria. Nosotros nos limitaremos a comentar brevemente las disposiciones de contenido fiscal de éste Capítulo.

El artículo 28 señala que durante el período de transición de doce años a que se refiere el artículo 2, "cualquier Parte Contratante podrá aplicar... al comercio de productos agropecuarios de considerable importancia para su economía, - incorporados al programa de liberación... , medidas adecuadas..." que implican - una protección de la producción de dichos artículos, en tanto sirvan para promover la gradual complementación económica entre los países miembros en esta zona. Las medidas que se pueden adoptar consisten en: 1.- "limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna"; y 2.- "nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional".

En el primer caso, las "medidas adecuadas" consistirán en el establecimiento de restricciones cuantitativas de carácter mercantil, tales como depósitos y licencias previos, que reduzcan la importación a la cantidad que requiera la producción interna para abastecer el mercado nacional. Para nivelar los precios, se podrán establecer determinados gravámenes que al incidir sobre el precio de los productos importados lo equiparen al nacional, siempre que no impliquen un trato discriminatorio, esto es, que no se grave únicamente el producto importado en caso de ser impuestos internos, y en caso de ser aranceles, que dichos productos no se haya incluido en las negociaciones de las Listas de desgravación a que se refieren los artículos 4o, 5o, y 7o.

La aplicación de estas medidas está sujeta a las siguientes condiciones: -- que se apliquen en forma no discriminatoria, "que no signifiquen disminución de su consumo habitual ni incremento de producciones antieconómicas", y que el país -- que las decida adoptar, lo comunique a las demás Partes Contratantes antes de su aplicación.

Implica la segunda condicionante apuntada, que las medidas adoptadas no deben ser combinadas con restricciones al consumo.

En caso de que una parte se considere perjudicada por la disminución de sus exportaciones como consecuencia de la reducción del consumo habitual en el país que haya aplicado las medidas previstas en el artículo 28 y/o de incremento antieconómico de las producciones, según el artículo 31, podrá recurrir a los órganos competentes de la Asociación a efecto de que examinen la situación presentada y formulen recomendaciones para que se adopten las medidas adecuadas.

En el artículo 29 se considera que para lograr la expansión del comercio de artículos agropecuarios, se celebren acuerdos entre las Partes Contratantes para cubrir los deficit de las producciones nacionales. Se entiende que estos acuerdos deberán contener concesiones arancelarias entre las Partes que los hayan celebrado (3), las que deberán incluirse en listas especiales, dándose prioridad a productos originarios de la zona en condiciones normales de competencia y sin alterar las corrientes tradicionales del comercio de esos productos.

El párrafo final de este precepto señala, que celebrados esos acuerdos -- "las demás Partes Contratantes deberán ser informadas" de su entrada en vigor, lo que implica la posibilidad de que se adhieran a éstos.

Considero que sobre estas disposiciones debe también recaer una reglamentación que haga posible su debida observancia, dentro de la etapa de perfeccionamiento de la zona, ya que una vez logrado éste, deberá estarse a las disposiciones que ha aprobado la Conferencia en Sesiones Extraordinarias el 3 de septiembre del presente año.

#### 7.- MEDIDAS EN FAVOR DE PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO.

El objetivo primordial del Tratado es lograr que los países que lo han suscrito, se aprovechen de un comercio libre entre ellos para desarrollar así sus economías. El Preámbulo del Tratado dice "que el desarrollo económico debe ser alcanzado...dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y compensen convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo".

Esto conduce necesariamente a la afirmación de que al pretenderse un desarrollo económico equilibrado en toda la zona, los países miembros más adelantados en él, deberán adoptar medidas adecuadas para impulsar o iniciar el desarrollo de actividades productivas en los países situados en un estrato económico inferior.

Solamente así podría lograrse la efectiva "reciprocidad de beneficios" -- que es principio fundamental en el Tratado. Consecuente con la concepción misma de este principio, se ha establecido en el Capítulo VIII de dicho instrumento jurídico un tratamiento preferencial en favor de países de menor desarrollo económico relativo. De ésta forma las Partes Contratantes han declarado, en el primer párrafo del artículo 32, reconocer "que la consecución de los objetivos del presente Tratado, será facilitada por el crecimiento de las economías de los países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona" por lo que "realizarán esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables a ese crecimiento".

Se han establecido seis medidas diferentes en apoyo a esta clase de países, de las cuales cuatro tienen un contenido fiscal y a las cuales nos referiremos especialmente.

Para hacerse acreedores a los beneficios de este Capítulo, las Partes Contratantes que se consideren en esa situación, deberán obtener de las demás el reconocimiento respectivo. Para este efecto, la Resolución 18 (1) de la Conferencia de fecha 24 de julio de 1961 encomendó al Comité realizar estudios para fijar criterios base en la determinación de elementos característicos de países de menor desarrollo económico relativo y del procedimiento para reconocer a un Estado miembro en esa condición (artículos 1o. y 3o.) En su anexo, la resolución menciona los "indicadores económicos" que se deben conocer para calificar esa condición, así como los "indicadores específicos" para proceder a autorizar la aplicación de las medidas -- preferenciales contenidas en el Capítulo VIII del Tratado.

La Reglamentación del mismo se encuentra contenida en la Resolución 17 (1) de la Conferencia, que nosotros analizaremos al estudiar cada una de las disposiciones que contiene el artículo 32 del Tratado.

Este artículo en su inciso a), establece que las Partes Contratantes podrán autorizar a una de ellas para que conceda a otra de menor desarrollo económico relativo, "mientras sea necesario y con carácter transitorio ... ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas". Como hemos visto esta disposición constituye una excepción a la cláusula de la nación más favorecida, establecida en el artículo 18 del Tratado, ya que se forma con un tratamiento preferencial -- no extensivo.

Según la Resolución reglamentaria, para autorizarse este régimen preferencial transitorio, deberá presentarse una solicitud por la Parte de menor desarrollo --

beneficiada, la que debe contener el plazo por el cual se solicita la autorización, así como los objetos de ventajas no extensivas, la magnitud de estas y la determinación de las actividades productivas cuya instalación o expansión se desea estimular (artículo 1o, inciso c). Las Partes Contratantes en caso de autorizar la aplicación de este régimen preferencial, deberán fijarle un plazo de vigencia que podrá ser diferente al solicitado (art. 4o.), el que será prorrogable si a su vencimiento subsiste la condición de menor desarrollo económico y si los objetivos para los cuales fueron autorizadas las ventajas, aún no hubieren sido alcanzados (art. 6o.)

En caso de que no se prorrogara el término, las franquicias se extenderán automáticamente a las demás Partes Contratantes", aplicándose hasta ese momento la cláusula de mayor favor, excepto en dos casos: que la Parte que las concedió -- las retirara al término del plazo si así se convino, o que las incorpore al programa de liberación en cuyo caso deberá compensársele mediante negociación respectiva.

El inciso b) del artículo 32 del Tratado, considera la posibilidad de que se autorice a un miembro de menor desarrollo "a cumplir el programa de reducción de gravámenes y otras restricciones en condiciones más favorables, especialmente con venidas". Se entiende que en este caso se beneficiará de una gradualidad distinta a las obligaciones mínimas que le impone el Programa de Liberación, pero nunca -- deberá extenderse más allá del plazo de doce años señalado para el perfeccionamiento de la zona. No obstante, en este caso podrán modificarse las etapas y los porcentajes de reducción respecto a las concesiones que incluya en su Lista Nacional. La resolución reglamentaria obliga a que la Parte interesada, en su solicitud señale la forma y gradualidad que se propone cumplir (art. 2o, inciso d, en relación con el art. 8o.)

En los incisos c y d artículo 32 del Tratado, establecen dos medidas más -- de carácter preferencial y que constituyen una excepción al Capítulo VI que fija las cláusulas de salvaguardia. La primera de ellas consiste en que un miembro de menor desarrollo económico adopte "medidas adecuadas a fin de corregir eventuales desequilibrios en su balance de pagos". Como vemos, sus términos son más amplios que en la hipótesis semejante que contempla el artículo 24, ya que no hay una limitación de tiempo en cuanto a la aplicación de dichas medidas, ni que estén condicionadas a un trato no discriminatorio, debiendo demostrarse solamente la -- eventualidad del desequilibrio no sea lograda por la aplicación del Capítulo VI, -- según lo establecido en el artículo 9o. de la Resolución reglamentaria mencionada.

El inciso d) del artículo 32 considera, que se podrá autorizar a un miembro de menor desarrollo económico "a que aplique, cuando sea necesario y con carácter transitorio, en forma no discriminatoria y mientras no signifique reducción de su consumo habitual, medidas adecuadas con objeto de proteger la producción nacional de productos incorporados al programa de liberación que sea de importancia básica para su desarrollo económico". Se ha considerado que esta disposición es --

autónoma de la prescrita en el artículo 23 del Tratado, por lo que es posible que un país de menor desarrollo aplique conjuntamente ambas. En el caso que contempla el inciso d) transcrito, esas medidas pueden consistir en restricciones cuantitativas, así como también modificación de gravámenes y sistemas de fijación de precios (véase art. 10 de la Resolución 17 (I)).

Creo que en los supuestos previstos por los incisos c y d del artículo 32, puede hacerse extensivo el sistema de "aplicación de medidas de cooperación multilateral", cuya operación ha sido institucionalizada en la Resolución 129 (VII) de la Conferencia, que reglamenta la adopción de cláusulas de salvaguardia. Esta afirmación la hacemos, en virtud de que se persigue limitar el uso de los regímenes de excepción al programa de liberación, y en los casos de los incisos c y d del artículo 32, también deben ser limitados y apoyados por medidas conjuntas que sin afectar la liberación comercial, ayuden a la eliminación de las situaciones anormales que se presenten.

La Reglamentación del art. 32, se ha extendido desde la fijación de normas que faciliten su aplicación, hasta la adopción de una orientación política a seguir por las Partes Contratantes en esta materia. Así la resolución 157 (VI) de 10. de diciembre de 1966, establece las bases de la política de la Asociación para el cumplimiento de lo dispuesto en el Capítulo VIII del Tratado, o sea, el estimular la instalación o expansión de determinadas actividades productivas de los países de menor desarrollo económico relativo. Por consiguiente se estima necesario favorecerlos, con mercados suficientemente amplios para sus productos, así como proveer de financiamiento para la producción industrial.

Para lograr la apertura de mercados a sus productos, se considera desde el punto de vista fiscal que las concesiones no extensivas sean estables, principalmente asegurando la existencia de márgenes de preferencia adecuados, no solo con relación a terceros países, sino también respecto a tratamientos preferenciales acordados a la Zona por las Partes Contratantes. Unido a estas medidas, todos los miembros deberán crear estímulos especiales para que las concesiones no extensivas otorgados por ellos en favor de sus asociados de menor desarrollo sean aprovechados efectivamente. Se considera que dichos estímulos deben realizarse mediante un plan de asistencia que puede ser: 1.- Indirecta, al no alentar en sus territorios, inversiones en actividades "sobre las cuales hubieran acordado concesiones no extensivas para Ecuador y Paraguay", a los que debe sumarse en la actualidad Bolivia y Uruguay que han obtenido el reconocimiento de países de menor desarrollo económico relativo; y 2.- Directa, cuando estimulen la creación de empresas multinacionales con el aporte conjunto de empresarios de países de menor desarrollo y de sus propios países.

Como vemos, esta resolución tiene una gran importancia, sobre todo en lo que se refiere a la política fiscal de aliento planeada por la Asociación en favor de esta clase de países, puesto que confirma la trascendencia que la cuestión fiscal pue

de llegar a tener en la formación del espíritu comunitario que debe presidir la integración económica.

Estima esta resolución en el punto 2, que las cláusulas de salvaguardia --- constituyen un factor adverso para la atracción de capitales y a la "aspiración de --- lograr un desarrollo económico equilibrado", por lo que recomienda no se apliquen a las importaciones de esta clase de países. Este criterio lo ha confirmado el Consejo de Ministros, quien por Resolución 173 (CM I/III E) de doce de diciembre de 1966 obliga a las Partes Contratantes a no aplicar cláusulas de salvaguardia respecto a las importaciones de países de menor desarrollo económico relativo, amparadas por la hipótesis del inciso a) del artículo 32 del Tratado.

Por último, mencionaremos que dicho artículo en sus incisos e y f, establece la posibilidad de que las Partes Contratantes apoyen a sus asociados de menor desarrollo económico relativo, en los aspectos de financiamiento y asistencia técnica, por medio de medidas colectivas o unilaterales destinadas a lograr la expansión de actividades productivas ya existentes, a fomentar nuevas actividades, especialmente en la industrialización de materia prima, y a elevar los niveles de productividad de determinados sectores de producción.

La Conferencia ha adoptado en su Resolución 74 (III) de 10. de octubre de 1963, un Plan de Operaciones y Medidas Especiales en favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo y al cual se deben ajustar los Estados miembros en --- los aspectos de ayuda financiera y asistencia técnica.

#### 8.- EL PROBLEMA DE LAS EXENCIONES Y SUBSIDIOS EN LAS EXPORTACIONES.

Hemos visto en el capítulo anterior, como los Estados utilizan la exención y los subsidios como instrumentos de su política fiscal para alentar sus exportaciones. Principalmente, por medio del subsidio --- que puede consistir en la remisión de todo o parte de un impuesto a la exportación, o bien en el pago del costo o precio de la misma--- el Estado puede ayudar a que las mercancías exportadas sean vendidas a precios competitivos frente a sus sucedáneos extranjeros.

Sin embargo, cuando varios Estados pretenden integrar sus economías, al --- lograrse la liberación del comercio zonal, sea cual sea el módulo que haya elegido, ello traerá necesariamente una concurrencia libre en el mercado ampliado de todos los productos de la región, por lo que se considera que el uso de tales prácticas resultará perjudicial, pues dara lugar a un falseamiento en la competencia. Por ello, --- el artículo 52 del Tratado de Montevideo considera: "Ninguna Parte Contratante podrá favorecer sus exportaciones mediante subsidios u otras medidas que puedan perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la zona".

De acuerdo con esta disposición, se entiende que deberá ser aplicada con

todo rigor hasta el momento en que se perfeccione el área de libre comercio, y durante el período de transición, las Partes Contratantes deberán abstenerse de apoyar sus exportaciones mediante subsidios o exenciones en tratándose de productos negociados e incluidos en las nóminas respectivas.

El segundo párrafo del artículo mencionado considera, la hipótesis en la cual ciertas exenciones y subsidios, no están dirigidos a falsear la competencia -- dentro de la zona, al decir: "No se considera subsidio la exoneración en favor de un producto de los derechos o impuestos que gravan el producto o sus componentes -- cuando se destine al consumo interno, ni la devolución de esos derechos e impuestos ("draw-back")."

#### 9.- NORMAS FISCALES EN LOS PROTOCOLOS.

El Tratado de Montevideo contiene cinco Protocolos anexos, de los cuales el Número 1 contiene disposiciones que establecen las Normas y Procedimientos para las Negociaciones sobre reducción de gravámenes y demás restricciones al comercio de las Partes Contratantes. En el Título I se establecen las bases para el cálculo de las medias ponderadas a que se refiere el artículo 5o. del Tratado y que fueron brevemente descritas por nosotros.

El Título II, se refiere al intercambio de informaciones entre las Partes -- con objeto de estudiar las posibilidades en la negociación de concesiones, atendiendo a los aspectos de estadística en las importaciones y exportaciones, legislaciones aduaneras, tratados de comercio, régimen de subsidios directos o indirectos a la producción y exportación; contingentes, prácticas cambiarias y monetarias, etc.

El Título III señala que concluidas las Negociaciones de las Listas Nacionales, el Comité calculará si las concesiones otorgadas cubren el porcentaje mínimo anual de 8%, y en caso contrario se deben continuar las negociaciones hasta que se satisfaga ese compromiso. Esto no afecta el trato preferencial otorgado en este respecto a favor de países de menor desarrollo económico relativo.

El Título IV establece que durante el trienio precedente a cada negociación y antes del día 31 de mayo, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 9o. del Tratado, el Comité proporcionará a las Partes Contratantes informes estadísticos sobre el comercio zonal realizado, con el objeto de proceder a la negociación de la Lista Común.

El Título V indica que en las negociaciones, se tomarán en consideración los casos en los cuales diferentes niveles de gravámenes sobre ciertos productos determinen condiciones no equitativas de competencia.

- ( 1 ) vid, Francisco Borja Martínez, El Régimen de la Nación más Favorecida en el Tratado de Montevideo, en Comercio Exterior, abril 1968, tomo XVIII, Núm. 4, p. 307-311.
- ( 2 ) México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, - v. III, Aspectos Fiscales, 1960-1961, p. 81.
- ( 3 ) Ibidem, p. 24.

## CAPITULO V.

### ACTUACION FISCAL DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO.

SUMARIO: 1.- El Proceso de Desgravación. a).- En el Programa de Liberación. b).- En los Acuerdos Especiales. c).- Un Nuevo Sistema de Reducción d).- Regulación de la Libre Competencia. 2.- El Régimen Aduanero. a).- Calificación del Origen de las Mercaderías. b).- Simplificación y Uniformación de Procedimientos Aduaneros. c).- La Nomenclatura Arancelaria. d).- Valoración Aduanera. e).- Capacitación Aduanera. 3.- Tratamiento al Exterior. a).- Con Relación a Centroamérica. b).- Con relación a Terceros Países. 4.- La Necesidad de Armonizar los Sistemas Fiscales. 5.- Su Actuación en México. a).- El punto de vista -- del sector público. b).- El punto de vista del sector privado.

#### 1.- EL PROCESO DE DESGRAVACION.

Hemos señalado anteriormente que para iniciar un proceso de integración-- económica, es necesario ir adaptando a las economías de los países asociados a un comercio libre de gravámenes y restricciones. El método aconsejado ha sido, el -- realizar una desgravación paulatina que haga posible, la asimilación de los beneficios que a las Partes Contratantes les reporta, la creación de un mercado más am-- plio que el nacional.

Por lo tanto, reviste una gran importancia el problema del proceso de reducción, pues atendiendo a las fórmulas empleadas, se logrará: un más acelerado perfeccionamiento del módulo de integración perseguido, y un equitativo reparto de-- beneficios entre los países que lo intentan.

Por consiguiente veremos ahora, cuales son las reglas que fijan dentro de la ALALC, el tipo de negociaciones con las que se realiza, la gradual eliminación de gravámenes a la importación desde la Zona, así como los acuerdos especiales y los proyectos, según los cuales se pretende dar una mayor celeridad al proceso de desgravación. Siendo uno de los objetivos de éste, establecer las condiciones objetivas en que se va a realizar la libre competencia, veremos también, cuales son las normas creadas por el organismo para asegurar su regulación.

#### a).- EN EL PROGRAMA DE LIBERACION.

Se ha destacado en este trabajo, que el Capítulo II del Tratado de Montevideo, establece un "Programa de Liberación del Intercambio", que se realiza dentro del período de 12 años a que se refiere el artículo 2. Durante este plazo, la re--

ducción de trabas comerciales se irá logrando gradualmente por medio de negociaciones periódicas entre los Estados miembros, Estos se han obligado a formar las Listas Nacionales y la Lista Común, con la relación de productos cuyas importaciones desde la Zona, se han comprometido a liberar de aranceles y restricciones. Por lo tanto el mencionado Programa, está basado fundamentalmente en la formación de dichas Listas, revistiendo particular importancia conocer cómo opera esta fórmula de desgravación, ya que de esa manera observaremos su eficiencia.

Hemos dicho que las Listas Nacionales, contienen una relación de productos para los cuales, cada Parte Contratante se obliga a liberar gradualmente su importación desde la Zona. No obstante esto, la confección de la Lista particular de cada miembro, se encuentra sujeta a negociación multilateral con sus demás asociados. De tal suerte, el Protocolo sobre Normas y Procedimientos en las negociaciones, en su punto 10 indica que antes del 30 de junio de cada año, las Partes Contratantes deberán intercambiarse por medio del Comité Ejecutivo Permanente la Lista de Pedidos, con la nómina de productos de los cuales solicitan concesiones, atendiendo a su comercio presente; y antes del 15 de agosto de cada año, la Lista de Ofertas con la relación preliminar de productos sobre los que están dispuestas a ofrecer concesiones a las demás.

Estos plazos, han sido en la práctica demasiado cortos. Han impedido que se analicen ponderadamente las concesiones que se solicitan y ofrecen, por lo que los Estados miembros los han reducido (1).

El Reglamento para las Negociaciones de las Listas Nacionales (Resolución 47 (II) de fecha 19 de noviembre de 1962), indica que las Listas de Pedidos "serán una relación única de productos dirigida al conjunto de las demás Partes Contratantes", pudiendo incluirse en ellas también, los productos ya incorporados a la Lista Nacional del país en cuestión, cuando no estuvieren totalmente exentos de gravámenes y restricciones.

Por lo que se refiere a las Listas de Ofertas, principalmente deberán contener indicaciones sobre la incidencia total de gravámenes para terceros países expresada como porcentaje sobre el valor CIF de la mercancía y mencionar las restricciones vigentes para esos productos sin atender a su procedencia. También debe señalarse el valor total de las importaciones de los productos incluidos en la Lista, durante cada uno de los años del trienio anterior a la negociación, todo esto, con el objeto de calcular las medias ponderadas de que nos habla el artículo 5o. del Tratado (véase artículos 7o., 19 y 20 del Reglamento). Este cálculo se realizará atendiendo al nivel correspondiente de los gravámenes generales o al más bajo de los aplicados a terceros países. Todo lo anterior deberá ser comprobado por el Comité al concluirse las negociaciones, quien con esos datos calculará si el porcentaje de las concesiones individuales incluidas, rebajan por lo menos, el 8% anual sobre la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países.

Las negociaciones se inician el 1o. de septiembre de cada año, en el seno de la Comisión de Negociaciones de la Conferencia (2), quien las orienta y conduce. En ellas debe examinarse primeramente cómo se aplica la política de liberación a la luz del principio de reciprocidad y de la ampliación tanto desde el punto de vista geográfico, como de composición del comercio recíproco de las Partes.

La segunda fase de las negociaciones consistirá en determinar en forma colectiva los productos que serán objeto de concesiones y la magnitud de las reducciones. Para ello se analizará si las Listas de Ofertas individuales persiguen una mayor expansión comercial y si cada una de ellas guardan entre sí "un razonable equilibrio", esto es, oque las reducciones sean equitativas a la luz de los diferentes niveles de gravámenes y que los productos incluidos representen una considerable proporción del intercambio real o amplien la perspectiva de ésta o nuevos artículos.

Realizada la evaluación, se van fijando las reducciones aplicables a los productos que se negocien. Los acuerdos que se vayan realizando deberán tener en cuenta el principio de reciprocidad de beneficios, por cuanto a que las concesiones que se otorguen estimulen realmente las corrientes del comercio que los ligen. -- Concluida la Lista Nacional, se agregará por el Comité a la Lista Consolidada que consigna todos los productos incorporados al Programa de Liberación.

Ahora bien, sabemos que las concesiones incluidas únicamente en las Listas Nacionales, pueden ser retiradas cuando las Partes Contratantes las negocien y las sustituyan por otras que las compensen convenientemente. Sin embargo, las condiciones establecidas por el art. 8 del Tratado para ese efecto, necesitaban reglamentarse con objeto de precisar cuando una modificación al sistema aduanero nacional podría implicar la nulidad de una concesión y de esa forma preservar el programa de liberación al aplicar la consecuencia jurídica que entraña el precepto aludido, a saber: la creación de una nueva ventaja que compense la concesión retirada.

El Reglamento para el Retiro de Concesiones (Resolución 103) (IV) Conferencia, ajusta éste a un procedimiento ante las Partes Contratantes. Debe presentarse una solicitud al Comité, con una anticipación de 90 días al inicio del Período de Sesiones Ordinario de la Conferencia, en cuyo seno se procederá a la negociación.

Se entienden como solicitudes de retiro, las siguientes hipótesis:

- 1.- El pedido de supresión o reducción de concesiones otorgadas por un miembro a la zona;
- 2.- Cualquier modificación en su sistema aduanero que tienda a limitar su alcance;
- 3.- La reclasificación de productos de acuerdo con la NABALALC, cuando origina la reducción de márgenes de preferencia existentes o cuando limite el alcance de dichas concesiones por no estar totalmente comprendidos en la nueva clasificación. Según el artículo 10 de la Resolución 65 (II) de la Conferencia, existe una posibilidad más de retiro de concesiones: cuando una Parte Contratante adopta procedimientos calificados como dumping u otras prácticas desleales de comercio respecto

el producto, al cual otra Parte ha otorgado concesiones, tendrá que compensar a del perjuicio sufrido con una nueva ventaja.

Habrá adecuada compensación, cuando el retiro de una concesión se acompañe la sustitución de las ventajas acordadas, por otra u otras que fueren aceptadas para las Partes afectadas.

Como es de verse, la Reglamentación a que está sujeta la formación de las Listas Nacionales, persigue en un marco flexible de negociaciones, que los miembros se planteen la reducción de gravámenes respecto de productos sobre los cuales tengan un interés considerable de comerciar libremente, ya sea porque formen parte de su tradicional intercambio recíproco, o bien, porque anhelan colocar nuevos artículos en un mercado específico. Por otra parte, las normas aplicables al retiro de concesiones limitan su utilización y amplían su alcance a ciertas situaciones que de hecho reducen o eliminan la eficacia de las mismas.

Si bien el procedimiento para las negociaciones, persigue formar un ambiente comunitario la Comisión que las orienta, carece de las facultades decisorias necesarias para que en su seno, determine cuando las concesiones que se otorgan no son eficaces "para estimular las respectivas corrientes de comercio". Se observa aquí una dificultad que existe para aplicar con la mayor celeridad y en los mismos acuerdos, el principio de reciprocidad. Se deja a la voluntad de las Partes Contratantes determinar esta cuestión, lo que puede restarle virtualidad a la naturaleza de las Listas Nacionales. Dado que el Protocolo correspondiente admite que cuando la negociación no ofrezca adecuada reciprocidad, la única solución será, continuar las negociaciones hasta antes del 1.º de noviembre de cada año; ¿qué ocurriría si no se conviniera nada antes de esa fecha? Se tendría que recurrir a soluciones de transacción apresurada, que pueden no tener eficacia alguna. Más conveniente sería, facultar a la Comisión para que determine cuando una concesión no ofrece "perspectivas de corrientes de comercio", dejando abierta la instancia, al miembro que se considerase afectado por tal decisión a acudir a dirimir el conflicto ante los órganos competentes.

En la realidad se ha observado que las concesiones otorgadas no han sido aprovechadas al punto que era de desearse. Se sostiene que la principal razón de este hecho, radica en la escasez de material exportable en las producciones negociadas. Puede explicarse esta situación, con el argumento de que las Listas Nacionales ofrecen demasiado aliento a la inversión, que en Latinoamérica se manifiesta demasiado cauto. La amenaza del retiro de concesiones, o la aplicación de medidas restrictivas y cláusulas de salvaguardia por un lado, y por el otro la imposibilidad de conocer de antemano la fecha de liberación total de los artículos negociados, antes del 2 de junio de 1973, hacen que el inversionista se sienta inseguro de aplicar su capital a esas producciones.

Por otra parte, el Programa de Liberación, otorga gran importancia a la negociación de la Lista Común. Jurídicamente, porque establece como consecuencia-

que las concesiones otorgadas son irrevocables, y con esto la obligación de las Partes Contratantes de liberar en lo esencial, el comercio intrazonal de los productos incluidos, al vencimiento del período de transición.

Además, de hecho tiene gran importancia pues ha ofrecido en la práctica, la oportunidad para que las Partes Contratantes adopten orientaciones generales de su política común, frente a los problemas que entraña la integración económica. De esta suerte, en 1964 antes de formar la primera fracción de la Lista, se planteó la necesidad de revisar la actuación del organismo, pues se pensó en que podría degenerar su mecanismo a un simple otorgamiento de preferencias. Si el objetivo del Tratado es lograr un desarrollo armónico, las Partes Contratantes consideraron que tiene la misma importancia el Programa de Liberación que el "Programa de Complementación e Integración Económica", por lo cual adoptaron la Resolución 100 (IV) que constituye una verdadera adición al Tratado y que lo proyectó a la formación de un mercado común. En 1967, las negociaciones para la segunda parte de la Lista, tuvieron que ser aplazadas, hasta en tanto no se fijaran las normas básicas aplicables a los productos agropecuarios, una vez concluido el período de transición.

Los problemas que se plantean tienen por razón de ser, el hecho de que la economía de los miembros presenta diferentes grados de desarrollo, ya sea en forma global o de sectores productivos, por lo que es muy difícil que se comprometan a una libre competencia al término de la etapa transitoria. Existe el temor, de que ciertas producciones desaparezcan al no poder competir con las de otros miembros.

Por consiguiente es necesaria, la fijación de normas de carácter general, que regulen y condicionen equitativamente la competencia, contemplando principalmente esos desniveles en el desarrollo económico. La integración latinoamericana es *sui generis*, puesto que persigue superar el subdesarrollo de estas naciones, y distribuir los beneficios económicos que esta acción supone, en forma armónica entre todas ellas. Si hay desniveles económicos, consideramos que es coherente la adopción de una política correctora, que posibilite la aplicación condicionada y transitorias de subsidios y otros incentivos fiscales a la exportación, respecto de aquellos países o sectores productivos que no hayan logrado, al perfeccionarse la zona de libre comercio, condiciones de eficiencia en el ramo de que se trate. Creemos que de esa manera se podría lograr en Latinoamérica, los objetivos generales de la integración: la complementación y la especialización.

Por lo que se refiere a la inversión, la naturaleza de la Lista Común, le ofrece un mayor aliento, Las limitaciones que la Lista Nacional presenta al inversionista, se ven superadas por la irrevocabilidad de las concesiones y a la perspectiva de un mercado ampliado sujeta al término suspensivo de transición.

Ahora bien, de los problemas que afectan en el presente, tanto a las Listas Nacionales y Común, como a las listas especiales de ventajas no extensivas, es el de la reducción de los márgenes de preferencia. Este hecho se ha producido, ya sea

por la correlativa reducción de gravámenes a terceros países, ya por variaciones en la corriente de intercambios. Frente a esta situación las Partes Contratantes, han reaccionado en las Resoluciones 186 y 187 (IV-E) de la Conferencia, estableciendo un plazo dentro del cual harían las modificaciones a sus listas nacionales, en que se incluyeran las restituciones de los márgenes alterados ( 3 ) .

La Asociación ha otorgado a este problema una especial atención. En la Segunda Reunión del Consejo de Ministros, se discutió sin aprobarse, un proyecto de "Bases para el Establecimiento de un Margen de Preferencia Zonal", que atendiendo a la clasificación de países de menor desarrollo, de mercado insuficiente y más desarrollados, fija una reducción porcentual. También en la misma Reunión, se presentó un proyecto que persigue la consolidación de las reducciones de gravámenes y restricciones negociados a favor de las importaciones de la zona.

La preocupación de este organismo sobre la materia, se encuentra justificada ya que los márgenes de preferencias se encuentran amenazados desde dentro y desde el exterior, pues la tendencia general que se observa en el comercio internacional, busca la reducción de aranceles. Bástenos recordar que en mayo de 1967 se realizó un importante acuerdo multinacional, conocido como Rueda Kennedy y en el que se acordaron reducciones arancelarias de un 33% a un 40%, en favor de países cuyo comercio representa el mayor volumen mundial.

De allí la necesidad para la ALALC de que su Programa de Liberación, sea preservado con la formación de un arancel externo común y se determinen asimismo, los tratamientos reguladores de una competencia zonal benéfica para todos los países.

#### b).- EN LOS ACUERDOS ESPECIALES.

La vinculación que la ALALC ha sostenido entre la liberación comercial y la integración económica, se manifiesta con mayor claridad en los llamados acuerdos especiales que principalmente persiguen acelerar la desgravación y orientar la complementación industrial.

Tenemos dos clases de acuerdos especiales: los acuerdos de complementación por sectores industriales y los acuerdos subregionales.

Los primeros encuentran su fundamento jurídico en los artículos 16 inciso b) y 17 del Tratado. Los segundos, a la luz del Tratado no encuentran fundamento alguno. Hay quienes consideran que el artículo 54 abre la puerta a esta clase de acuerdos al decir: "Las Partes Contratantes empeñaran sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento del mercado común latinoamericano". Sin embargo, nosotros pensamos que de acuerdo con la gestación misma de la Institución, estudiada por nosotros en el Capítulo II de este

de este trabajo, este tipo de acuerdos no se encuentran previstos por el Tratado ( 4 ).

Por lo que se refiere al problema que nos ocupa, el primer tipo de acuerdos deben establecer el programa de liberación que regirá para los productos del sector industrial de que se trate, "pudiendo contener entre otras, cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos (art. 17, 1er. párrafo del Tratado).

La Resolución 99 (IV) de la Conferencia, establece las Normas y Procedimientos de los Acuerdos de Complementación, indicando que el programa de liberación a que se ajuste el sector industrial, podrá ser inmediato o gradual y deberá preservar los márgenes de preferencia convenidos (art. 3o, de la Resolución).

Como vemos, el Programa de Liberación general, se ve apoyado en estos acuerdos, que colaboran realizando una desgravación más acelerada a la importación de artículos de un sector industrial, la cual podrá ser inclusive de carácter inmediato. Por consiguiente, la liberación específica del acuerdo tiene una naturaleza auxiliar de la desgravación general, por lo que no deberá excederse de los términos fijados en el Capítulo II del Tratado (art. 26, Resolución).

Pueden contener, reglamentaciones sobre la adopción de "tratamientos comunes de los países suscriptores y adherentes al acuerdo, "aplicados a la importación desde terceros países, de los productos comprendidos en este sector, así como materias primas y partes complementarias empleadas en la fabricación respectiva" (art. 5o. inciso a, Resolución). Esta disposición a nuestro modo de ver, debe interpretarse atendiendo únicamente a sus términos. Si considerásemos la posibilidad de aplicarla también a países miembros de la Asociación no participantes en el acuerdo respectivo, podríamos dar lugar al establecimiento de medidas restrictivas y haciendo posible una discriminación efectiva, contraria al principio de reciprocidad (5). La formación de un arancel común respecto de los productos del sector correspondiente, sólo puede producir para los demás países de la Zona, el siguiente efecto: al establecer una modificación al sistema arancelario nacional de los participantes en el acuerdo, dicho arancel, no podrá significar un nivel de gravámenes menos favorable que el vigente antes de celebrarse el acuerdo respectivo, siguiendo lo preceptuado por el art. 48 del Tratado.

Pueden contener asimismo, normas que "coordinen planes y estímulos gubernamentales que faciliten la complementación sectorial" y reglas que impidan la competencia desleal. Es importante la reglamentación de los regímenes de devolución de impuestos a la importación y de admisión temporal, pues en esa forma se estimula la instalación de nuevas industrias y la exportación de artículos cuya composición requiera de partes que no se producen en el país y que es necesario importar. (6).

Estos acuerdos deben contemplar con equidad la situación de los países de menor desarrollo y los de mercado insuficiente. La cláusula de mayor favor se aplica automáticamente a los países de menor desarrollo, quienes no tienen que otorgar compensaciones, pero en general, la vigencia de esa cláusula está limitada. Los países de mercado insuficiente, cuando se formuló la Resolución que comentamos, pedían algo más que una limitación. Querían que los acuerdos de complementación suscritos por ellos no estuvieran abiertos a la adhesión de los países más desarrollados, cuando menos por un período de tiempo. Atendiendo a sus peticiones, en el art. 21 de la Resolución se establece que las Partes Contratantes que no participen en un acuerdo de este tipo, sólo se beneficiarán de las franquicias pactadas mediante adecuada compensación.

La importancia de estos acuerdos es innegable. Promueven la celeridad en la desgravación, alientan la inversión y son instrumento sobresaliente para la integración sectorial. Sin embargo, después de 7 años de vigencia del Tratado, sólo se han celebrado 6 acuerdos de esta clase, de los que sobresalen; el de "Máquinas Estadística (21 de julio de 1962) y el de "Válvulas Electrónicas" (18 de febrero de 1964). La producción de esas mercancías, la realizan empresas extranjeras principalmente como son IBM, RCA, GE, etc., lo que demuestra la poca influencia que han tenido los acuerdos de complementación en los empresarios latinoamericanos. Se tienen esperanzas en que el último celebrado, sobre "Industria Petroquímica", al incluir producción tan importante aliente los intentos que se llevan a cabo para que la integración sectorial Latinoamericana beneficie directamente a estos países al promover la especialización de su industria.

Por lo que se refiere a los Acuerdos Subregionales, tenemos que son aquellos con los que se pretende acelerar la integración de los países de la Asociación al hacer posible que dos o más de ellos, por razones geográficas o ecológicas, faciliten su complementación económica, al concederse reducciones de gravámenes no extensivas a las demás Partes Contratantes. En esa virtud, se permite una discriminación transitoria que afecta a los países no participantes, respecto de las ventajas que se incluyan en el programa específico del acuerdo. Creemos por lo tanto, que estos acuerdos entrañan en cierta forma una práctica restrictiva, que puede producir como efecto, el diferir la aplicación del principio de reciprocidad, por cuanto a que sólo se abrirá la "expectativa de comercio" para los países no participantes, respecto de productos incluidos en el programa de liberación específico del acuerdo, hasta que se haya vencido la vigencia del mismo.

Las Normas reglamentarias de estos acuerdos (Resolución 222 (VII) de la Conferencia), obligan a los que los suscriben a que los hagan compatibles con el Tratado de Montevideo y su legislación reglamentaria. Por consiguiente, el programa de liberación al que se ajusten deberán tener en cuenta los compromisos de sus firmantes en relación con la formación de las listas nacionales, de ventajas no extensivas y lista común. Siendo acuerdos transitorios y teniendo por fundamento, la celeridad

en la desgravación, su duración no debe extenderse a plazos mayores a los fijados en el Tratado.

Sabemos que en esta clase de acuerdos no rige tampoco la cláusula de mayor favor, pudiendo los países de menor desarrollo que lo deseen, participar obteniendo condiciones preferenciales. (Arts. 7o. y 8o. de la Resolución).

Implican también, la formación de un arancel externo común respecto de -- los productos incluidos en el programa específico, por lo que su efecto con relación a las demás Partes, consistirá en la aplicación del art. 48, primer párrafo del Tratado, es decir, "no deberá significar un tratamiento menos favorable" que el aplicado antes de la vigencia del acuerdo.

Por último, tenemos que hacer mención a un nuevo tipo de acuerdo que ha autorizado la Asociación aplicar, Por Resolución 196 (CM-II/VI-E), el Consejo de Ministros se ha planteado la posibilidad de que las Partes Contratantes otorguen preferencias arancelarias, sin reciprocidad a favor de los países centroamericanos y Panamá, en tanto llenen con las condiciones que la ALALC sostiene para el reconocimiento de países de menor desarrollo económico relativo ( 7 ).

#### c).- UN NUEVO SISTEMA DE REDUCCION.

El art. 54 del Tratado, establece la posibilidad de que las Partes Contratantes ajusten sus políticas, hacia la creación de condiciones favorables para la formación del mercado común latinoamericano. Atendiendo a sus términos tan amplios, -- se entiende que la orientación debe fundarse en estudios y programas que los asociados aprueben de común acuerdo, por lo que continúa diciendo: "A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios y a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo..."

En tal virtud, podemos decir que el compromiso asumido por los Jefes de Estado Miembros de la ALALC, en la Declaración de los Presidentes de América, en el sentido de acelerar el proceso de conversión de la zona de libre comercio en un mercado común, se encuentra de acuerdo con su instrumento jurídico constitutivo. -- La importancia de ese compromiso, radica en la concreción de los términos del artículo 54 a un programa específico, basado en la eliminación total de los obstáculos al comercio zonal, y concomitantemente en el establecimiento progresivo de una tarifa externa común. Según la Declaración, dicho programa deberá realizarse en un plazo no mayor de 15 años contados a partir de 1970.

Siendo dicha Declaración, un acto multilateral de carácter político, en el que se expresa la intención de sus firmantes, de encarar una serie de problemas comunes conforme a su "Programa de Acción"; no representa un compromiso jurídico, -- por lo que se refiere a la ALALC en el programa específico de desgravación, hasta -- en tanto no se adicione al Tratado o se le vincule con el conjunto de resoluciones--

del organismo. De acuerdo con el art. 34 reformado del Tratado, es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el competente para "dictar normas generales, . . . que tiendan a acelerar en forma armónica el proceso de desarrollo e integración -- económica y social de las Partes Contratantes", sin embargo, como en la Segunda Reunión de dicho órgano, celebrada en la Ciudad de Asunción del 28 de agosto al 2 de septiembre de 1967, no se logró la vinculación jurídica de la Declaración, con la estructura normativa del organismo, ni se adoptó el sistema de desgravación programada encomendado por los Presidentes, consideramos más importante para nosotros, analizar los planteamientos hechos en sus deliberaciones sobre éste tema, a la luz de los instrumentos jurídicos en vigor.

La necesidad de acelerar el proceso de desgravación, fué planteada por la ALALC, con cierta anterioridad al documento presidencial mencionado. La desgravación programada, coordinada con la armonización arancelaria, es la respuesta -- que se cree conveniente dar, a una serie de cuestiones que afronta la Asociación y que se reflejan en la lentitud del Programa de Liberación del Intercambio. Problemas tales como la complejidad en el mecanismo de las negociaciones; los diferentes niveles de gravámenes y restricciones que inciden sobre un mismo producto en los -- distintos miembros; los diferentes niveles en los márgenes de preferencia; las dificultades para adoptar criterios firmes en la calificación del origen de las mercancías, etc. Todos ellos conducen además, a una deficiente aplicación del principio de reciprocidad, pues no hay un reparto equitativo de incentivos al comercio y la inversión, ya que no se vislumbra con certeza "las expectativas de corrientes crecientes de comercio", es decir, no se amplía el mercado lo suficiente, sobre todo por lo -- que se refiere a la composición del intercambio.

En la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Montevideo del 3 al 6 de noviembre de 1965, se adoptó la Resolución 8 (RM/1), en donde -- se consideró que para lograr una forma más perfecta de integración, era necesario, -- perfeccionar los mecanismos de liberación establecidos en el Tratado, complementándolos con un sistema que permitiera una mayor celeridad en la reducción. Se resolvió en el sentido de que el sistema recomendable era la adopción de un mecanismo -- automático, aplicado conforme lo recomendaron las Resoluciones 75 (III) y 100 (IV) de la Conferencia, en forma coordinada con un programa de equiparación de los diferentes niveles de gravámenes de los Estados miembros. Se encomendaba asimismo al Comité, considerara una serie de bases sobre las que debería realizar los estudios, -- que determinarían el mecanismo del sistema. De entre ellas sobresale la que considera como medida no restrictiva del comercio exterior de una Parte Contratante, "cuando reserva la importación de ciertos productos a entidades públicas o para estatales". -- Es notable, pues comprende la necesidad de fijar los principios que regulen la actuación de esos organismos en el mercado ampliado y en el programa de desgravación.

Posteriormente, esta resolución fué modificada, en el Primera Reunión del -- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Por medio de su Resolución 170 (CM-III-E), de 10 de diciembre de 1966, las Partes Contratantes se comprometieron a es-

tablecer "un régimen de desgravación programada que asegure un ritmo más acelerado en el proceso de reducción de gravámenes y de eliminación de todas las restricciones, incluso las administrativas y cambiarias".

Las Bases a las que habrá de ajustarse el nuevo sistema, según su art. 3o. - (8), debería tomarlas en cuenta el Comité para elaborar su proyecto. Destaca por su importancia, aquella que consideraba como paso previo, la eliminación total de gravámenes y restricciones de todo orden "que afectan las importaciones de los productos originarios de países de menor desarrollo económico".

Ahora bien, en la Declaración de los Presidentes de América, hay un cambio de perspectiva. Se le asigna a la desgravación programada una función en concreto: acelerar la conversión del área de libre comercio -aún no perfeccionada- en un mercado común. Este cambio de perspectiva, hace necesario fijar el alcance -- que puede llegar a tener el nuevo sistema de reducción conforme a las obligaciones contraídas en el Tratado de Montevideo.

En virtud de que el Tratado sólo establece la obligación de liberar "para lo esencial el comercio recíproco" de las Partes Contratantes, como establece su artículo 3o., consideramos que el nuevo sistema de desgravación, dentro del lapso -- que correrá desde su entrada en vigor (1o. de enero de 1970) hasta que venza el término en que debe perfeccionarse la zona de libre comercio (2 de junio de 1973), -- deberá complementar el Programa de Liberación del Tratado, en el sentido de eliminar en lo esencial gravámenes y restricciones que recaigan sobre la importación de productos que formen parte del intercambio real, del comercio recíproco de todos los miembros, y posteriormente a su vencimiento, deberá proceder a suprimir totalmente los gravámenes residuales y las restricciones subsistentes (9). Por otra parte, desde su entrada en vigor y en menos de 15 años, como lo propone la Declaración, deberá perseguir la liberación total de trabas arancelarias y restricciones de todo orden, que incidan sobre importaciones de productos que no son objeto de comercio intrazonal en un cierto momento, pero que se encuentran codificados en la tarifa de importación de cada Parte Contratante y que se producen o pueden llegar a producirse en esa nación.

De otra manera, el nuevo sistema de desgravación trastocaría el proceso de integración latinoamericana iniciado por el Tratado de Montevideo, y que él conduce en los once países miembros de la ALALC. La intención de acelerar la liberación comercial que el nuevo sistema proyectado tiene, podría dar lugar a planeamientos diferentes y hacer posible un retroceso en la marcha de la integración.

Por lo que respecta a la formación del arancel común, conocemos nosotros su gran importancia relacionada con la liberación comercial, pues la equiparación de aranceles de todos los miembros, preserva a aqué y hace efectivo el uso de los márgenes de preferencia. No obstante esto, tampoco debe desconocerse la liberación-

relativa alcanzada por el organismo. En tal virtud, para los productos que se encuentran incluidos en el Programa de Liberación, la equiparación de gravámenes debe hacerse con mayor celeridad.

En el seno de la 2ª. Reunión del Consejo de Ministros, se deliberó acerca de las Bases a las que debería ajustarse la desgravación programada. Aún cuando no se aprobaron, considerando su valor como antecedente a los estudios que se realizan por el Comité y a la posible resolución que se adopte, analizaremos su proyecto y el que plantea la fijación de un margen de preferencia zonal.

El nuevo sistema propuesto, se funda en una desgravación programada de todos los productos originarios de la zona, por lo que comprenderá "la totalidad de los productos incluidos en el arancel de importación de cada una de las Partes Contratantes". Por consiguiente, presenta un cambio en el procedimiento selectivo de desgravación que establece el Tratado, en el cual se negocia la liberación de producto por producto. Se consideró que el nuevo procedimiento podría evitar la complejidad de estas negociaciones y un mayor aprovechamiento de las reducciones.

La desgravación partiría según el proyecto, de los niveles de gravámenes y restricciones menos desfavorables "para terceros países, para cada producto y en cada país", una vez deducido el margen de preferencia porcentual del que hablaremos más adelante. Por lo que respecta a los gravámenes, la reducción debe adecuarse, al nivel que rijera para cada producto, en cada país y para cada año, con objeto de facilitar la aproximación al arancel común. De esa forma se podría equiparar las reducciones otorgadas por cada país, cumpliendo con su obligación de reciprocidad.

Consecuentemente, se entiende que la reciprocidad debe manifestarse en reducciones proporcionales otorgadas por todos los miembros. Si hay diferentes niveles de gravámenes y restricciones, la desgravación de cada Parte Contratante deberá responder, a la proporción equivalente que cada una de las demás conceda desde sus propios niveles de gravámenes.

El proyecto señala que el sistema debe establecer etapas, al fin de las cuales se procederá a examinar la situación de reciprocidad, con objeto de corregir las distorsiones que se hubiesen producido: disposición por la cual, la delegación argentina consideró necesario estudiar los alcances del principio de reciprocidad dentro del nuevo sistema. Consideramos que en la forma como está proyectado éste, contempla la situación de los diferentes niveles de gravámenes que presentan los Estados miembros tal y como lo preceptúa el segundo párrafo del art. 10 del Tratado, por lo cual estimamos que no se le dá un alcance mayor. Sin embargo, pensamos que el mecanismo que se adopte deberá perseguir que las reducciones otorgadas por las Partes Contratantes, sean equitativas y proporcionales, para que permitan cumplir así con el objetivo de la reciprocidad: "expandir y diversificar el intercambio".

Se insiste en el proyecto, en que el nuevo sistema debe establecer una desgra

vación diferencial de acuerdo a los distintos grados de desarrollo de los países, tal y como lo sostienen las Resoluciones ya mencionadas. En este punto fué donde se manifestaron las posiciones más encontradas. Se plantearon dos alternativas: una que considera una desgravación iniciada simultáneamente para todos los países; pero en la cual en 5 años liberarían de gravámenes y restricciones a la importación procedente de los países de menor desarrollo; en 10 años, a las originarias de los países de mercado insuficiente, y en 15 años para los de mayor desarrollo. La segunda posibilidad, propuesta por Brasil, considera que la desgravación diferencial debe iniciarse simultáneamente y realizarse a distintas velocidades según el grado de desarrollo de cada país.

Frente a la primera posibilidad, los países de menor desarrollo consideraron que debería autorizarse a iniciar la desgravación en forma diferida, apoyados en el art. 32, inciso b) del Tratado. En las dos alternativas, Argentina consideró que de acuerdo con el Tratado, sólo hay obligación de un tratamiento preferencial en favor de los países de menor desarrollo, estimando que respecto a los de mercado insuficiente, se aseguraría la expansión de sectores productivos, con medidas que retardaran el cumplimiento de la desgravación. México por su parte, no reconoce como excepción a la cláusula de mayor favor, el otorgamiento de concesiones no extensivas a países de mercado insuficiente, que implica la primera posibilidad.

Relacionado con este nuevo sistema, se presentó ante el Consejo de Ministros, un proyecto con el que se pensaba establecer un margen de preferencia zonal a partir del 1.º de enero de 1968. Para hacer efectiva esa preferencia, se procedería al momento de liquidar los gravámenes a la importación de la zona, a una deducción porcentual, basada en una clasificación de las Partes Contratantes. Argentina, Brasil, y México, quedarían obligados a reducir el 20%, los países de mercado insuficiente, el 12%; y los de menor desarrollo económico relativo, el 8%.

En el caso de productos incluidos en las listas nacionales, si la diferencia entre los gravámenes residuales y los gravámenes a terceros países, fuese menor que el porcentaje correspondiente, el país en cuestión estaría obligado a deducir al momento de enterar el impuesto, únicamente lo que faltara para ajustar el mecanismo de la preferencia.

Como vemos, también en este proyecto hay una aplicación de la reciprocidad, ya que cada país, para cumplir con esta preferencia tendría que atender a su específico nivel de gravámenes y restricciones.

#### d).- REGULACION DE LA LIBRE COMPETENCIA.

Como hemos visto, el proceso de desgravación establecido en el Tratado y sus Resoluciones Complementarias, constituyen un conjunto de prescripciones que persiguen establecer, las condiciones objetivas en medio de las cuales se realice la libre competencia entre las producciones de toda la zona. Lo mismo podemos indicar, respecto a la desgravación programada, cuando llegue a entrar en vigor.

Sin embargo, de acuerdo con los objetivos de la integración latinoamericana, la liberación comercial no puede entenderse en términos absolutos. El Tratado considera que "mediante adecuadas fórmulas podrán crearse condiciones propicias para que las actividades productivas existentes se adapten gradualmente y sin perturbaciones a nuevas modalidades de comercio recíproco, originando otros estímulos para su mejoramiento y expansión". De allí la razón de ser de las cláusulas de salvaguardia, las medidas restrictivas en materia de agricultura y las medidas preferenciales en favor de los países de menor desarrollo económico, que el mismo instrumento jurídico establece con objeto de promover un desarrollo económico común.

Podemos decir entonces, que la desgravación tiene un efecto jurídico especial: no produce en términos absolutos la liberación comercial, sino que ésta debe complementarse con "fórmulas adecuadas" que favorezcan la continuación de la -conurrencia existente en la zona y reglamenten su actuación dentro de normas -que contemplen los intereses de todos los miembros.

Sabemos las desigualdades de hecho existentes entre sectores productivos de diferentes países. Por consiguiente, una libre competencia no regulada, daría lugar a la desaparición de actividades productivas situadas en condiciones no competitivas, o bien, la imposibilidad de establecerlas en aquellos países que requieren iniciar su desarrollo económico.

Esto nos conecta directamente con el principio de reciprocidad, cuyo contenido se amplía desde su aspecto de instrumento equilibrador de las reducciones -fiscales y de otro orden, otorgadas por las Partes Contratantes, hasta aquél que le permite evitar las discriminaciones resultantes de la existencia de desigualdades -en las condiciones de competencia. Este contenido se desprende del texto de los artículos 10 y 13 del Tratado, ya que las desgravaciones solo producirán expectativas de corrientes crecientes de comercio, en tanto sean acompañadas de normas -que regulen el libre movimiento de los productos desgravados, que de esa forma --impidan la desaparición de ciertas producciones.

Las desgravaciones por lo tanto, pueden producir en ciertos casos un efecto negativo y en otros un efecto positivo. En el primer caso, la desgravación no produce una plena movilidad de los bienes respectivos. Esto es lo que ocurre en -los productos agropecuarios, cuya importancia para la economía interna de cada -miembro es destacada, por lo que se ha establecido dentro del Tratado -y probablemente se reglamente en las normas que regirán su comercio, una vez perfeccionada la zona de libre comercio-; que las desgravaciones no generarán un libre cambio absoluto. Recordemos el caso prescrito en el artículo 28 del Tratado, que faculta a cualquier miembro que comercie con artículos agropecuarios de importancia para su economía nacional, para que limite sus importaciones a cubrir solamente los déficit del mercado nacional y para nivelar los precios del producto importado con el producto nacional.

En el mismo orden de ideas, dentro de la actuación del organismo, se plantea el problema de adoptar un tipo de regulación comercial, para el caso de que -- ciertas producciones concurren en el mercado zonal, representadas por empresas -- privadas y empresas públicas o paraestatales. A este respecto, recordemos también la Resolución 8 (RM-I) ya comentada, en donde se indica que no debe considerarse restrictivo del comercio, el acto por el cual, un miembro reserva la importación -- de ciertos artículos a empresas públicas o paraestatales.

Con objeto de resaltar la importancia de regulaciones de este carácter, presentamos en la situación competitiva que podría plantearse respecto al petróleo en la -- zona, donde países como México reservan su producción exclusivamente a entida-- des públicas, en tanto que en otros se encuentra en manos de la iniciativa privada.

Por otra parte, hay desgravaciones que tienen un carácter positivo, es decir, que pueden traer aparejada una libre competencia plena. Es el caso de aquellas ramas de producción que son calificadas como vegetativas, esto es, con similares niveles de productividad en los diferentes países y cuyo progreso técnico solo -- puede fincarse en una mayor especialización. Aún en este caso, también se hace necesario el complemento de normas que regulen la competencia al perfeccionarse la zona, con objeto de evitar tendencias monopolísticas que pueden presentarse, -- cuando las empresas que buscan especializarse, inician el proceso de concentra-- ción.

Ahora bien, inmersa en el texto del Tratado, se encuentra su preocupación por lograr la regulación de la libre competencia; sin embargo hay que reconocer -- que no hay una reglamentación sistemática. No se determina el alcance que el -- principio de reciprocidad debe tener en esta materia, aún cuando en distintas disposiciones se revela su exigencia por evitar prácticas de carácter discriminatorio. También encontramos en su artículo 49, inciso e), enunciada la obligación de las Partes Contratantes de fijar criterios para la caracterización del "dumping" y otras prácticas desleales de comercio. Se considera necesaria su regulación, "para la -- mejor ejecución de las disposiciones del Tratado".

Cumpliendo con esa disposición, la Conferencia dictó su Resolución 65 (II) en la que se condena dichas prácticas, declarándolas incompatibles con los principios y objetivos del Tratado.

En ella las Partes Contratantes se obligan a evitarlas, sobre todo aquellas -- que alterando los precios conduzcan al aprovechamiento abusivo de los márgenes -- de preferencia otorgados por un país a la zona, o bien, distorcionen las condicio-- nes normales de competencia entre los empresarios de la zona. Esto denota la im-- portancia de esta Resolución, que a falta de una reglamentación general, la suple determinando las medidas prohibidas dentro del contexto de la libre competencia -- zonal. De allí que nos detengamos a estudiarla someramente.

En ella se faculta al Comité para que examine los casos planteados por cualquier Parte Contratante que se considere perjudicada por la aplicación de prácticas discriminatorias y desleales de comercio, adoptadas tanto por cualquier miembro como por terceros países. El artículo 6o., le señala al Comité los elementos que debe tener en cuenta para calificar esas prácticas y para pronunciar su resolución. Debe analizar si existen "prácticas discriminatorias y abusivas de exportaciones sistemáticas a precios superiores o inferiores a los registrados en las exportaciones normales a otros países", esto es, lo que podríamos considerar como dumping en sentido estricto. Los otros elementos de juicio enunciados nos indican otros procedimientos de comercio desleal, a saber: "b).-La existencia de situaciones de monopolio, cartelización o insuficiencia de la oferta", con relación a la demanda del mercado ampliado por las concesiones, que provoquen la alteración de los precios; "c).- Las condiciones de precios ofrecidos por los productores zonales de más alta productividad; y d).- Los perjuicios reales que se causen o amenazan causar a alguna producción regular o en vía de desarrollo" de un miembro.

Reviste particular importancia este procedimiento, ya que el Comité adquiere facultades sobresalientes como órgano ejecutivo que corrige las desventajas resultantes de las desiguales condiciones de competencia en la zona. Se introduce en el inciso c), la posibilidad de calificar esas desigualdades aplicando el método "de las productividades comparables" que como ha demostrado la actuación de los organismos de integración europeos, permite que las empresas con diferentes niveles de productividad, puedan concurrir al nuevo mercado en situaciones equitativas (10).

Por último, el Comité al calificar esas prácticas, indicará a los países involucrados, la adopción de medidas que las eviten. El artículo 9o., señala 3 posibles soluciones: a).- Solicitar a la o las Partes Contratantes que reciban o manden a la zona productos con prácticas prohibidas, que adopten "las medidas necesarias para evitarlas y restablecer la expectativa de reciprocidad dentro de la zona"; b).- Autorizar al país afectado, para protegerse de dicha situación "a imponer restricciones a la importación de los productos comercializados bajo dichos procedimientos"; y c).- Autorizar al país afectado, a "reducir su margen de preferencia zonal de que se haya hecho uso abusivo al amparo de la circunstancia de que el país respectivo sea principal proveedor de la Zona" en el mercado del primero.

Ya para terminar con este tema, consideramos que los problemas planteados, manifiestan la preocupación que se tiene en la ALALC, por no dejar plenamente libre el juego de la competencia, sino de introducir las normas que la regulen, señalando como en la Resolución 65 (II) los procedimientos incompatibles con el sistema, o bien, limitando las corrientes comerciales generadas por la desgravación a ciertos casos, con objeto de ir adaptando la oferta a los requerimientos de una demanda que abarca a toda la zona.

## 2.- EL REGIMEN ADUANERO.

Pasaremos ahora a analizar la actuación del organismo en algunos problemas de técnica aduanera, cuya importancia deriva de la naturaleza específica que el Tratado le ha otorgado, a la zona latinoamericana de libre comercio. Su artículo 49, señala que para proveer a la mejor ejecución de las disposiciones contenidas en el mismo, las Partes Contratantes reglamentarán los criterios de calificación del origen, la simplificación y uniformación de trámites aduaneros, la nomenclatura tarifaria y el tráfico fronterizo.

Se busca con tales procedimientos, asegurar por un parte, que la desgravación no será nulificada por la acción de ciertas prácticas, redundando así en un beneficio exclusivo de las economías de la zona, y por otra, ir sentando las bases a una forma más perfecta de integración, lo cual es un objetivo del Tratado.

Incluimos bajo este epígrafe el problema de la calificación del origen de las mercaderías, porque consideramos que si bien, implica como acción principal de los países miembros, adoptar los criterios que sirvan para definir cuándo los artículos que se movilizan dentro del área son originarios de la misma; también supone que su aplicación compete a las autoridades aduaneras de cada nación miembro, quienes al verificar si el artículo importado desde la zona llena esos requisitos, podrán permitir su ingreso, favorecido con las desgravaciones negociadas.

### a).- CALIFICACION DEL ORIGEN DE LAS MERCADERIAS.

Ya hemos indicado la importancia que reviste para una zona de libre comercio, la adopción de criterios que determinen el origen de las mercancías. De manera genérica, se persigue con esa reglamentación, evitar la reexportación que puede ser total o parcial y las consecuencias diferentes según sea la situación.

En el primer caso, dado que en la zona de libre comercio, cada miembro conserva su propio nivel de gravámenes frente al exterior, se puede dar lugar a que por el país de más bajo nivel de aranceles, se lleguen a introducir artículos desde terceros países, los cuales se beneficiarían de la liberación comercial generada dentro del área. Esta situación traería como consecuencia, una distorsión de los precios, ya que el artículo en cuestión podría obtener un margen competitivo favorable, con relación a sus similares de la zona.

En el segundo caso, el problema consiste en determinar, la proporción de artículos o piezas importadas desde terceros países, que podrán incluirse en la composición de los artículos finales producidos en cada país miembro del área, sin que se altere el carácter de productos originarios de ésta.

Sabemos como los países latinoamericanos buscan iniciar o expandir su desarrollo industrial, mediante la aplicación de una política de sustitución de importa-

ciones. Ella es alentada entre otras formas, por medio de la concesión de franquicias fiscales y devoluciones de impuestos a la importación, de bienes de capital y de partes o piezas que vayan a integrar, ciertos artículos industriales intermedios o finales. Estos procedimientos han sido reconocidos por el Tratado en su artículo 52 segundo párrafo, al permitirlos cuando los impuestos, incidan sobre un producto exportado o sobre sus componentes. Por estas consideraciones, reviste particular importancia conocer los criterios de calificación del origen adoptados por el organismo.

En términos del artículo 3o. del Tratado, solamente los productos originarios del territorio de las Partes Contratantes se beneficiarán de las concesiones recíprocamente otorgadas, en cumplimiento del Programa de Liberación. Por consiguiente, el problema consiste en caracterizar el origen y no la procedencia de los productos que sean objeto de comercio dentro de la zona. Tampoco se refiere a -- que un producto sea de hecho elaborado en un país miembro, cuando en su producción se han utilizado totalmente bienes extranjeros. De tal suerte, que para aplicar correctamente la mencionada disposición, es necesario dejar establecidos los requisitos mínimos que se deben llenar en la producción de un bien, para que éste sea considerado como originario del país en que se elaboró.

Siendo de por sí un problema complejo, la situación peculiar en que se intenta integrar a Latinoamérica, ha inducido al organismo a adoptar criterios flexibles que permitan ir ajustando los requisitos de origen, a la evolución de las condiciones de producción y de comercio de la zona. De esta manera, se han dictado normas básicas cuyo valor consiste en orientar la aplicación de los criterios específicos de calificación que se aprueben, ya que se persigue atender el caso de cada artículo y a las circunstancias en que se produce. De allí la razón de ser del art. 12o. de la Resolución 82 (III) de la Conferencia, que establece que "los requisitos específicos mencionados en la presente resolución prevalecerán sobre los criterios generales".

En la Resolución 49 (II) de la Conferencia, al establecer las normas básicas, y en la 82 (III) que la complementa, se fijan los principios en que debe fundarse la calificación del origen. Se pueden extraer los siguientes:

1o. La máxima utilización de los factores y otros elementos de producción zonal. El Tratado busca la complementación económica zonal, por lo cual la calificación del origen de un producto, deberá contener requisitos más rigurosos en -- aquellas ramas productivas básicas, para forzarlas a que se abastezcan de materiales de origen zonal, alentando así una progresiva sustitución de las importaciones -- desde terceros países.

El art. 7o. de la primera de las resoluciones mencionadas, enuncia este -- principio, pero dándole la flexibilidad necesaria, pues se considera que los requisitos de origen que se establezcan, deberán tomar en cuenta las diferentes condicio-

nes de producción, de abastecimiento y de comercialización del producto dentro de la zona. Una limitación bastante clara la fija el art. 6o. de la Resolución 82, prohibiendo su inclusión, en requisitos que impliquen la imposición de materiales zonales, "cuando a juicio del Comité, estos no cumplan condiciones adecuadas de abastecimiento, calidad y precio". Esta limitación parece demasiado amplia, considerando a sus términos tan genéricos.

#### 2o.- Extensión al ámbito zonal de los criterios de origen.

En la Resolución 82, art. 1o., se pasa del concepto de origen nacional, al de carácter zonal, al decir que: "Son originarios de la zona, las mercancías -- elaboradas íntegramente en el territorio de cualquier Parte Contratante, cuando en su elaboración se utilicen materiales zonales". Este principio canaliza al anterior, dándole movilidad por toda la zona a productos calificados como originarios de ella.

#### 3o.- Considerar las características de producción dentro de la zona.

Se persigue con ello, que los requisitos de origen actúen como equilibradores de los diferentes niveles de producción, con lo que se haga posible la reciprocidad de beneficios. La calificación en forma diferencial, implica en cierta manera una discriminación, justificable por cuanto a que no se debe desalentar a ciertas -- producciones nuevas que requieren importar materiales desde extrazona. Sin embargo dicha discriminación debe ser transitoria para no resultar contraproducente, -- por cuanto a que criterios muy liberales en contra de producciones que hayan alcanzado un nivel considerable en la sustitución de importaciones, pueden resultar perjudicados por tales requisitos en su concurrencia al mercado zonal.

#### 4o.- Tratamientos diferenciales en cuanto a su cumplimiento.

El art. 8o. de la Resolución 49 (II) señala que mediante acuerdos, las Partes Contratantes podrán establecer, que los requisitos de origen sean revisados periódicamente, para ajustarles a las nuevas condiciones de producción y fijar también, tratamientos diferenciales en cuanto a su cumplimiento. Estos tratamientos -- pueden consistir: 1.- En la fijación progresiva de requisitos cada vez más rigurosos, que promuevan el proceso de sustitución; y 2.- Diferir en cierto tiempo el cumplimiento de esos requisitos, para permitir la adaptación de los productos que no -- puedan satisfacerlos de inmediato.

Ahora bien, la ALALC para los efectos de la calificación del origen, divide en dos grandes ramas a las mercancías (art.3o. Resolución 49):

1.- Las materias primas. Estos son los artículos "originarios de una Parte -- Contratante por el solo hecho de haber sido producidos en su territorio", esto es, según los artículos 2o. incisos a y b, y 6o. de la mencionada Resolución, en relación con el art. 2o. de la Resolución 82 (III):

- a).- Los productos de los reinos mineral, vegetal y animal, extraídos, cosechados y nacidos en su territorio;
- b).- Los productos del mar extraídos de sus aguas territoriales por barcos nacionales o arrendados por empresas establecidas en su territorio; y
- c).- Los productos anteriores, cuando procedan del territorio de otro país - miembro.

2.- Los productos industriales. Estos son aquellos que "además de haber sido producidos en el territorio de una Parte Contratante, deberán satisfacer determinados requisitos que serán fijados por las Partes Contratantes".

En principio, los productos industriales se considerarán de origen zonal, -- cuando resulten de operaciones o procesos efectuados en el territorio de una Parte Contratante, por los que adquieran la forma final en que serán comercializados. -- Sin embargo, en sentido negativo se pronuncia el art. 7o. de la Resolución 82, estableciendo como excepción, que "no son originarios de la zona", los productos -- finales que resulten de producciones efectuadas en un país miembro, cuando se hayan utilizado solamente materiales extrazonales y consistan en ensambles, embalajes, fraccionamientos, montajes, marcación u otras operaciones o procesos semejantes.

Por consiguiente, cabe preguntar ¿cuándo se admite que ciertos bienes industriales utilicen en su elaboración materiales extrazonales sin que se altere su calidad de originarios de la zona? El art. 3o. de la misma Resolución considera que para ese efecto, la transformación que se realice deberá conferir a los bienes extrazonales, "una nueva individualidad", caracterizada por el cambio de posición -- que se observe al clasificarlos en la nomenclatura arancelaria común.

En su art. 4o. se faculta al Comité para fijar los "requisitos específicos" -- que deberán llenarse junto con el anterior por el producto en cuestión, con objeto de que sea considerado como de origen zonal (11). Para ello, el Comité tomará como base, en forma individual o conjunta, los dos criterios establecidos en el art. 5o. de la Resolución 49 ( 11 ), a saber:

- A).- El que considera ciertos elementos físicos y objetivos, tales como:
  - a).- El origen de la materia prima principal que confiera al producto su característica esencial;
  - b).- El origen de las partes o piezas principales o que confieran al producto su característica esencial;
  - c).- El porcentaje de las partes o piezas en relación al peso total del producto terminado; y

d).- El proceso de transformación o elaboración realizado.

B).- El que considera el valor de los materiales extrazonales incorporados.

Aquí la base consistirá en determinar la proporción máxima del valor de esos materiales en relación con el valor total del producto, que resulte del procedimiento de valoración convenido en cada caso. Esto requiere decir, a contrario -- sensu, que es necesario determinar también, el mínimo de valor agregado por el país miembro dentro del proceso productivo. Se tendrán que tomar en cuenta, el costo de la materia prima de origen nacional o zonal, la utilidad del productor, la mano de obra, el financiamiento, pago de impuestos internos, etc. Según la resolución, para los efectos de la valoración se consideran como originarios de la zona, la energía y combustible utilizados, la depreciación y el mantenimiento de las instalaciones y equipos.

Se ha establecido un procedimiento de fijación o revisión de estos requisitos específicos a cargo del Comité. Se inicia con la solicitud del país interesado, que debe fundarse en dos causas: en situaciones que le causen graves perjuicios a determinadas actividades económicas o en sus legítimas expectativas de comercio. El Comité está obligado a poner en vigor los requisitos, en un plazo de 90 días contados desde la fecha en que recibió la solicitud, aún cuando sea de manera transitoria. Este hecho podría producirse, en virtud de que otro miembro de opusiera por considerar que le causaría perjuicios graves.

Ahora bien, el cumplimiento de los requisitos de origen, debe ser acreditado ante las autoridades aduaneras de cada país miembro, con objeto de que los productos importados desde la zona, sean favorecidos con las reducciones de gravámenes otorgadas. De esta manera, la Resolución 84 (III), señala las reglas para la comprobación del origen de las mercaderías. La demostración se encuentra sujeta a la presentación de una declaración expedida por el productor final, y certificada por una entidad con personalidad jurídica e investida de fé pública; la cual puede ser una autoridad o una agrupación sectorial habilitada por el Gobierno del país exportador. (Art.2o.). México ha facultado a la Secretaría de Industria y Comercio para otorgar el certificado respectivo.

La mencionada Resolución, señala dos hipótesis que pueden causar conflictos en esta materia. La primera de ellas, cuando un país considera que la entidad habilitada por la nación exportadora, "está violando los requisitos de origen vigentes". En este caso, la solución indicada será el pedimento hecho por el país perjudicado a la nación exportadora, para que corrija esa situación; pero en caso contrario, tendrá derecho de "no aceptar para sus importaciones los certificados" que considere viciados. La segunda posibilidad, presupone la duda sobre la autenticidad de la certificación o de que se hayan cumplido los requisitos de origen. En este caso, la nación importadora no detendrá el trámite de la importación, pero podrá solicitar pruebas adicionales sobre el origen y adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar el interés fiscal. Estas últimas podrían ser, la constitución de fianza o aval en favor del Fisco.

Como vemos, las soluciones posibles, en lugar de impulsar el intercambio comercial, dan lugar a la adopción de medidas restrictivas. Esto es consecuencia del procedimiento establecido, sin embargo, atendiendo a los objetivos de la integración, se va haciendo necesario, ir pensando en la posibilidad de crear un órgano de jurisdicción sobre todo atendiendo a las atribuciones ejecutivas tan importantes que el Comité ha adquirido (conocemos de su intervención en la calificación de prácticas de competencia desleal y en la determinación de los requisitos específicos de origen). El Comité puede rebasar sus atribuciones o interpretar en forma especial las disposiciones del Tratado. Es por ello que consideramos necesario, un órgano ante el cuál se planteen las controversias surgidas en estas materias, para lograr así la consolidación de criterios para el mejor cumplimiento de las normas y objetivos del Tratado.

Consideramos que el mecanismo de solución de las controversias, que a título provisional funciona en el organismo no puede realizar mucho, cuando se funda en negociaciones entre las naciones querellantes. Por otro lado, al facultar al Comité para conocer de las mismas, procurando el avenimiento o en su defecto, dictar una resolución, se le otorgan facultades jurisdiccionales que no le corresponden, pues de acuerdo con el artículo 39 del Tratado, las que únicamente le competen son las ejecutivas.

Ahora bien, hemos visto que la situación en la que se desenvuelven las economías de los países miembros, han obligado al organismo a adoptar criterios muy flexibles en el procedimiento de calificación del origen. Cumpliendo con esta necesidad, no ha sido de momento posible fijar criterios firmes para la materia, pues ello podría dar lugar a la distorsión de los objetivos del Tratado. Si se adoptaran criterios rigurosos y proteccionistas, se estaría impidiendo la instalación o expansión de empresas industriales, que requieren de la exportación extrazonal de bienes de capital y componentes de productos nacionales. Si se ajustara a criterios muy liberales, se haría posible que los beneficios del mercado ampliado, se canalizaran hacia fuera de la zona.

Por esas consideraciones, estimamos conveniente su funcionamiento, cuestión que se ve apoyada al recordar como la Resolución 82 que establece el procedimiento a seguir, se ha mantenido en vigor desde el año de 1963, a través de prórrogas otorgadas por la Conferencia en cada período ordinario de sesiones.

Sin embargo, consideramos dentro de los límites de este trabajo conveniente sugerir una limitación a la excepción del principio de máxima utilización de los factores de producción zonal. Si el Comité está facultado para no aplicar el principio, cuando a su juicio, los materiales zonales no cumplan con condiciones adecuadas de calidad, abastecimiento y precio, se podría obligar a dicho órgano a realizar una investigación más minuciosa del caso, adoptando para ello un procedimiento más riguroso de votación que el común (éste consiste, en el voto afirmativo de dos tercios de los miembros del Comité). Independientemente de lo anterior, insistimos en la necesidad de ir realizando estudios que conduzcan a la

creación de un órgano de jurisdicción, que interpretando la estructura jurídica de la Asociación, resuelva los conflictos que se presenten, en materias tan importantes como ésta y en todas aquellas cuya relevancia para la integración requiera de la fijación de criterios que contemplen equitativamente los intereses de todos, conduciendo así al mejor cumplimiento de los objetivos del Tratado.

#### b).- SIMPLIFICACION Y UNIFORMACION DE PROCEDIMIENTOS ADUANEROS.

Por medio de las Resoluciones 75 (III) y 100 (IV) de la Conferencia, se ha establecido un programa general de armonización de los instrumentos aduaneros y comerciales de los países miembros frente a terceros países. Fundadas en los artículos 15, 16, 27 y 54 del Tratado, persiguen la equiparación arancelaria como un paso más hacia el establecimiento de condiciones mínimas que permitan la operación del mercado común. Es por ello, que desde este inciso y hasta que toquemos el problema del tratamiento a terceros países, nos referiremos a esas resoluciones como actuación principal del organismo en temas que se dirigen en última instancia a la formación del arancel común externo.

La simplificación y uniformación de procedimientos aduaneros, persigue establecer para las importaciones desde la zona y en cada país miembro, de un trámite aduanero especial, que facilite la movilidad de las mercancías que se vayan liberando, cuando sobre de ellas no recaigan algunas de las excepciones que hemos mencionado para su libre importación.

El problema solo se ha estudiado por los órganos de la Asociación, pero no se ha dictado aún la reglamentación exigida por el Tratado. Es lógico suponer, - que la uniformación se dirige a la creación de un ordenamiento común, o sea, un Código Aduanero Latinoamericano. Para tal objeto, se requiere realizar un estudio comparativo de todos los trámites en vigor por cada país, sujeto a un examen crítico que determine la ineficacia o justificación de los mismos.

En la Primera Reunión de Expertos Aduaneros, se consideró que el problema era muy laborioso y requería su estudio, un plazo lo suficientemente largo. La Resolución 100 (IV) establece que al estudiar los problemas de técnica aduanera, se debe tener en cuenta la normalización y uniformación de los documentos aduaneros y extra-aduaneros utilizados en las operaciones de importación y exportación - (art.14o., inciso IV). Sin embargo, el problema no ha revasado aún el programa - de estudios, los cuales deberán acelerarse y nivelarse al programa de equiparación de los aranceles frente a terceros países.

Nosotros consideramos que la simplificación de tales procedimientos, deberá establecerse como principio en la reglamentación uniforme que se adopte, pero es necesario que se reconozca, que las funciones aduaneras de verificación y control en el tráfico, deben realizarse especialmente en las excepciones al artículo -

51 del Tratado, que preceptúa que los productos importados o exportados por una - Parte Contratante, gozarán de libertad de tránsito dentro de la zona. Estas las hemos extraído del estudio realizado, siendo las principales:

1).- Las Contenidas en el artículo 53 del Tratado, que autoriza a los Estados miembros a imponer medidas prohibitivas o restrictivas en la importación o exportación de armas y materiales de guerra, de oro y plata metálicos, de materiales nucleares y productos radioactivos, y en todos aquellos artículos que lo ameriten, para proteger la moralidad pública, la seguridad interior y el patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico.

2).- Prohibiciones o limitaciones a la importación de artículos que por sus condiciones deficientes de sanidad, amenacen la salud de las personas, animales o vegetales.

3).- Limitaciones a la importación de artículos agropecuarios, con fundamento en el artículo 28 del Tratado.

4).- Verificación de los documentos que acrediten el origen de los productos industriales importados desde la zona.

#### c).- LA NOMENCLATURA ARANCELARIA UNIFORME.

Se prevee en el Tratado, la necesidad de que el organismo adopte una nomenclatura arancelaria uniforme, como base común para la presentación de estadísticas y la realización de las negociaciones previstas por el mismo.

Es necesaria, pues en ella se especifica la denominación reconocida por todos los miembros, respecto a los productos que al ser objeto de su comercio recíproco, se han ido incluyendo en el Programa de Liberación. Se logra de esa manera, evitar conflictos surgidos por confusión en los productos negociados o por falsas interpretaciones de las concesiones otorgadas. Por otro lado, sirve también para recopilar datos estadísticos que revelen el intercambio real en la zona y la composición del mismo; elementos principales para realizar las negociaciones y proceder a ampliar y diversificar ese intercambio, al incluir nuevos artículos (obligación contenida en el art.14 del Tratado).

Si en un principio se vió en ella, un instrumento de uniformación de lenguaje y terminología aduanera, la importancia que reviste en el momento actual, va unida a la posibilidad de que en ella se funde la tarifa externa común. Una vez equiparados por todos los miembros, sus diferentes niveles de gravámenes a la importación de cada producto mencionado en la nomenclatura, podrán ser trasladados a ella, al establecerse por decisión común en la fracción arancelaria correspondiente, el impuesto a cubrir. En este sentido, se convierte en el paso inicial para lograr un grado más perfecto de integración económica, previsto por los artículos 15 y 54 del Tratado: la unión aduanera.

El 24 de julio de 1961, la Conferencia por Resolución 23 (I), adoptó para el organismo la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), siguiendo la recomendación de la Primera Reunión del Grupo de Expertos sobre Asuntos Aduaneros. Si el art. 49, inciso c), exigía el establecimiento de una nomenclatura uniforme en el plazo más breve posible, se consideró más conveniente adoptar una de las ya existentes, pues elaborar una nomenclatura especial para el organismo, requeriría demasiado tiempo. Sin embargo, el texto de la NAB fue revisado con objeto de que la terminología utilizada en las prácticas comerciales de los países miembros, no sufriera variaciones sustanciales.

El trabajo de adecuación a las necesidades latinoamericanas, no quedó allí, sino que por Resolución 42 (II), la Conferencia reconoció legalmente ciertas adiciones hechas a la NAB por la Secretaría, consistentes en desdoblamientos de algunas partidas para lograr una mejor individualización de los productos incorporados al Programa de Liberación. Estas adiciones a la estructura fundamental de la NAB, dieron lugar a que el texto revisado, adicionado y actualizado, se le denominara como NABALALC.

Ahora bien, nosotros hemos visto anteriormente, cuales son las características principales de la NAB, al estudiar la tarifa mexicana de importación, y como las adiciones que el organismo realizó, no alteran su estructura fundamental, nos remitimos a dicho análisis (12). Creemos más interesante en este momento, observar el papel de la nomenclatura, en los trabajos que realiza el organismo, para armonizar los instrumentos de regulación del comercio exterior de las Partes Contratantes.

En la Resolución 75 (III) de la Conferencia, se estableció que la primera fase del programa de coordinación de las políticas económicas y de armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior de las Partes Contratantes, consistiría en una serie de trabajos por los que se analizaran sus diferentes instrumentos aduaneros. Estos trabajos los deben realizar conjuntamente los miembros y los órganos ejecutivos de la Asociación. Su art. 3o. establece un orden en la realización de los mismos, consistente el primero de ellos, en la revisión de la NABALALC para hacerla susceptible de ser adoptada como nomenclatura arancelaria común.

Esto implica, que la función original de la NABALALC, como instrumento básico para realizar las negociaciones y la presentación de estadísticas, sería ampliada con un contenido estrictamente arancelario y de política fiscal frente a terceros países. De esa forma, en el art. 11o. de la Resolución 100 (IV), se establecieron los pasos a seguir para lograr tal fin. Se consideró necesario que las Partes Contratantes adoptaran la NAB en sus aranceles nacionales con objeto de que en ella la armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior.

En segundo lugar, las Partes Contratantes debían pronunciarse por la aceptación de la Codificación NABALALC como nomenclatura arancelaria común. Tam--

bién deberían decidir, acerca de la adición de aquella con las subpartidas estadísticas CUCI-NAB (13).

Por parte de los órganos ejecutivos de la Asociación, se le asignó a la Secretaría, la obligación de formular el proyecto de nomenclatura arancelaria común. El problema consiste aquí, en que el material que debe utilizar, se funda en los cuadros comparativos de gravámenes que debe formular. A este respecto, el art. 13o. de la Resolución 100, le otorga un plazo de seis meses para formularlos, contados a partir de la fecha en que reciba las planillas de gravámenes correspondientes a cada país. Una vez realizados dichos cuadros, tiene un plazo de seis meses más, para presentar el proyecto mencionado. Cabe mencionar que estos trabajos son realizados conjuntamente con la Comisión Asesora de Asuntos Aduaneros.

Cabe preguntar ahora ¿cuáles son las ventajas que puede reportar la NAB ALALC, en la formación del arancel externo común?

En el art. 3o. de la Resolución que se comenta, se establecieron los principios en que se debería basar la formación de aquél. Entre otros se estimó, que en los trabajos sobre el tema, se tendría en cuenta la posibilidad o conveniencia, de proceder a una armonización gradual por sectores de producción o grupos de productos, dando prioridad a los de mayor relevancia para el desarrollo económico de la región. ¿Por qué puede ser conveniente este procedimiento? De esta manera se podrá ir observando las reacciones que presenten cada uno de los sectores, frente a un nivel determinado de protección, del cual se parta para que las empresas se vayan adecuando en sus condiciones de productividad. Consideramos que esta interpretación es coherente con otro de los principios enunciados; el que sostiene que los instrumentos comunes de comercio exterior, deberán estimular la mayor productividad de la zona, evitando el desarrollo de actividades antieconómicas al amparo de una protección exagerada.

La NABALALC contribuye con el procedimiento de armonización mencionado, ya que clasifica sistemáticamente a los productos de un sector determinado, desde las materias primas hasta los productos terminados, favoreciendo así la adopción de una política fiscal más integral.

Por otra parte, su estructura permite la flexibilidad necesaria para incluir dentro de Reglas Complementarias y Notas Nacionales -en este caso regionales-, las características de la política comercial que se adopte. Ello reviste particular importancia, debido a que permite la inclusión de regímenes aduaneros especiales, en los cuales el organismo ha demostrado gran interés, tales como admisiones temporales, admisión de muestras comerciales, draw back, y almacenaje de mercancías bajo régimen suspensivo de aranceles con el fin de ser transformados y exportados posteriormente.

## d).- VALORACION ADUANERA

Otro de los problemas de técnica aduanera que es necesario resolver para la formación del arancel común externo, es el de la valoración. El criterio que se adopte, permitirá la fijación de un nivel protector en favor de las mercancías regionales y establecerá el elemento básico para la determinación del impuesto de importación a cubrir por las sucedáneas extranjeras.

Atendiendo a las funciones que cumple, la necesidad de lograr la uniformación de criterios en esta materia, no se concreta a la eventual creación de un arancel común, sino que va ligada con el perfeccionamiento de la zona de libre comercio. Un país miembro podría anular el monto de las concesiones otorgadas a todos sus asociados, con el simple hecho de modificar el sistema de valuación aduanera que poseyera su régimen arancelario.

Es por ello que el art. 48 primer párrafo del Tratado, establece el principio de que ninguna modificación introducida por una Parte Contratante en su régimen de imposición de gravámenes a la importación, podrá significar un nivel de gravámenes diferente al vigente antes de la modificación.

En este precepto se prevee una excepción al principio, de acuerdo con la cual, consideramos que los autores del Tratado, introdujeron las bases para fijar un criterio uniforme de valuación. Si bien su preocupación directa es el perfeccionamiento de la zona, puede servirnos su estudio, para fundar aquí los trabajos y resoluciones posteriores dictados por la Asociación en esta materia y orientados hacia la armonización de los tratamientos a la importación de las mercaderías procedentes de terceros países. En efecto, en su segundo párrafo se condiciona la posibilidad, de que un país miembro actualice el aforo (pauta de valor mínimo) contenido en su arancel, cuando el criterio adoptado responda "exclusivamente al valor real de la mercancía". Aclarando esta idea, indica que el valor no incluye los gravámenes aplicados a la mercadería.

Como es de verse, no se formula una definición de valor aduanero que pudiera considerarse como propia del organismo, pero en cambio, al limitar la facultad de una Parte Contratante de actualizar el aforo, está sentando como base de la uniformación de criterios al respecto, la adopción de un método de valoración determinado. ¿Cuál es éste? O en otros términos ¿Cómo debe entenderse la expresión "valor real de la mercancía"?

Tomando en cuenta el lenguaje utilizado y el hecho de que los autores del Tratado, tuvieron una gran preocupación por ajustarlo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, creemos que el precepto mencionado se está refiriendo a la definición de valor establecida por el artículo VII de dicho Acuerdo. El punto 2, inciso a) de este artículo, señala que el aforo debe basarse en el valor real de la mercancía importada a la que se aplique el arancel y no el valor de una mercancía de origen nacional, ni de valores arbitrarios o ficticios.

Por consiguiente, el método de valoración no es el del valor interno de las mercancías similares a las importadas, sino el llamado "valor de transacción", que se basa en el precio de venta de los artículos importados y que han sido ofrecidos a cualquier importador, en condiciones de libre competencia. Esto quiere decir que el precio, deberá incluir el costo de los productos y los gastos legítimos realizados para su entrega en el lugar y tiempo convenidos, tales como los causados por el seguro y transporte. Por consiguiente, se deberán excluir los gastos ficticios o descuentos en los que se funden alteraciones sustanciales a una venta realizada bajo el régimen de libre competencia. De esta suerte, el punto 2 inciso b) del art.VII mencionado, señala que por valor real se entiende, el precio al que, en tiempo y lugar determinados por la legislación del país importador, las mercancías importadas y otras similares, son vendidas u ofrecidas para su venta en el curso de operaciones comerciales normales en condiciones de libre competencia.

Pensamos que de esta forma, es como podemos determinar el alcance del art.48, segundo párrafo del Tratado, solo restando agregar, que conforme al mismo no es posible incluir dentro del precio de venta, los gravámenes aplicados a la mercadería importada y otros gastos ficticios que alteren su comercialización normal.

Ahora bien, la Asociación siguiendo con el plan de acción trasado por la Resolución 100 (IV) en materia de armonización de los tratamientos comerciales hacia terceros, puso especial atención a este problema, ya que se consideró que no sería posible llegar a formular un arancel común, si no existía previamente uniformidad de criterios con respecto a la base imponible de los gravámenes que se llegarán a adoptar (véanse los artículos 14o., párrafo 2), incisos i) y ii), y 15o. párrafo 2o. de la misma).

Los trabajos y encuestas realizados entre las Partes Contratantes, dieron origen a las Resoluciones 122 y 133 (V) de la Conferencia, por las cuales se adoptaron como tipos de gravámenes uniformes, los ad-valórem, y una definición de valor aduanero específica para la Asociación respectivamente. Por su importancia manifiesta, procedemos a analizarlas someramente.

Por medio de la segunda, se adoptó como noción uniforme de valor aduanero, para el arancel común que se llegue a establecer, la Definición del Valor de Bruselas y sus Notas Interpretativas. En segundo término, se recomendó a las Partes Contratantes su establecimiento en su régimen respectivo, para la aplicación de los aranceles que se fijen en el futuro, sin que dicho acto se extienda más allá de la fecha en que se adopte el arancel externo común. Por lo tanto, surge de inmediato la pregunta: ¿esta noción modifica el alcance que le hemos dado al art. 48 segundo párrafo? Nuestra respuesta es negativa, pues la definición de Bruselas no altera sustancialmente a la establecida por el GATT, sino por el contrario, se funda en los principios de ésta (14). De tal suerte, si como hemos visto el Tratado en dicho precepto, orienta la uniformación de criterios hacia la adopción de un método de valoración, y éste es el mismo que se establece en la Definición de Bruselas, no existe modificación alguna.

En efecto, ésta adopta el método del "valor de transacción", al decir su art. 1o., que para la aplicación de los aranceles ad-valórem, el valor de las mercancías a importar destinadas al consumo, se encuentra representado por su precio normal, esto es, cuando hayan sido vendidas mediante una operación efectuada en condiciones de libre competencia. Va más allá que la definición del GATT, al determinar claramente el elemento tiempo para la fijación del valor. Por ello, el precio normal del producto, será calculado al momento de hacerse exigible el arancel.

Al hablarnos de que las mercancías deben ser destinadas "al consumo", parece hacer la distinción con aquellas que se importan para integrarse a otros componentes de artículos nacionales de exportación. En este caso, el criterio de valor puede ser modificado por conveniencias nacionales, al establecerse regímenes aduaneros especiales como la admisión temporal o el draw-back.

Esta definición facilita la determinación del valor, al señalar 3 elementos que deben acompañarse para la calificación del "precio normal"; 1.- El lugar en que éste se determinará, será el de introducción al territorio aduanero de importación; 2.- El vendedor se hace cargo de los costos y gastos inherentes a la venta y entrega de la mercancía en dicho lugar; y 3.- El comprador se hace cargo en el país de importación de los derechos y tasas exigibles, los que quedarán excluidos del precio.

La ALALC ha introducido las 5 siguientes reglas básicas para aplicar la definición:

1a.- Será aplicada en las importaciones de los miembros, sean zonales o extrazonales;

2a.- Se considera como momento de hacerse exigible el arancel, la fecha de presentación reglamentaria o de registro de la declaración en la aduana;

3a.- Se admite la tolerancia establecida en la Nota Interpretativa No. 5 de la Definición de Bruselas. Uno de los principios de ésta consiste, en procurar facilitar las transacciones comerciales del importador honesto, por lo cual se permite, en el caso de una venta de buena fé, calificar como precio normal de la mercancía, el que tuviera al momento de la exportación. Esta excepción, se aplica sin perjuicio de la verificación que las autoridades aduaneras realicen, en los casos de duda sobre la veracidad de los documentos presentados, la cual consistirá en la investigación de los precios vigentes al momento de la determinación del valor.

4a.- Se permite adoptar normas especiales, con las que se ajuste al "precio normal", los gastos de transporte y seguro de los bienes importados por aquellos países miembros afectados por su situación de mediterraneidad, como es el caso de Paraguay y Bolivia; y

5a.- Se admite como método auxiliar, el del "valor en el mercado interno", solo para el caso en que se requiera una investigación de precios para la determinación del valor.

Las ventajas que la ALALC puede obtener al aplicar esta definición, van ligadas a las que hemos señalado para la nomenclatura uniforme. De esta manera, los 2 temas básicos para la formación del arancel, forman un conjunto congruente, que atiende a las necesidades del comercio internacional. Por otro lado, el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, órgano permanente de estudio y revisión de los instrumentos aduaneros adoptados por la Asociación, ha sido reconocido por ésta como consultor en los casos de conflicto suscitados por su aplicación, hecho que facilitará grandemente la labor de armonización que se persigue, pues sus dictámenes constituirán una interpretación auténtica de los instrumentos que ha formulado.

Congruente con la uniformación del criterio sobre valuación, la Resolución 122 (V) de fecha 30 de diciembre de 1965, ha establecido como gravámenes tipo a la importación, los impuestos ad-valórem. Responde este criterio, a los problemas planteados por el programa de equiparación de gravámenes con relación a terceros. De esta manera, se pretende facilitar la identificación de los gravámenes y de sus niveles de incidencia, establecidos por cada Parte Contratante, para que de esa base se parta la uniformación de criterios sobre los impuestos que se incluirán en el arancel común.

Los asociados se han obligado a transformar en ad-valórem, todos los impuestos de importación y recargos de efecto equivalente que mantengan en vigor. Sin embargo, esto no supone la inmediata supresión de los impuestos específicos o mixtos, sino una adaptación paulatina. Se ha permitido incluirlos como complemento en las reformas de sus respectivos aranceles. Con objeto de no disminuir perjudicialmente los niveles de percepción de los asociados, podrán establecer también valores mínimos a las mercaderías, ajustándose al procedimiento establecido por el art. 48 segundo párrafo.

#### e).- CAPACITACION ADUANERA

Del estudio realizado, observamos que la integración en materia arancelaria descansa en grado considerable en la correcta ejecución de los sistemas aduaneros adoptados. Esto supone que los funcionarios a quienes corresponde aplicarlos, estén capacitados para ello. Por lo tanto, reviste especial importancia conocer las reglas dictadas por la Asociación para capacitar técnicamente a los funcionarios aduaneros.

En la Resolución 151 (VI), la Conferencia ha fijado un programa de acción a seguir, para la capacitación de los funcionarios aduaneros de la Zona. Los asociados se han obligado a coordinar sus esfuerzos para lograr un nivel técnico adecua

do de sus funcionarios aduaneros. Este compromiso comprende en esencia, la creación de instituciones docentes en las que se habrá de seguir un plan de estudios mínimo, que proyecta el perfeccionamiento técnico de funcionarios a nivel regional (las mencionadas instituciones debieron entrar en funcionamiento el 31 de marzo de 1968).

El plan de estudios, que debe desarrollarse en cursos no inferiores de un año, consta de asignaturas básicas para la comprensión del fenómeno de integración y en particular de la latinoamericana. Fija una especial atención en la enseñanza de los problemas de técnica aduanera y de la preparación en el manejo y aplicación de los instrumentos aduaneros adoptados por la ALALC. Se ha previsto asimismo, la posibilidad de enviar a las escuelas internacionales de aduanas para su especialización, a funcionarios de países en vías de desarrollo.

Por lo que se refiere a nuestro país, más adelante hablaremos de lo que ha realizado a este respecto.

### 3. - TRATAMIENTO AL EXTERIOR.

#### a). - CON RELACION A CENTROAMERICA.

Si bien la armonización arancelaria en la ALALC, se orienta a la formación de un arancel externo común, aplicable al comercio que se realice con terceros países, la proyección que tiene la integración latinoamericana desde sus primeras etapas, ha motivado el establecimiento de ciertos principios que fijan la posibilidad de un tratamiento especial en favor de las naciones que forman el Mercado Común Centroamericano y de otros países latinoamericanos no miembros de ninguno de los referidos sistemas de integración.

Desde su creación, el MCCA y la ALALC han perseguido fijar las condiciones objetivas en que se funde el mercado común latinoamericano. De esta forma, a fines de 1966, la Asociación señaló las bases de un acercamiento entre ambos sistemas (Resolución 169 CM-I/III-E), las cuales fueron delineadas con mayor precisión en la Declaración de los Presidentes de América.

En el Capítulo I, numeral 4, de este documento, los Jefes de Estado Latinoamericanos, expresaron la necesidad de realizar medidas comunes para ampliar geográficamente los beneficios de la integración, a todos los países que representaron. Se pueden concretar en dos, los compromisos asumidos: 1.- El establecimiento de un tratamiento preferencial dentro de la región, en favor de los productos originarios de todos los países latinoamericanos; y 2.- El establecimiento de una comisión compuesta por los órganos ejecutivos de los dos sistemas de integración, con la función de coordinar los trabajos de aplicación de dicho tratamiento preferencial. A este órgano se le asignó de antemano, la importante misión de propiciar cuando lo crea oportuno la formulación de un tratado general por el que se cree el mercado común latinoamericano.

El tratamiento preferencial se basa en los siguientes puntos:

- a).- Evitar la creación de nuevas restricciones a las importaciones de la región;
- b).- Establecimiento de un margen de preferencia regional;
- c).- Obligación de la ALALC de estudiar la forma de otorgar preferencias a países latinoamericanos no miembros; y,
- d).- Posibilidad de concertar acuerdos de complementación, abiertos a la participación de los países latinoamericanos y de acuerdos subregionales transitorios entre el mercado común centroamericano en su conjunto y países miembros de la ALALC.

La Comisión Coordinadora fue creada por la reunión conjunta de la ALALC y del MCCA celebrada en Asunción del 1o. al 2 de septiembre de 1967. Sus trabajos no pueden ser evaluados aún, dado que su Primera Reunión, fue programada del 14 al 18 de octubre de 1968. Conocemos sin embargo su temario, que incluye entre otras cosas la adopción de su reglamento el que fue proyectado por la ALALC en el anexo a su Resolución 190 (CM-II/VI-E) de 2 de septiembre de 1967.

En ella se deberá determinar la naturaleza y alcance del compromiso asumido en Punta del Este, de realizar la convergencia de los dos sistemas en etapas sucesivas de "cooperación, vinculación e integración". Consideramos que la primera - de ellas, supone la reducción de las discriminaciones comerciales ejercidas hasta - el momento, por lo cual, en los aranceles comunes previstos por cada sistema, deberá incluirse el tratamiento preferencial que se pacte y que se extenderá hasta aquellos países latinoamericanos no miembros de dichos organismos.

Ahora bien, respecto a la ALALC ¿qué bases tendrá ese tratamiento preferencial? Consideramos que deberá atenderse a la experiencia obtenida con la operación del Tratado de Montevideo en favor de los países de menor desarrollo económico. A ello habrá que sumar los tratamientos en favor de países calificados como de mercado insuficiente.

Por consiguiente podemos concluir, que en vista de las Resoluciones mencionadas, la ALALC está obligada a incluir en el programa de armonización de instrumentos al comercio exterior, las reglas que eviten o atenúen las discriminaciones - ejercidas en perjuicio de los países centroamericanos, las que deberán extenderse - a los países latinoamericanos no miembros. Dichas reglas deberán fundarse en las diferencias en el grado de desarrollo económico de los países a quienes irán dirigidas.

b).- CON RELACION A TERCEROS PAISES.

El mencionado tratamiento preferencial, no es más que el reflejo de la tónica seguida por la ALALC en su actuación. La problemática de la integración latinoamericana, ha determinado que su mecanismo de operación consista en una serie de reacciones y respuestas a las diferentes situaciones planteadas. De esta forma, las circunstancias en las que se desenvuelve el organismo frente a las demás áreas económicas del mundo, lo han obligado a intentar asumir una política comercial común con relación a terceros países.

Pensamos que ella tiene dos aspectos principales, que se desprenden de los considerandos de la Resolución 167 (CM-I/III-E) del Consejo de Ministros:

- 1.- Se intenta responder como un bloque económico a determinadas situaciones del comercio mundial; y,
- 2.- Se persigue la adopción de una tarifa externa común.

El primer aspecto se ha ido logrando, al presentar la Asociación decisiones comunes ante los foros internacionales, tales como el Grupo de los 77, la CNUCD y el GATT; así como evaluaciones uniformes sobre los efectos adversos de ciertos -acuerdos comerciales multinacionales, como es el caso de la reciente Rueda Kennedy.

Por lo que se refiere a la formación del arancel común, se piensa que éste debe cumplir con la función de ser el principal instrumento de regulación de la política comercial regional. Su fundamento jurídico lo encontramos en el art. 15, en relación con el 54 del Tratado. El primero establece la posibilidad de armonizar los regímenes de importación y exportación de las Partes Contratantes, con objeto de asegurarles condiciones equitativas de competencia -al fijarse un nivel de gravámenes uniforme al comercio exterior- y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial.

Los trabajos relacionados con el tema, se iniciaron con la Resolución 75 - (III) de fecha 21 de noviembre de 1963, que establece el compromiso de estudiar - las posibilidades de creación del arancel común. Posteriormente la Resolución 100 (IV), que fija un Programa de Complementación e Integración Económicas, determina concretamente las bases de la política común a seguir para la armonización de - los instrumentos de regulación del comercio exterior de las Partes Contratantes. Tiene una gran trascendencia pues considera que frente al Programa de Liberación establecido en el Tratado, su plan de acción se orientará a fijar las condiciones objetivas sobre las que operará el mercado común latinoamericano. Su importancia reside en que contiene una reglamentación complementaria del Tratado, puesto que si bien en éste encontramos mencionados como instrumentos de complementación económica, la equiparación arancelaria (art.15), los acuerdos de complementación industrial (art.17) y la coordinación de políticas agropecuarias (art.27), las normas -

que los contienen son de naturaleza permisiva y no obligatoria; lo que es explicable pues su preocupación medular es el reducir las discriminaciones ejercidas por los miembros a las importaciones zonales. Esto, lejos de disminuir el valor del Tratado, nos está reafirmando que sus autores crearon un instrumento eficaz para la integración, pues su flexibilidad ha permitido ir asumiendo nuevos compromisos. Consideramos por consiguiente, que la etapa de cooperación económica la ha iniciado el Tratado, al establecer un conjunto mínimo de disposiciones que tienden a reducir las discriminaciones ejercidas entre los asociados. Se busca actualmente, que la etapa de complementación y de coordinación de políticas económicas, apoye a la anterior, para lo cual se requieren medidas que permitan una distribución justa de los beneficios de la integración y aseguren condiciones equitativas de competencia (esto es, que aseguren la aplicación del principio de reciprocidad). Esta segunda etapa, se ha vigorizado con las resoluciones que se comentan, las que estiman necesario dar como paso inicial, la realización de trabajos concretos orientados hacia la formación del arancel común aplicable a terceros países. Esta planeación deberá conducir, al objetivo del art. 54: el establecimiento del mercado común latinoamericano.

Consecuentemente, el programa de armonización arancelaria, tiene por objeto evitar las desviaciones al sistema comercial establecido, motivadas por la diversidad de tratamientos aplicables a terceros, así como fijar las bases de una forma más perfecta de integración. La diversidad de tratamientos, afecta el avance de la liberación comercial, dados los distintos tipos y niveles de gravámenes a eliminar, lo que conduce a una deficiente distribución de beneficios y a diferencias en el margen de preferencia otorgado por cada miembro a la zona.

Es por ello que se han fijado como principios de la armonización, los siguientes:

- 1o. Estar coordinada con el Programa de Liberación del comercio zonal; y,
- 2o. Se realice por medio de la equiparación gradual de los gravámenes y restricciones aplicados a la importación desde terceros países. Para acelerar esta equipación, se ha pensado realizarla por sectores de producción o grupos de productos, en donde se dé prioridad a aquellos de mayor importancia para el desarrollo de la región.

El proceso de equiparación se está realizando con la adopción de ciertos instrumentos comunes de técnica aduanera como son los de nomenclatura, valoración, y tipos de gravámenes, los cuales ya han sido objeto de estudio en este trabajo. Asimismo, se ha procedido a la revisión de los regímenes aduaneros especiales, para su posible uniformación e inclusión en la legislación arancelaria que se adopte.

Por lo que se refiere al alcance del arancel común, ha considerado la Resolución 100 (IV) (véase art. 3o., numeral 1) y el grupo de estudio respectivo, que -

tendrá por objetivo, promover el desarrollo equilibrado de la zona, con base en el principio de reciprocidad. Para tal fin, deberá fundarse en los siguientes principios:

- 1o. Estimular la mayor productividad dentro de la región, evitando el desarrollo de producciones antieconómicas al amparo de una protección exagerada;
- 2o. Establecer una protección efectiva en favor de la producción regional, como adecuada defensa frente a la competencia extrarregional;
- 3o. Establecer condiciones equitativas de competencia dentro de la zona; y,
- 4o. En disposiciones especiales, deberá prever la posibilidad de que los miembros puedan solucionar sus problemas de balanza de pagos y otros que deriven de su comercio con terceros países (véanse numerales 4 y 5 art. 3o. Resolución 100).

Atendiendo a estas directrices básicas, se encomendó a la Secretaría, estudiar los cuadros comparativos de gravámenes, con objeto de determinar las ventajas o desventajas de los mismos y los problemas que pudiera originar la adopción del arancel, en cuanto a protección de producciones, de orden fiscal y de balanza de pagos.

Respecto a los regímenes aduaneros especiales, los estudios han concluido que sus estudios deben basarse en los siguientes principios: a). Se autorizará su aplicación, atendiendo al grado de desarrollo del país en cuestión; b).- No deberán perturbar las condiciones normales de competencia; y c). No deberán convertirse en obstáculos al libre comercio de la zona.

Estos estudios han motivado la emisión de reglamentaciones a la admisión temporal de muestras comerciales con y sin valor comercial (Resoluciones 149 y 150 VI), lo que revela la atención puesta a este tipo de regímenes y de cuya adecuada regulación depende en mucho el desarrollo armónico de la región.

Por último, tenemos que es intención de la ALALC, iniciar el proceso de armonización arancelaria el 1o. de enero de 1970 y que deberá concluir en un plazo inferior a 15 años, tal y como lo establece la Declaración de Los Presidentes, Capítulo I numeral 2, literal a.

Ahora bien ¿cuáles son los beneficios y perjuicios que reportará a la zona la adopción de un arancel común? Es evidente que la principal ventaja será la obtención de una política comercial homogénea frente a las demás áreas económicas del mundo. En el orden interno facilitará las negociaciones selectivas y la aplicación del proyectado régimen de desgravación programada, al uniformar los nombres

de las mercancías y los tipos y niveles de gravámenes comunes; permitirá el establecimiento de un margen de preferencia simétrico, como resultado de un recíproco y equitativo reparto de beneficios; solucionará grandemente el problema del origen de las mercaderías, y creará condiciones más equitativas de competencia, al preservar el proceso de desgravación.

Por lo que se refiere a sus perjuicios, tenemos que los asociados verán limitada su facultad de adoptar la política comercial que más les acomode. Esto ocurrirá aún en el caso previsto de que se incluyan medidas de excepción, cuando un miembro afronte problemas graves en su comercio con terceros países, puesto que se deberá solicitar autorización para aplicarlas al órgano comunitario competente.

Por otro lado, las dificultades técnicas para fijar niveles arancelarios y de incidencia de restricciones cuantitativas adecuados y uniformes, se traducirá en desventajas en la protección que cada país desea, o bien, en reducciones en la recaudación, alteraciones a la disponibilidad de divisas o problemas de pagos.

En virtud de esta situación, los estudios tienen especial cuidado por fijar gradualmente los niveles más convenientes que eviten "cambios bruscos en la estructura de costos de las producciones nacionales". Se ha pensado que el proceso de equiparación se inicie usando como método el de igualar la productividad de las empresas de un sector determinado. Así se piensa fijar como nivel arancelario común, en un primer momento, el que exija como protección mínima, la empresa zonal más eficiente. De esta manera, se estima cumplir con los principios fijados para el arancel, por la Resolución 100 y los cuales ya hemos mencionado.

#### 4.- LA NECESIDAD DE ARMONIZAR LOS SISTEMAS FISCALES.

Ahora bien, hemos visto en el Capítulo III de este trabajo, que la tarifa aduanera tiene como función primordial, asegurar al territorio aduanero correspondiente, el establecimiento de la política comercial que se estime coherente dentro del contexto general de promoción económica adoptado. Esto supone que el arancel no es un instrumento aislado de política económica, sino al contrario, que para cumplir con su función, se le deberá coordinar con otros instrumentos de política económica interna, principalmente de orden fiscal, que se hayan establecido en dicho territorio.

Siendo preocupación principal del Tratado de Montevideo, lograr el crecimiento económico equilibrado de todos los asociados, la coordinación de políticas económicas ajustada a un plan de acción común, ha sido un grave imperativo. El plan de acción específico se ha iniciado con la armonización arancelaria, previniéndose en la Resolución 100 (IV), que ésta se acompañe de la complementación por sectores industriales, la coordinación de políticas agropecuarias y la interrelación de sistemas financieros y monetarios.

Por otro lado se sostiene, que el proceso de integración deberá ser exclusivamente latinoamericano. Esto exige para la ALALC, la adopción de instrumentos comunes que permitan el mayor aprovechamiento de los recursos propios de la región. Sin embargo ¿cómo sería posible aplicar este principio frente al problema del financiamiento?

Precisamente, en virtud de las graves deficiencias financieras y presupuestarias de los países miembros de la ALALC, consideramos que la formación del arancel común, debiera ir acompañado de la armonización de sus sistemas fiscales, pues su crecimiento armónico va ligado a las posibilidades de lograr una estabilidad financiera, que depende en alto grado de la aplicación de eficientes sistemas tributarios, que incrementen los ingresos fiscales y estimulen el desarrollo económico. Más fuerte que las argumentaciones económicas, tal vez sea, la trascendencia social que tiene un buen sistema tributario, la que nos reafirme la necesidad de lograr la armonización en esta materia, puesto que la integración económica solamente se concibe como un medio que conduzca a la elevación del nivel de vida de los hombres, y para ello se requiere de instrumentos que hagan posible una distribución equitativa de la riqueza generada.

Reconocida la importancia del tema, lamentamos la escasa actividad que se ha llevado a cabo en el seno del organismo a este respecto. Sin embargo, en el art. 21o. de la Resolución 100, encontramos una disposición de la cual podemos desprender importantes consecuencias. Se establece para los órganos de la ALALC, la obligación de estudiar los regímenes fiscales de sus asociados, con objeto de "determinar sus efectos en el desarrollo del programa de coordinación de políticas económicas". Si se han fijado las directrices básicas de ésta, dichos estudios deberán señalar si los sistemas fiscales facilitan o impiden la marcha del programa. Por lo tanto, para que éste logre sus objetivos de celeridad en el desarrollo económico y social de sus miembros, los regímenes tributarios deberán estar de acuerdo con él. El alcance de este precepto lo observamos cuando dice al finalizar: "en los estudios relativos a los sectores industrial y agropecuario, se considerarán los sistemas fiscales.

Cómo se podrían otorgar estímulos para "inducir a la localización industrial, o la construcción de obras de infraestructura y el financiamiento público que benefician a todos los sectores productivos, que el mismo programa prevee, si no es mediante un aumento de los ingresos fiscales. Creemos por consiguiente, que solo mediante la paulatina armonización fiscal se podría lograr un mayor aprovechamiento de los recursos regionales. Sin embargo, cabe aclarar que el aumento en la recaudación es conveniente en tanto está dirigido a alcanzar la estabilidad financiera, por lo que no debe implicar desaliento de ciertas producciones, sino por el contrario, tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a nuevas etapas en el desarrollo económico (15).

Para lograr tales fines, la armonización deberá descansar en la adopción de reglas comunes sobre las que se realicen reformas a los sistemas tributarios, de la misma forma como se ha adoptado instrumentos comunes en la armonización arancelaria. Serían de gran valor, los estudios realizados por organismos internacionales tales como la CEPAL, el CIES y el FMI. En ellos se ha señalado que aún cuando la situación económica de los países latinoamericanos limita la capacidad contibutiva de grandes sectores de su población (generalmente agrícola), es posible lograr un aumento en los ingresos del Estado, si se atienden tres elementos: 1.- Mejoramiento en el presupuesto; 2.- Reformas fiscales que incrementen el desarrollo; y 3.- Una mejor administración de los impuestos.

Los presupuestos deben ser elaborados técnicamente, que respondan a una planeación. Se considera que un plan de erogaciones creciente, conduce a déficits presupuestarios persistentes, por lo cual pensamos que dentro del contexto de una política que persiga la estabilidad financiera, es conveniente ajustar los gastos, a los ingresos a recaudar. Por lo tanto es preferible determinar con claridad cuales son las mejores fuentes de recursos -especialmente las relativas al ingreso y gasto-, desechando incluir en el presupuesto, aquellas que supongan grandes gastos en su recaudación. Se estima asimismo, que debe estar coordinado con los programas de gastos de las entidades descentralizadas o paraestatales.

En cuando a la reforma tributaria, este punto deberá ser el central en el programa de armonización que se adopte, pues deberá descansar en un régimen capaz de proporcionar a la vez que un aumento de recursos, el aliento necesario para desarrollar las actividades productivas. El programa debería ajustarse a los siguientes puntos:

1.- Una mayor flexibilidad en los sistemas, para ajustarlos al crecimiento económico. Es decir, que se elijan mejor las fuentes impositivas, especialmente de aquellos sectores de mayor dinamismo en la economía.

2.- Establecer como cuotas del impuesto, aquellas que respondan mejor a los aumentos en los precios. Esto es, que especialmente en los impuestos indirectos, se modifiquen las cuotas específicas por las ad-valorem, para atender a las variaciones de valor del objeto gravado. En la misma forma, se amplíen las cuotas impositivas a los bienes de carácter suntuario, y respecto a los impuestos a la propiedad, que los procedimientos de valuación respondan a los cambios que se operen en el valor inmobiliario.

3.- Implantar o fortalecer el impuesto al ingreso de las personas y sobre las utilidades de las empresas.

4.- Por último, también se considera generalmente como positivo, modificar o suprimir las barreras impositivas para nuevas inversiones, introduciendo sistemas temporales como el de la diferición de erogaciones de capital por concepto de gastos de impuestos.

Por lo que se refiere a los impuestos al comercio exterior, estos se irán armonizando en la medida en que paulatinamente se establezca la tarifa externa común, la cual atendiendo a los principios mencionados, persigue los mismos objetivos que hemos señalado para la armonización en materia fiscal: promover un crecimiento económico equilibrado en la región.

Por último, la armonización fiscal deberá basarse en una mejor administración tributaria, que responda al principio de economía de los impuestos, esto es, que los gastos para su recaudación y control sean los menores posibles. Esto va ligado a una capacitación técnica de los funcionarios que tengan a su cargo esas funciones, la cual deberá conducir a evitar evasiones y defraudaciones al Fisco. La eficiencia en la administración deberá redundar en un mayor cumplimiento voluntario de los gravámenes. En este sentido, las reformas a la legislación fiscal de los miembros, deberán coincidir en una simplificación de los trámites en lo que se refiere a declaraciones y entero del impuesto.

Por lo que hemos visto, se deberá perseguir en el orden interno, una mayor integración de los diferentes impuestos que compongan el régimen de cada país, eliminando aquellos que sean antieconómicos, es decir, que no se justifiquen por el alto costo de recaudación, o bien, porque desalienten ciertas actividades productivas.

En último lugar, queremos mencionar que observándose dentro del organismo una mayor preocupación por delimitar el campo de acción que le toca cumplir a la empresa descentralizada en la integración, se hará necesario establecer en el programa de armonización de sistemas fiscales, en qué condiciones se justificará el otorgamiento de exenciones y subsidios a dichas entidades; el cual hasta el momento responde a necesidades surgidas por el servicio que prestan, o bien, para ajustar sus costos de producción anormales a la comercialización existente en el mercado interno.

## 5.- SU ACTUACION EN MEXICO.

Ya para dar por terminado este estudio, creemos oportuno presentar el punto de vista de nuestro país respecto a la actividad desarrollada y a desarrollar por la Asociación, en las materias incluidas en el temario. Para ello estimamos que podremos obtener una perspectiva más completa, presentando las opiniones de los sectores gubernamental y privado.

El primero tiene especial relevancia conocerlo, pues de allí se originan las iniciativas de nuestro país en el seno de la organización. Es importante conocer el punto de vista del sector privado mexicano y en general del latinoamericano, pues los sistemas y procedimientos de integración, por positivos y benéficos que sean, no representarán un avance práctico hasta en tanto los factores productivos, especialmente los empresarios e inversionistas latinoamericanos no se preocupen por fortale-

producto incluido en la tarifa de importación. Que por consiguiente, la exigencia de que los industriales eleven el nivel competitivo de sus productos, no solo va unida al proceso de integración, sino a necesidades internas de beneficiar al consumidor nacional, sobre el que ha recaído el peso del proteccionismo actual (16).

Respecto a los acuerdos de complementación industrial, se ha sostenido que las empresas mexicanas no deben ver en ellos, convenios de carácter puramente comercial, sino que deben proponer, se incluyan cláusulas que impulsen a sus objetivos de complementación. Por otra parte, se señala que las delegaciones que acuden a las reuniones sectoriales, deben llevar formado un criterio común del sector al que pertenecen, para facilitar las negociaciones y no lesionar los intereses de la industria nacional, así como estar integradas por personas capacitadas para negociar (17).

En cuanto a los acuerdos subregionales, el Secretario de Relaciones Exteriores ha manifestado la complejidad jurídica del problema, en virtud de no estar previsto por el Tratado, por lo que se hace necesario limitar su vigencia a un plazo de terminado (18). Desde otro punto de vista, se ha dicho que por medio de ellos, México puede lograr quedar incluido en aquellas subregiones con las que geográficamente y comercialmente se encuentra más unido (19).

Por último, en lo que se refiere al arancel común, el Director General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda, sostiene que le planteará a -- nuestro país, el problema de la supresión de su sistema de permisos previos, con los que ha logrado --dentro de su política de sustitución--, seleccionar sus importaciones y promover su desarrollo industrial. Sin embargo, indica claramente a los industriales, que en virtud de esa circunstancia tendrán que aumentar su productividad y reducir costos, para poder competir con los productos de la región, así como con los procedentes de terceros países (20). Relacionado con la adopción del arancel común, el Subsecretario de dicha Dependencia, ha declarado que la misma está aplicando un plan de capacitación administrativa de funcionarios y empleados aduaneros, con el propósito de evitar las evasiones y defraudaciones fiscales, mejorando los servicios aduanales y haciendo expedito el intercambio comercial. Este plan -- se está realizando a través de la Academia de Capacitación, cuyo objetivo primordial es preparar los funcionarios aduanales en la aplicación de nuevas técnicas de clasificación arancelaria (21). Como vemos, este plan está de acuerdo con el programa adoptado por la ALALC.

Es indudable que la integración económica latinoamericana, exige de cada asociado, defina el alcance y contenido que en su concepto debe tener la política económica y en especial la política fiscal, que en forma común se llegue a aplicar dentro del sistema. Pensamos que de acuerdo con la realidad histórica y las condiciones sociales de la región, la experiencia de nuestro país puede resultar muy -- útil, sobre todo respecto a la función de fomento que cumple la política fiscal nacional. La intervención estatal en este campo ha permitido además, iniciar una --

redistribución de la riqueza, lo que adquiere gran trascendencia en el plano regional, en virtud de que el organismo ha establecido que el desarrollo económico proporcionado por la ampliación del mercado debe tener un contenido social. Es por ello que se requiere que la posición de México ante el organismo, sea un reflejo de los diferentes puntos de vista, de todos los factores que intervienen en la producción.

Por tal circunstancia, consideramos necesario que las agrupaciones sindicales en nuestro país, participen más directamente en el fenómeno de la integración, para lo cual se deberá informar entre sus agremiados la trascendencia del fenómeno, determinar por medio de estudios cuál es el papel que deben asumir las agrupaciones obreras en el futuro; y elevar ante los órganos gubernativos las proposiciones que se estimen convenientes para acelerar el desarrollo económico-social de la región.

Desafortunadamente esa participación no se realiza como era de desearse, por lo que a continuación presentaremos únicamente la posición asumida por los industriales mexicanos y que fue expuesta en las deliberaciones y ponencias del Congreso Latinoamericano de Industriales, celebrado en la Ciudad de México del 11 al 15 de marzo de 1968.

#### b).- EL PUNTO DE VISTA DEL SECTOR PRIVADO.

El sector industrial mexicano, sostiene como premisas fundamentales, las siguientes:

1.- La delimitación a nivel regional, del campo legítimo de intervención estatal en la vida económica; y,

2.- La modificación del "parque industrial zonal", para lograr una mayor eficiencia en la producción.

En el tema "Función de los Industriales en la Integración Económica y Acuerdos de Complementación", la Confederación de Cámaras Industriales presentó una ponencia en donde señala que sobre los dos puntos anteriores, es necesario se tomen en cuenta por las Partes Contratantes al ir estableciendo la política económica común para el organismo. Respecto al primero de ellos, se logró que las bases propuestas por los industriales mexicanos para delimitar la intervención estatal en la economía, fueran adoptadas como suyas por el Congreso mencionado.

Se declaró que en un régimen de estructura democrática, la actividad económica corresponde especialmente a los particulares, pues "tienen a su cargo de manera directa la creación de la riqueza". Que por consiguiente, al Estado le toca velar por el interés público, estimulando, encauzando y creando las condiciones propicias para el desenvolvimiento de la actividad de los particulares. Siguiendo con

una orientación de liberalismo económico, sostienen que la actividad económica - estatal debe limitarse a la prestación de servicios públicos básicos o de aquellas - actividades donde la iniciativa privada sea insuficiente u omisa. Se llega al extre - mo de decir, que aún en estos casos, la participación estatal debe ser de carácter - complementario; limitado, por cuanto a que no deben favorecerse a las empresas - con ciertas medidas discriminatorias, como son las relativas a subsidios y estímulos - fiscales; y además transitoria, pues se debe reconocer a los particulares, el derecho - de adquirir empresas públicas que operan en el campo que los industriales asignan - a la iniciativa privada (22).

Sobre el segundo punto, se considera necesario que el organismo ofrezca - incentivos suficientes para no desalentar las inversiones que requiere la modifica - ción de las condiciones de productividad existentes y la creación de nuevas indus - trias.

De acuerdo con estas bases, se abordó el análisis de cuestiones específicas de la integración. En relación con el Programa de Liberación, se señaló la necesi - dad de que los gobiernos pongan mayor atención a las desgravaciones propuestas por el sector privado a través de sus Reuniones Sectoriales. (23). Se criticó también la complejidad de las negociaciones de producto por producto, que obligan al negocia - dor a compensar una concesión otorgada, con otra de la misma rama industrial. Al - respecto, parece ser que olvidan, como el principio de reciprocidad no implica di - rectamente un beneficio comercial, sino la posibilidad de ampliación del mercado.

Se critica el alcance de las disposiciones reglamentarias de los acuerdos de complementación, principalmente en lo que se refiere a la limitación que se impo - ne a la cláusula de mayor favor. Como las concesiones pactadas en un acuerdo, - no se extienden automáticamente a todas las Partes Contratantes, sino solo a aque - llas que lo han suscrito, se han desatendido muchas propuestas de desgravación so - licitadas por el sector privado. Por otro lado, se ha pedido también mayor claridad en la aplicación para los convenios del principio de reciprocidad, ya que se consi - dera importante conocer el monto de la compensación que un adherente debe otor - gar. Consideramos al respecto, que el art. 21 de la Resolución 99 (IV), remite a las normas generales, pues no se debe desatender el nivel de desarrollo alcanzado - en el sector respectivo, ni el grado de desgravación alcanzado al momento de la -- adhesión. Por último, se han manifestado en contra de la Resolución 49 (II), art. - 4o., puesto que impide para estos acuerdos la fijación de requisitos específicos de origen, diferentes a los aplicados para productos incluidos en el Programa de Libe - ración, al decir "no podrán existir requisitos de origen diferentes para un mismo -- producto".

Por lo que se refiere a los acuerdos subregionales, el sector industrial mexi - cano hace la observación de que se ajustan estrictamente a las normas del Tratado y de que en virtud de su naturaleza y de las necesidades que deben cumplir, su carác - ter transitorio es un imperativo. Sin embargo se reconoce su valor práctico pues -

por medio de ellos se puede lograr: 1.- Reducir los diferentes grados de desarrollo económico de las Partes Contratantes, que es uno de los objetivos del Tratado; y 2.- La transformación en plazo breve de la naturaleza competitiva de las producciones zonales. (24).

En cuanto a la desgravación programada y la formación del arancel común, se considera que unidos al establecimiento de requisitos específicos de origen, constituyen incentivos muy importantes para las inversiones encaminadas a modificar las condiciones de productividad existentes en la zona, por cuanto a que deberán ofrecer una perspectiva cercana de ampliación del mercado y seguridades mínimas de protección frente a la competencia extrazonal (25).

- (1) Las Partes Contratantes en la Resolución 40 (II) de la Conferencia, de fecha 20 de septiembre de 1962, han encomendado al Comité, se encargue de que las Listas de Pedidos se intercambien con 45 días de anticipación al vencimiento del plazo señalado, y las Listas de Ofertas se presenten con 15 días de antelación - al término indicado.
- (2) Esta Comisión forma parte de la Conferencia, y sus funciones se encuentran señaladas por el art. 23 de la Resolución 35 (II) (Reglamento de la Conferencia - de las Partes Contratantes) y art. 8 de la Resolución 47 (II). Las principales consisten en la aplicación de las normas y procedimientos para las negociaciones; establecer criterios para la calificación del origen de las mercaderías, conducir las negociaciones; proponer modificaciones a la NABALALC; y establecer la política general de liberación.
- (3) Dicho plazo se amplió hasta el 31 de marzo de 1968 por Resolución 224 (VII), - que prorrogó también "en lo pertinente" el término en el que las Partes Contratantes completarán la restitución de márgenes de preferencia alterados por la disminución de gravámenes aplicados a terceros países o por la adopción de medidas de carácter administrativo, cambiario o de otro orden. La restitución proporcional de los márgenes de preferencia alterados en las listas nacionales o de ventajas no extensivas, se debe ajustar al siguiente procedimiento: se multiplicará - el nivel de gravámenes establecido para la Zona o para la lista especial respectiva, por el nivel de gravámenes vigente para terceros países; dividiéndose el - producto, entre el nivel de gravámenes para terceros países existente al tiempo en que se llevó a cabo la negociación correspondiente. El resultado, indicará el grado de reducción que el país en cuestión deberá realizar.
- (4) A este respecto, el problema es complejo. Jurídicamente no se encuentran regulados por el Tratado, y su compatibilidad con él es un tanto incierta. Si bien su reglamentación sostiene que los países participantes deben cumplir con las - obligaciones generales que derivan del Tratado, esta clase de acuerdos podría significar la creación de escisiones entre los miembros de la ALALC, o bien la formación de bloques económicos dentro del organismo, que en lugar de facilitar, dificultarían la conclusión del mercado común latinoamericano. Uno de -- los principios en que se funda el Tratado es el de tratar de agrupar el mayor número de países, vid, supra, p.58, y que fue ratificado por la Resolución 168 - (VIII) de la Asamblea de la ONU, el 4 de diciembre de 1959. No se ha suscrito aún el Acuerdo Subregional del Grupo Andino, que de hecho funciona con - base en la Declaración de Bogotá. Existe también el proyecto de realizar una - integración subregional planificada, en la "Cuenca del Plata", donde se agruparía a Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Ibid, cfr, vid, "Cuenca del Plata: une o divide", en The Economist para América Latina, mayo 1968, vol. 2, No. 10, p. 22; en el cual se plantea la posibilidad de que una integración de este tipo, con la creación de empresas multinacionales, en lugar de unir puede dividir a los países en productores y simples consumidores.

- (5) El Acuerdo de Complementación sobre Industria Petroquímica, firmado el 24 de julio de 1968 por Bolivia, Colombia, Chile y Perú, establece en su art. 15 el - compromiso de crear un arancel externo común para los productos negociados, siendo uno de sus propósitos: "Establecer una protección efectiva de los productos del acuerdo frente a la competencia externa". Creemos que el Comité Ejecutivo al dictaminar sobre la compatibilidad del acuerdo con el Tratado, deberá determinar que "la protección" de que habla éste, no habrá de significar un tratamiento discriminatorio respecto de los productos de la zona comprendidos en ese sector y cuyo país de origen no pertenezca al acuerdo.
- (6) En el art. 8 del Acuerdo sobre "Máquinas de Estadística", se permite la aplicación de los regímenes de admisión temporal y draw back, a la importación de partes complementarias que unidas a las nacionales, compongan las unidades completas. En este caso, al movilizarse la mercancía a la zona, ocurre una reexportación parcial, por lo que los países asociados a los cuales se destinan, podrían aplicar gravámenes a las partes complementarias originarias de fuera de la zona. El certificado de origen, deberá establecer claramente la procedencia de las partes que compongan la mercancía. Vid Acuerdo, en Balance y Perspectivas de la ALALC, Suplemento de Comercio Exterior, junio de 1964, tomo XIV, No. 6, Los acuerdos de complementación en vigor son: I. El de máquinas de estadística y análogas; II. Sobre Válvulas Electrónicas; III. Sobre Productos de la Industria de Aparatos Eléctricos, Mecánicos y Térmicos de Uso Doméstico; IV. Sobre Algunos Productos de las Industrias Electrónicas; y V. Sobre la Industria Química.
- (7) Este régimen se ha puesto en consideración a los órganos de la ALALC, por iniciativa de México, vid, Resolución 168 (CM-I/III-E) de 9 de diciembre de 1966. Posteriormente la Declaración de Presidentes de América, Cap. I, numeral 4, inciso e), estableció el compromiso de los Jefes de Estado Miembros de la ALALC, para otorgar preferencias sin reciprocidad a países latinoamericanos no miembros.
- (8) Se establecían las siguientes bases: la eliminación total a los obstáculos al comercio zonal; el establecimiento de ritmos de desgravación diferentes a favor de los países de menor desarrollo y de mercado insuficiente; el tratamiento a productos agropecuarios; y la aplicación de instrumentos flexibles que atenuen los efectos producidos por la aplicación del régimen. El proyecto, de acuerdo con estas bases, debería haberse presentado a la 2a. Reunión del Consejo en agosto de 1967.
- (9) La desgravación acelerada deberá complementar el sistema establecido en el Tratado y no desvirtuarlo. A este respecto, encontramos un proyecto de resolución no aprobada en la 2a. Reunión del Consejo, denominada "Bases para la Desgravación de los Productos Incluidos en la Lista Común". En ella se establece que los miembros deberían incluir en sus "listas nacionales, los productos -

figuren en la Lista Común al 31 de diciembre de 1967", con un nivel de gravámenes reducido al aplicar un margen de preferencia porcentual, que la misma Reunión no aprobó y donde se atendía a una clasificación de los miembros. Propone que a partir del 1o. de enero de 1967, cada país reduciría anualmente -- los gravámenes a la importación zonal de dichos productos, "incluso los incorporados a las listas nacionales con anterioridad al 1o. de enero de 1968", desde el nivel de gravámenes reducido ya mencionado, siguiendo esta escala: del 10% en enero de 1969, hasta el 30% en 1973. Además del resultado de la 3a. negociación de la Lista Común, aplicando el mismo procedimiento, al 1o. de enero de 1973 se habría reducido el 45% de la incidencia de los gravámenes aplicables a esos productos. De esta suerte, hacia el vencimiento del período de transición que el Tratado establece, no se habría cumplido con la obligación de liberar en lo esencial el comercio de las Partes Contratantes. Este procedimiento a nuestro modo de ver, desvirtuaría el objetivo que persigue la Lista Común.

- (10) Cfr, vid, el tratamiento diferencial que se aplica para aquellas empresas colocadas en situaciones de producción no comparables, por virtud del contenido de la interdicción general de discriminación, tanto en la CÉCA como en la CEE, en Michel Wybo, Discrimination et Marché Commun, pref. Paul Reuter, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1966, (Bibliothèque de Droit International, tome XXXIII), III-153.
- (11) La Conferencia por Resolución 22 (II), delegó en el Comité la facultad de establecer los requisitos de origen para cada producto incluido en el Programa de Liberación.
- (12) Vid, supra, Cap. III. p. 95. La Codificación NABALALC se encuentra contenida en el anexo de la Resolución 42 (II) de la Conferencia y en los documentos ALALC/C.II/dc 12, y ALALC/C.II/dc 12/Corr. 1/Rev. 1, de la Secretaría.
- (13) La Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), tiene por objeto servir de base para proporcionar estadísticas comparables del comercio, función que se combina con la arancelaria en la NAB. Es por ello que se han fusionado los sistemas en estas subpartidas CUCI-NAC-III.

Consideramos oportuno consignar, que México ha cumplido con la recomendación hecha en la Resolución que se comenta, al adoptar la NAB en su Tarifa -- del Impuesto de Importación, de fecha 3 de noviembre de 1964.

- (14) Vid, el estudio de la CEPAL sobre Valor Aduanero, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, v. III, Aspectos Fiscales, México, 1960-61, p. 52.
- (15) Vid, Francisco Alcalá Quintero, Régimen Fiscal e Industrialización, Excel--sior, Año LI, Tomo IV, No.18418, 30 de julio de 1967, p. 1, 16.

- (16) Vid, Octaviano Campos Salas, Solo se Apoyará a Industrias de Alta Calidad, - Excelsior, Año LI, Tomo IV, No. 18407, 19 de julio de 1967, p. 1, p. 16; y Plácido García Reynoso, La Industria ante la Integración Económica, Comercio Exterior, Tomo XVII, No. 9, septiembre de 1967, p. 711.
- (17) Vid, Luis Bravo Aguilera, Reuniones Sectoriales: Notas sobre su desarrollo y futuro, Comercio Exterior, Tomo XVIII, No. 1, enero de 1968, p. 43; y ss.
- (18) Vid, Antonio Carrillo Flores, La Integración Económica Latinoamericana y los Acuerdos de Punta del Este, Comercio Exterior, Tomo XVII, No. 8, agosto de 1968, p. 610.
- (19) Vid, Antonio Calderón Martínez, Acuerdos Subregionales, Comercio Exterior, Tomo XVIII, No. 1, enero de 1968, p. 22.
- (20) Vid, Gustavo Petriccioli, El Arancel Externo Común, Comercio Exterior, Tomo XVIII, No. 1, enero de 1968, p. 38.
- (21) Francisco Alcalá Quintero, Restructuración en Hacienda, Excelsior, Año LI, Tomo IV No. 18415, 27 de julio de 1967, p. 1, 19.
- (22) Vid, Ponencia en Congreso Latinoamericano de Industriales, Memoria, 2 v., - México, Confederación de Cámaras Industriales, 1968, v. 1, 29-36 p., p. 34.
- (23) Ibidem, p. 31; se dice que de 5000 recomendaciones, solo se han aceptado 1102.
- (24) Ibidem, Ponencia elaborada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, v. 2, p. 15.
- (25) Ibidem, cfr, vid, Programa de Desgravación, Ponencia presentada por el Lic. - José A. Hinojosa Petit, v. 2, p. 81-86; y Arancel Común, Ponencia elaborada - por el Sr. Pedro Bosch García, p. 75-78.

Del estudio realizado, podemos desprender las siguientes

## CONCLUSIONES:

1a. La cooperación económica internacional es una forma adecuada de promover un orden comunitario multinacional. La integración económica es el proceso encaminado a componer en un espacio económico más amplio, los territorios de varios países por medio de la supresión de las discriminaciones ejercidas sobre su intercambio de mercancías y que puede extenderse inclusive, hasta la armonización de sus políticas económicas, monetarias y fiscales.

2a. El Tratado de Montevideo que crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ha iniciado la cooperación e integración económicas entre los once países miembros. En él encontramos las disposiciones mínimas que conducen a la eliminación de las discriminaciones comerciales, así como también, ciertos instrumentos que dirigen a la complementación de sus economías y a la coordinación de políticas económicas. Atendiendo a su estructura, al no reglamentar en forma exhaustiva el proceso de integración económica, sino al hacerlo de manera programática y a base de orientaciones generales, lo consideramos como un Tratado Cuadro.

3a. La Política Fiscal aplicada al comercio exterior de un país, no se concreta a determinar los medios de absorción de la renta generada por el movimiento mercantil internacional, sino que, al establecer ciertas discriminaciones de aliento o restricción, conduce y fomenta las producciones internas.

4a. El aspecto fiscal en el Tratado de Montevideo, es el instrumento básico para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio que instituye, pues fija las condiciones objetivas en que operará el mercado ampliado y además, señala la posibilidad de preservar el Programa de Liberación con la progresiva equiparación de gravámenes frente a terceros países.

5a. Los principios en que se funda el sistema, han sido ajustados a las necesidades planteadas por la integración, gracias a la naturaleza jurídica del Tratado. Al principio de Reciprocidad se le dió a la vez un contenido liberalista -que persigue por medio de concesiones pactadas, expandir y diversificar el comercio- y un contenido que admite la intervención estatal por cuanto a que exige promover la complementación económica regional y la armonización de políticas respectivas. Su importancia principal, radica en ser el instrumento equilibrador de las desigualdades económicas de los miembros, buscando distribuir en forma equitativa, los beneficios que reporte la integración.

6a. En virtud de los desiguales grados de desarrollo económico de los países miembros, se ha limitado el alcance tan amplio de la cláusula de la nación más favorecida contenida en el Tratado. Solamente se aplica con todo rigor, respecto a las ventajas concedidas en las relaciones comerciales de un miembro con un tercero y en el caso de que las ventajas no extensivas concedidas por una Parte Contratante, en favor de otra de menor desarrollo económico relativo, al vencimiento de su plazo de vigencia, no fueran prorrogadas, ni retiradas por el miembro que las concedió.

7a. Si bien el sistema establecido por el Programa de Liberación pretende formar el ambiente comunitario requerido por la integración, a través de negociaciones selectivas de productos, en su operación ha afectado considerablemente la eficacia de las concesiones, pues en ocasiones tienen un carácter simbólico. Por otra parte, atendiendo a los diferentes niveles de gravámenes de cada miembro, debe reglamentarse un mecanismo que permita una mejor aplicación del principio de Reciprocidad y otorgue a la zona un margen de preferencia por el que se preserve el valor de las concesiones.

8a. En cuanto a las Listas Nacionales, consideramos necesario que en el momento mismo de realizarse las negociaciones, el órgano encargado de conducir las «la Comisión de Negociaciones», sea facultada para dictaminar cuándo las concesiones propuestas no sean eficaces para estimular las respectivas corrientes de comercio. En la misma forma, podría facultársele para proponer a las Partes Contratantes los medios con los que se cumpliera lo dispuesto por el artículo 14 incisos b y c del Tratado, ampliando la composición de su comercio recíproco.

9a. En la Lista Común encontramos el instrumento más importante para lograr la liberación comercial, derivado de sus efectos jurídico -irrevocabilidad de las concesiones otorgadas a productos incluidos en ella- y económico -estimular al inversionista al estar seguro de que al vencimiento del término de transición, verá ampliado el mercado del producto en cuestión-. Por otra parte, la virtualidad del Programa de Liberación, depende del estricto cumplimiento de las obligaciones derivadas de la formación de esta Lista.

10a. Esto supone una acción complementaria que debe ajustarse a las disposiciones y principios del propio Tratado. Los problemas en la formación de dicha Lista, han demostrado que la liberación comercial no es el único estímulo para lograr el desarrollo equilibrado, por lo que en atención al desequilibrio existente, se deben fijar normas que regulen y condicionen equitativamente la competencia al vencimiento del período de transición. Por ello se hace necesario coordinar las políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de artículos agropecuarios, así como determinar jurídicamente la participación que a la empresa descentralizada le corresponde dentro del comercio generado. En el mismo orden de ideas, consideramos coherente la aplicación condicionada y transitoria de subsidios u otros incentivos fiscales, respecto de aquellos países o sectores productivos que no logren rápidamente

te condiciones de eficiencia en el ramo de que se trate; argumento que se ve apoyado en la Resolución 157 (VI) de la Conferencia, donde se ha admitido el otorgamiento de estímulos directos a la instalación programada de empresas latinoamericanas en países de menor desarrollo económico relativo.

11a. Por lo que se refiere a los Acuerdos Especiales, la liberación comercial específica en cada uno de ellos, no deberá extenderse más allá de lo establecido para la desgravación general en el Tratado. Los tratamientos arancelarios comunes que se apliquen a la importación desde países no miembros del Acuerdo, no podrán significar para las demás Partes Contratantes, un nivel de gravámenes menos favorable que el vigente antes de celebrarse el acuerdo respectivo.

12a. La desgravación programada establece un procedimiento diferente de desgravación, pues deberá comprender la totalidad de los productos incluidos en el arancel de importación de cada miembro y se realizará en un plazo distinto al actual. Esto supone la aplicación de un sistema de reducciones proporcional, por el cual la desgravación que cada Parte Contratante otorgue a cada producto, deberá corresponder a la proporción equivalente que cada una de las demás conceda desde sus propios niveles de gravámenes. Este sistema hará posible una mejor aplicación del principio de Reciprocidad, sin embargo, cuando llegue a adoptarse, conforme a los artículos 54 y 61 del Tratado, deberá apoyar y complementar el perfeccionamiento de la zona de libre comercio hacia el 2 de junio de 1973, para de allí encaminarse a la creación del mercado común, que es su objetivo principal.

13a. En cuanto a la calificación del origen de las mercaderías, los criterios adoptados no son demasiado rigurosos como para desalentar la instalación o expansión de empresas industriales, ni demasiado liberales como para permitir que los beneficios de la integración se canalicen fuera de la zona. Sin embargo, sugerimos una limitación a la excepción del principio de máxima utilización de los factores de producción zonal, con el objeto de que el Comité realice una investigación más minuciosa de cuándo los materiales zonales no cumplen con condiciones de calidad, abastecimiento y precio.

Estimamos improcedente la solicitud de ciertos industriales que consideran necesario se autorice que los acuerdos de complementación contengan requisitos específicos diferentes de los aplicables a los mismos productos incluidos en el Programa de Liberación, pues ello implicaría un tratamiento discriminatorio que choca con los objetivos de la integración.

14a. Por cuanto al establecimiento de requisitos específicos de origen, en virtud de que la Resolución 49 (II), art.5o., no establece un porcentaje determinado de materiales extrazonales incorporados a productos regionales, consideramos que el criterio de valor que debiera adoptarse en las negociaciones, para calcular la proporción máxima permitida en cada caso, es el del valor que en condiciones de libre competencia, tengan dichos materiales o mercancías análogas en el mercado zonal. De esta manera se lograría promover una mayor sustitución de importaciones zonales.

15a. Para la adopción del arancel común, ciertos instrumentos técnicos comunes -principalmente los relativos a la determinación de la base imponible y la adopción del tipo de gravámenes-, permitirán la adecuación de los niveles arancelarios más convenientes para estimular la actividad económica en sus condiciones de productividad.

16a. La armonización de tratamientos frente a terceros, deberá ir unida al establecimiento de regímenes aduaneros especiales. Se requiere por tanto, una reglamentación del artículo 52, segundo párrafo del Tratado, con objeto de estas figuras permitan ayudar al desarrollo industrial de la región atendiendo al grado de desarrollo de cada país. En tal caso, la reglamentación deberá establecer que las mercancías que gocen de esas subvenciones, al movilizarse por la zona, sean acompañadas del certificado de origen que exprese su procedencia.

17a. El arancel común deberá establecer también, el tratamiento preferencial en favor de Centroamérica y de países latinoamericanos no miembros de ninguno de los dos sistemas principales de integración económica en la región. Este deberá ajustarse a las medidas preferenciales que el Tratado otorga a países de menor desarrollo económico relativo.

18a. Consideramos que el arancel común no es un instrumento aislado de política económica regional, por lo que se le deberá coordinar con la paulatina armonización de sistemas fiscales. Esto es necesario, en virtud de las graves deficiencias financieras y presupuestarias de los miembros, por lo que si se busca el crecimiento armónico habrá que alcanzar la estabilidad financiera, que depende en alto grado de la aplicación de eficientes sistemas tributarios, por los que se incrementen los ingresos fiscales, se estimule el desarrollo económico y se distribuya equitativamente la riqueza generada.

19a. La integración económica no es una panacea, pero es un medio que puede permitir a nuestro país consolidar su desarrollo y afirmar su coexistencia con los demás países latinoamericanos. Esta acción representará para México en lo futuro, un esfuerzo permanente. Para la Administración Pública, pues deberá conducir la actividad económica nacional y adecuar su participación como industrial o comerciante que ha adquirido en el ámbito interno hacia el mercado zonal. Para el sector privado representará la posibilidad de comprobar que es lo suficientemente capaz de crear de manera directa la riqueza, atributo que ha sostenido le corresponde. Solo mediante ese esfuerzo, México podrá demostrar a sus hermanos, que participa sinceramente en la integración económica, con el fin de lograr el ideal panlatinoamericano.

## OBRAS CONSULTADAS

- 1.- Alcalá Quintero, Francisco, Régimen Fiscal e Industrialización, Excelsior, - Año LI, Tomo IV, No. 18418, 30 de julio de 1967, p. 1, 16.
- 2.- Balassa, Bela, Teoría de la Integración Económica, trad. Lic. en Econ. Jorge Laris Castilla, México, UTEHA, 1964, XI-332 p., tablas (Biblioteca UTEHA de Economía).
- 3.- Borja Martínez, Francisco, El Régimen de la Nación mas Favorecida en el Tratado de Montevideo, Comercio Exterior, abril 1968, tomo XVIII, No.4, p.307-311.
- 4.- Bravo Aguilera, Luis, Reuniones Sectoriales: Notas sobre su Desarrollo y Futuro, Comercio Exterior, Tomo XVIII, No. 1, enero de 1968, p.43 y ss.
- 5.- Calderón Martínez, Antonio, Acuerdos Subregionales, Comercio Exterior, Tomo XVIII, No. 1, enero de 1968, p. 22 y ss.
- 6.- Cano, Sergio Luis, Política sobre Otorgamiento de Permisos de Importación, El Mercado de Valores, Año XXVI, No. 5, enero de 1966, p. 103-105.
- 7.- Cantú, César, Historia Universal. Historia de Cien Años., París, Librería de - Garnier Hermanos, 1872, ils., mps., lams., 958 p.
- 8.- Carrillo Flores, Antonio, La Integración Económica Latinoamericana y los - Acuerdos de Punta del Este, Comercio Exterior, Tomo XVII, No.8, agosto de 1967, p. 610 y ss.
- 9.- Cuevas Cancino, Francisco, Tratado sobre la Organización Internacional, - México, Editorial Jus, S. A., 1962, 595 p., (Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, Serie C, Vol. 5).
- 10.- Dell, Sidney, Bloques de Comercio y Mercados Comunes, trad. Roberto Reyes, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, mps. 319 p. (Sección de Obras de Economía).
- 11.- Frank, Isaiah, El Mercado Común Europeo, prolog. Salvador Millet y Bel, trad. Conrado Niell Sareda, Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1962, 372 p.
- 12.- Fernández-Shaw Iturralde, Daniel, Organización Internacional, prolog. Dr. Eduardo Arroyo Lameda, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1965, 517 p.

- 13.- Funes Robert, Manuel, Marxismo y Comercio Internacional, Madrid, Aguilar 1962, 260 p., (Biblioteca de Ciencias Sociales. Sección Primera: Economía).
- 14.- Gall, Henry K., Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Foro Internacional, Colegio de México, julio-septiembre, 1964, vol. V, núm.1, p.99-129.
- 15.- García Reynoso, Plácido, El Mercado Común Latinoamericano, Conferencia, México, 24 de julio de 1959.
- La Industria ante la Integración Económica, Comercio Exterior, Tomo XVII, No. 9, septiembre de 1967, p. 711.
- 16.- Gide Carlos y Carlos Rist, Historia de las Doctrinas Económicas, trad. C. Martínez Peñalver, 3a. Ed., Madrid, Instituto Editorial Reus, 760 p.
- 17.- Instituciones y Textos Europeos, Taurus Ediciones, 1960, 404 p., (Biblioteca - Política Taurus, 2).
- 18.- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes. Pleno. 1955-1963, México, Mayo Ediciones, 1964, 376 p.
- 19.- Lauré, Maurice, Tratado de Política Fiscal, prof. Fabián Estapi, trad. Manuel García-Margallo Riazas, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1960 XXVI 500p.
- 20.- Meade, J. E. The Theory of International Economic Policy, Volume II, Trade and Welfare, 2a. Ed., London, Oxford University Press, 1961, tablas, cuadros XIV-618 p.
- 21.- México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., Balance y Perspectivas de la ALALC, Suplemento de Comercio Exterior, Tomo XIV, No. 6.
- 22.- México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., La Integración Económica Latinoamericana, 1963, IX, 967 p.
- 23.- México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C., Subsidios Fiscales a la Importación de Maquinaria a través de la Regla XIV, México, - 1965, 38 p.
24. México, Comité Intersecretarial Mexicano de la ALALC, Tratado de Montevideo y Manual de Divulgación, México, 1964, 68 p.

Resoluciones de la Conferencia de las Partes Contratantes en los años de 1961, 1962 y 1963, México, 1964, 297 p.

Acta Final del Quinto Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia, México, 1966, 380 p.

Acta Final del sexto Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia-México, 1967, 242 p.

- 25.- México, Congreso Latinoamericano de Industriales, Memoria. Confederación de Cámaras Industriales, 1968, 2 v.
  - 26.- México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, v. III, Aspectos Fiscales, 1960-1961, 491 p.
  - 27.- Millán Bojalil, Julio Alfonso, La Integración Económica Centroamericana y su Influencia en la Expansión Industrial de México, Ed. Mimeográfica, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1963, 157 p.
  - 28.- Naciones Unidas, CEPAL, El Mercado Común Latinoamericano, México, Naciones Unidas, 1959, graf. cuads., XII-127 p.
- Evaluación de la Integración Económica Centroamericana, con el Informe del Noveno Período de Sesiones del Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano, Nueva York, 1966, cuads., XI-295 p.
- 29.- Navarrete, Jorge E., La Reunión de los Presidentes de América. Antecedentes, Debates y Resoluciones, Foro Internacional, El Colegio de México, enero-marzo de 1967, Vol. VII, No. III, p. 179-210.
  - 30.- Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal. Historia Municipal de México, México, Escuela Nacional de Ciencias Sociales, 1950, 538 p.
  - 31.- Petriccioli, Gustavo, El Arancel Externo Común, Comercio Exterior, Tomo - XVIII, No. I, enero de 1968, p. 38 y ss.
  - 32.- Recaséns Siches, Luis, Tratado General de Sociología, México, Editorial Porrúa, S. A., 1961, 683 p.
  - 33.- Reyes Heróles, Jesús, Curso de Teoría del Estado, México, Ed. Mimeográfica, 1963, 149 p.
  - 34.- Sarda, Juan, Uniones Aduaneras y Uniones Económicas, Madrid, Aguilar, - 1953, 233 p.
  - 35.- Seara Vázquez, Modesto, Manual de Derecho Internacional Público, México, Editorial Pormaca, 1964, XXI-216 p.

- 36.- Tamames, Ramón, Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo, Madrid, Iber-Amer, S.A., 1965, mps., cuads., 451 p.
- 37.- Ulloa Sotomayor, Alberto, Derecho Internacional Público, profr. Dr. José -- Luis de Azcárraga, 2 v., 4a. Ed., Madrid, Ediciones Iberoamericanas, S.A. 1957.
- 38.- Urquidi, Víctor L., Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano, México, CEMLA, 1961, graf., 178 p.
- 39.- Urrutia Millán, Rafael, Algunos Aspectos Fiscales y Comerciales de México, México, Libros SELA, 1966, 161 p.
- 40.- Valenzuela, Enrique, Derecho Aduanero, NN. UU. ESAPAC, 1955, 58 p.
- 41.- Villagrán Kramer, Francisco, Integración Económica Centroamericana. Aspectos Sociales y Políticos, profr. Mario Monteforte Toledo, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1967, cuads., 374 p. (Estudios Universitarios, v.4).
- 42.- Wioncseck, Miguel, Integración de la América Latina. Experiencias y Perspectivas. profr. Plácido García Reynoso, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, XXI-381 p, (Sección de Obras de Economía).
- 43.- Wybo, Michel, Discrimination et Marché Commun, profr. Paul Reuter, Paris, Pichon et R. Durand-Auzias, 1966, III-153 p., (Bibliothèque de Droit International, XXXIII).
- 44.- Zanaletti Roberto, Comercio Internacional, en Claudio Napoleoni, Diccionario de Economía Política, Madrid, Ediciones Castilla, 1962, 1604 p.

#### PUBLICACIONES PERIODICAS

- 1.-ALALC. SINTESIS MENSUAL, Publicación mensual. Montevideo, Uruguay.
- 2.- Comercio Exterior, Publicación mensual. México, D. F.
- 3.- Foro Internacional. Dir. Roque González Salazar. Publicación Trimestral del Colegio de México, México, D. F.
- 4.- Mercado de Valores, Semanario de Nacional Financiera, S. A., México, D.F.
- 5.- The Economist para América Latina. Publicación Quincenal. Londres, Inglaterra.

## INDICE

PROLOGO	VII
<b>CAPITULO I. LA INTEGRACION ECONOMICA Y SUS FORMAS</b>	<b>I</b>
<b>A).- LA INTEGRACION ECONOMICA</b>	<b>I</b>
1.- Los organismos supranacionales y la cooperación económica internacional	1
2.- Creación de Organismos aduaneros	2
a).- Antecedentes	3
b).- Situación comercial de la postguerra	16
c).- La atenuación de las restricciones comerciales y el mercado común	17
3.- Justificación y Objetivos de la Integración Económica	18
4.- La desgravación de las importaciones como medio para obtener la integración económica	20
<b>B).- FORMAS DE INTEGRACION ECONOMICA</b>	<b>21</b>
1.- La zona de libre comercio	22
2.- La unión aduanera	23
3.- El mercado común	24
<b>CAPITULO II. LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA Y SUS OBJETIVOS</b>	<b>31</b>
1.- La integración económica entre países subdesarrollados	31
2.- Fuentes reales de la integración latinoamericana	34
a).- Cooperación económica	34
b).- Estructura comercial anterior a 1960	35
c).- Reacción a la Comunidad Económica Europea	38
3.- Creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	39
a).- Los proyectos	40
b).- El Tratado de Montevideo	48
c).- Miembros y órganos	51
4.- Objetivos de este organismo	53
a).- Incremento y diversificación de las exportaciones	54
b).- Aumento y estabilidad del comercio interlatinoamericano	55
c).- Coordinación de planes de desarrollo	55
5.- La integración en Centroamérica	57
a).- Sus fases	57
b).- Sus características fiscales	60
6.- Orientación actual	63

### CAPITULO III. LA POLITICA FISCAL FRENTE AL COMERCIO EXTERIOR.

1.- La Soberanía de las naciones en materia arancelaria	71
2.- Los impuestos de aduana	72
3.- La tarifa aduanera	75
Referencia al caso de México	77
a).- Tarifa del Impuesto General de Importación	77
b).- Tarifa del Impuesto General de Exportación	80
4.- Las restricciones cuantitativas	81
5.- Los subsidios	84
Incentivos fiscales al Comercio Exterior Mexicano	86
6.- La política de libre cambio	90
7.- Clases de política proteccionista	91
a).- De orden social	91
b).- De orden económico	92
c).- De orden político	92
8.- La política proteccionista en un organismo aduanero	92

### CAPITULO IV. LA FISCALIDAD EN EL TRATADO DE MONTEVIDEO

1.- Principios adoptados en materia fiscal	95
a).- Gradualidad	95
b).- Reciprocidad	96
c).- Cláusula de la nación más favorecida	98
2.- Eliminación de gravámenes y restricciones a la importación	100
3.- Procedimiento de Reducción	102
a).- Las Listas Nacionales	102
b).- La Lista Común	105
4.- Tratamiento en materia de tributos internos	106
5.- Las cláusulas de salvaguardia	107
6.- Disposiciones sobre agricultura	111
7.- Medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo	112
8.- El problema de las exenciones y subsidios en las exportaciones	116
9.- Normas fiscales en los protocolos	117

### CAPITULO V. LA ACTUACION FISCAL DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

1.- El proceso de desgravación	119
a).- En el Programa de Liberación	119
b).- En los acuerdos especiales	124
c).- Nuevo sistema de reducción	127
d).- Regulación de la libre competencia	131

2.- El régimen aduanero	135
a).- Calificación del origen de las mercaderías	135
b).- Simplificación y uniformación de procedimientos aduaneros	141
c).- La nomenclatura arancelaria uniforme	142
d).- Valoración aduanera	145
e).- Capacitación aduanera	148
3.- Tratamiento al exterior	149
a).- Con relación a Centroamérica	149
b).- Con relación a terceros países	150
4.- La necesidad de armonizar los sistemas fiscales	154
5.- Su actuación en México	157
a).- El punto de vista del sector público	158
b).- El punto de vista del sector privado	160
 CONCLUSIONES	 167
 Obras Consultadas	 171
 Indice	 175