

ESTUDIOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN ARANCEL COMUN EN AMERICA LATINA

La distancia que media entre el propósito expresado en el Artículo 54 del Tratado de Montevideo y el establecimiento de un arancel común frente a terceros países, es una distancia tanto técnica como política, y en ambos sentidos erizada de obstáculos. Para desbrozar ese camino que conduce al Mercado Común Latinoamericano, estudios como el que se presenta en estas páginas no sólo son útiles, sino que pueden considerarse indispensables.

Por ANTONIO CALDERÓN MARTÍNEZ

EL Artículo 54 del Tratado de Montevideo señala que "las partes contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento del mercado común latinoamericano". Lo anterior indica que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio es sólo una etapa hacia el mercado común que es una forma más avanzada de integración económica.

Pero, independientemente de este compromiso contractual, hay razones de mayor peso para avanzar hacia el mercado común. La Asociación de Libre Comercio ha sido creada básicamente por la necesidad de acelerar el desarrollo económico de los países que la integren y como defensa económica hacia las agrupaciones económicas en formación en otras partes del mundo, que afectan a las exportaciones latinoamericanas por las preferencias que otorgan a productos similares que han sido de exportación tradicional de nuestra región. Estas agrupaciones son entre otras, la Comunidad Económica Europea, la Asociación de los Países Africanos dentro de la CEE y la Asociación Europea de Libre Comercio. Esta primera afecta a nuestros países por las preferencias que otorga a los territorios africanos asociados, hoy en su mayoría países libres, que son proveedores de la Comunidad Económica Europea de productos similares a los latinoamericanos.

Al parecer, y según se desprende de lo acelerado de las concesiones mutuas que se han otorgado, los países de la ALALC han superado ampliamente los niveles mínimos establecidos en el Tratado de Montevideo. Además, han atribuido gran importancia al estudio de diversos temas para el establecimiento de un mercado común, lo que pone de relieve su convicción de que, las actuales condiciones económicas mundiales, no permiten esperar que transcurra el plazo de 12 años, que se indica en el Tratado, para completar la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Por el contrario, consideran que ya es oportuno, durante el primer año de vida efectiva de la ALALC, avanzar con decisión hacia el Mercado Común Latinoamericano.

Para ello, las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, aprobaron, en el Segundo Período de Sesiones, que

tuvo lugar en México, en el otoño de 1962, diversas resoluciones que establecen las bases para iniciar los estudios hacia una mayor integración económica. Dichas resoluciones, se refieren al análisis conjunto de las políticas comerciales; la armonización de tratamientos aplicables a la importación, desde terceros países, a productos y materias primas, partes y componentes, que intervienen en la elaboración de productos objeto de acuerdos de complementación; la celebración de reuniones de industriales para estudiar, con base en informaciones sobre producción, costos y otros factores, las posibilidades de celebrar acuerdos de complementación y de otorgar concesiones recíprocas a los productos que se analizan; el estudio de los problemas del financiamiento a las exportaciones y los pagos vinculados con la Asociación; el estudio de las condiciones laborales de ésta, para su posible armonización, y el estudio de la planificación industrial de los países de menor desarrollo económico relativo.

El Establecimiento de un Arancel Común

Aun cuando resulta de gran interés el estudio pormenorizado de todos los aspectos que se mencionan en las Resoluciones adoptadas por la ALALC en su reciente Conferencia, en este artículo solamente se comentan algunos puntos que tienen que ver con el establecimiento de un arancel común frente a terceros países.

La Conferencia de la ALALC celebrada en México aprobó, en la Resolución 48 (II), que para los productos objeto de acuerdos de complementación, y para las materias primas, partes y componentes, que intervienen en la elaboración de aquellos productos, pueda haber una armonización a los tratamientos aplicables a su importación, cuando proceda de terceros países.

Igualmente, en los trabajos del Segundo Período de Sesiones de la Conferencia se dio importancia al estudio de un arancel común frente a terceros países. Es así como la Comisión de Coordinación de la Segunda Conferencia, integrada por los Presidentes de las Delegaciones, sugirió al Comité

La Nomenclatura Arancelaria Uniforme

Ejecutivo Permanente que al convocar para la reunión de expertos de los organismos encargados de la elaboración y ejecución de la política comercial a que se refiere la Resolución 56 (II), se tenga en cuenta la conveniencia de incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

1) *Examen de la adecuación de las orientaciones e instrumentos de política comercial al proceso de formación de la Asociación de Libre Comercio;*

2) *Examen de las posibilidades de uniformar los instrumentos y armonizar ciertos aspectos, de las políticas comerciales de los países de la Asociación;*

3) *Examen de las providencias que deberían tomarse para la adopción de una nomenclatura arancelaria común, de la uniformación de sistemas y bases para el cálculo de los impuestos a la importación y de otros aspectos fundamentales de la técnica aduanera;*

4) *Examen comparativo de los niveles promedio de derechos aduaneros, por grupos homogéneos de productos;*

5) *Examen de las posibilidades de armonización de los derechos aduaneros aplicados por los países de la ALALC a determinados grupos de productos.*

Si bien es cierto que la armonización de tratamientos a los productos objeto de acuerdos de complementación y el establecimiento de un arancel común, están íntimamente vinculados, dado que su finalidad es la armonización de aspectos fundamentales de la política comercial, hay matices que conviene destacar:

a) *la armonización de tratamientos aplicables a productos, sus partes y componentes, objeto de acuerdos de complementación, es referida exclusivamente a los productos, materias primas, partes y componentes que intervienen en los acuerdos de complementación, y no a todos los artículos que se negocien por los países de la ALALC;*

b) *la armonización de tratamientos aplicables a los productos objeto de acuerdos de complementación tiene un sentido proteccionista, igual que el arancel común, y la armonización de tratamientos aplicables a materias primas, partes y componentes, que intervienen en la elaboración de productos objeto de acuerdos de complementación, tiene por finalidad favorecer importaciones de productos que no se elaboran internamente y que son necesarios para la fabricación de productos terminados que han sido objeto de acuerdos de complementación, y*

c) *la armonización de tratamientos aplicables a productos, y sus partes y componentes, será materia de acuerdo, en cada caso específico, de las Partes Contratantes que participan en los acuerdos de complementación, y tendrá, por lo tanto, validez limitada a los países signatarios de tales acuerdos de complementación, mientras que el arancel común, una vez establecido, es paulatinamente aplicado por todos los países a todos los productos.*

Consecuentemente, en este breve análisis sobre los acuerdos de la ALALC acerca de la armonización de algunos aspectos de la política comercial, resulta de interés destacar los problemas que crea el establecimiento de un arancel común, que en última instancia es la armonización de tratamientos aplicables a la importación, y analizar sus consecuencias para la política comercial de un país.

Respecto a ambos puntos, los siguientes aspectos deberán tomarse en cuenta:

1) la armonización de la nomenclatura de comercio exterior, o sea, el establecimiento de una nomenclatura arancelaria uniforme;

2) el estudio de la política comercial vigente en los países de la Asociación y sus posibilidades de armonización;

3) la coordinación de la política comercial y la política de industrialización;

4) las ventajas y desventajas de la armonización de la política comercial, y

5) las posibilidades prácticas del establecimiento de un arancel común exterior.

Si bien el establecimiento de una nomenclatura arancelaria uniforme es un problema de difícil solución, dentro de la ALALC puede considerarse que está prácticamente resuelto, dado que el Segundo Período de Sesiones aprobó, por Resolución 42 (II), la nomenclatura arancelaria NABALALC, basada en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) y los desgloses requeridos por la Asociación derivados, fundamentalmente, de las características y especificaciones de los productos negociados por los países de dicha Asociación durante 1961.

La nomenclatura NABALALC cumple no sólo con la obligación que prevé el Tratado de Montevideo en su Artículo 49 c), "de establecer una nomenclatura tarifaria que sirva de base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las negociaciones previstas en el Tratado", sino que es un paso positivo para la armonización de las políticas comerciales de los países de la Asociación, como aspecto indispensable en la estructuración de un arancel común frente a terceros países.

Conviene señalar que la NABALALC, hasta el momento, está basada, fundamentalmente, en los desgloses que proporcionan las características y especificaciones de los productos negociados en 1961, lo cual indica que dicha nomenclatura todavía está sujeta a muchos cambios, que su estructura no está totalmente integrada, y que los desgloses que presenta no son estrictamente uniformes para todos los países, puesto que al basarse en las concesiones otorgadas por cada país, no se ajusta a las necesidades que otros países tienen en materia de comercio exterior, que en muchos casos pueden ser caprichosas.

Sin embargo, la constitución de una Comisión Asesora de Nomenclatura, integrada por representantes de cada país miembro, es una garantía de que la nomenclatura arancelaria uniforme será perfeccionada y podrá utilizarse con mayor eficacia para el estudio de la implantación de un arancel común frente a terceros países.

La adopción de la nomenclatura arancelaria uniforme por todos los países de la Asociación como expresión general para fines estadísticos de comercio exterior e impuestos de importación, de toda procedencia, permitiría acercarse más hacia la armonización zonal de los impuestos, y, consecuentemente, hacia la implantación de un arancel común frente a terceros países.

Un paso muy positivo para este último aspecto, sería la adopción de la nomenclatura uniforme, no solamente para fines de expresión de las transacciones con la Asociación y para facilitar las negociaciones previstas por la ALALC, sino para fines aduaneros, impositivos y estadísticos, como expresión de las transacciones de un país con todo el mundo.

Este punto ha sido considerado ya en la Primera Reunión de Expertos en Asuntos Aduaneros, celebrada en Montevideo, Uruguay, del 10. al 15 de agosto de 1960, bajo los auspicios de la CEPAL y en coordinación con la ALALC, puesto que a través de su Resolución 1 (I), dicha Reunión recomendó a todos los países latinoamericanos la adopción de la NAB en sus aranceles nacionales.

Hasta el momento, sólo Argentina, Brasil y Chile tienen en vigor la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas. Los demás países, entre ellos México, mantienen nomenclaturas diferentes, como la de Perú, que se ajusta a la Lista mínima elaborada para fines estadísticos por la Liga de las Naciones; las de Colombia, Ecuador y Uruguay, que sigue el Proyecto de Nomenclatura Arancelaria de la Liga de las Naciones, y la que está en vigor en México desde 1955, que es la CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional).

Los Problemas del Arancel Común

Resuelto el problema de una nomenclatura arancelaria uniforme, queda el de la armonización de las políticas comerciales vigentes en la Asociación. El estudio de dicha armonización para fines de integración económica, debe analizar los siguientes aspectos:

1) la política arancelaria y de control de importaciones prevalecientes en cada país de la Asociación;

PROMEDIOS PONDERADOS DE INCIDENCIA TEORICA DE DERECHOS ADUANEROS Y OTROS GRAVAMENES DE EFECTOS EQUIVALENTES SOBRE EL VALOR CIF DE LAS IMPORTACIONES¹

(Porcientos)

PRODUCTOS	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay
Bienes primarios	18.5	2.9	28.3	20.2	24.7	4.7	26.8	14.5	9.4
Productos alimenticios sin elaborar	40.6	1.1	45.6	14.2	23.9	4.1	24.4	12.9	11.0
Materias primas	42.7	22.0	19.3	16.1	36.2	6.5	50.0	22.7	12.4
Combustibles sin elaborar	1.0	0.8	n.d.	34.1	n.d.	1.4	51.5	n.d.	0.1
Bienes de capital intermedio y de consumo duradero	64.7	36.9	28.3	39.6	40.7	14.1	61.9	18.6	19.3
Productos intermedios	49.6	26.1	32.9	40.6	38.0	19.2	54.6	18.6	15.8
Combustibles elaborados	1.2	22.8	12.1	40.1	70.2	6.9	76.2	15.4	15.9
Bienes de capital	78.2	45.6	22.2	37.3	29.2	11.7	53.1	15.1	22.3
Bienes de consumo duradero	699.7	79.1	113.7	83.7	75.2	56.2	72.6	33.3	20.3
Bienes manufacturados de consumo corriente	66.5	40.4	48.2	56.8	62.3	30.8	59.9	35.9	19.2
Productos alimenticios y tabacos elaborados	142.4	50.5	160.5	62.8	114.0	132.8	55.4	26.2	23.3
Productos químicos y farmacéuticos	62.9	35.4	24.6	14.7	42.0	9.8	49.2	20.4	9.5
Otros productos consumo corriente	63.6	37.3	41.1	55.1	59.1	24.0	64.6	44.3	18.4
Totales	52.8	28.8	32.1	38.2	46.7	13.8	56.1	21.8	15.9

FUENTE: Documento E/CN.12/554 elaborado por la CEPAL.

¹ Incluye, además de los derechos aduaneros propiamente dichos, ciertos recargos y derechos adicionales e impuestos basados en leyes especiales; en algunos casos se incluye también el financiamiento de depósitos previos.
n.d. No disponible.

2) la coordinación de la política comercial con la política de industrialización, y

3) el nivel del arancel exterior.

A) La Política Arancelaria

De conformidad con la práctica corriente en todos los países, puede señalarse que los impuestos de importación obedecen a las siguientes finalidades:

- finés fiscales;
- defensa de la balanza de pagos, y
- protección de la industria nacional.

Los dos primeros aspectos tienen como objetivo restringir las importaciones, y el tercero, como su nombre lo dice, se encamina a la protección de la industria nacional.

Tanto la restricción a las importaciones, como la protección a la industria nacional, pueden considerarse prácticamente iguales, siempre y cuando no haya cambios fundamentales en las prácticas de consumo de la población, pues el efecto final sobre las importaciones es el mismo.¹

En la actualidad, la política arancelaria para fines fiscales está prácticamente en desuso, puesto que la política de desarrollo industrial y de equilibrio monetario ha desplazado a aquella que seguía el Estado, como simple administrador, para allegarse recursos en la forma más fácil que tuviera a su alcance. Además, las reformas fiscales que se están llevando a cabo en un número amplio de países latinoamericanos, como consecuencia de los planes de desarrollo que llevan a cabo, y de la utilización de recursos crediticios del exterior que se han puesto a disposición de esos planes, como los de la Alianza para el Progreso, han permitido que la política arancelaria atienda a fines económicos más que a fines fiscales.

En un estudio hecho por la Comisión Económica para América Latina se señalan los siguientes niveles promedio de impuestos de importación: Argentina, 52.8%, Brasil, 28.8%;

Colombia, 32.1%; Chile, 38.2%; Ecuador, 46.7%; México, 13.8%; Paraguay, 56.1%; Perú, 21.8% y Uruguay, 15.9%.

Si la diferencia es notable de un país a otro, es todavía más notable la discrepancia existente en los niveles promedio que se aplican por los países recién mencionados a diferentes grupos de productos. (Ver cuadro anexo). Ello es un indicador de la política comercial que cada país sigue con relación a determinados productos, y de la estructura industrial del país, dado que generalmente se establecen mayores restricciones a productos que no se requieren importar, por no ser necesarios o por producirse internamente, y existen pocas restricciones a aquellos productos necesarios que no se elaboran internamente.

B) El Control a las Importaciones

Además de una política arancelaria, caracterizada por ser altamente restrictiva para las importaciones, los países latinoamericanos han venido utilizando otras prácticas comerciales para restringir al máximo sus importaciones procedentes de todo el mundo, por los problemas a que se han enfrentado con relación a sus balanzas de pagos, y como protección a la industria nacional en desarrollo.

Estos controles son de dos tipos:

a) controles directos a la importación, como las prohibiciones, permisos y cuotas de importación y presupuestos de divisas, y

b) controles indirectos a la importación, cuyo efecto es restringir las importaciones a través de un costo mayor de ellas, tales como tasas diferenciales de cambio y depósitos previos. Estas prácticas ejercen el mismo efecto que los aranceles, pues encarecen las importaciones.

La aplicación de estas prácticas, tanto las directas como las indirectas, no ha sido uniforme por parte de los países latinoamericanos miembros de la ALALC.

Así por ejemplo, adicionalmente a los impuestos y recargos arancelarios ya señalados para cada país, y cuya variedad es muy amplia, encontramos que Argentina tiene recargos cambiarios variables entre 20% y 25%, aplicables so-

¹ Bela Balassa *The Theory of Economic Integration*, 1961.

bre el valor Cif o de aforo de las mercancías, y recargos cambiarios específicos, que fluctúan entre 500 y 1,000 pesos argentinos; que Brasil tiene establecido un agio o sobreprecio con respecto a la tasa oficial de cambio, que debe pagarse al obtener en remate una "Promesa de Venta de Cambio", necesaria para realizar la importación, y un depósito previo del 80% del valor Fob de mercancía, por un período de 90 días; que Colombia tiene prohibiciones de importación de mercancías sujetas a previo permiso y depósitos previos fluctuantes entre 1% y 500% del valor Fob de las mercancías, por un período de 90 días, y que Chile exige depósitos previos fluctuantes entre 5% y 10,000% del valor Cif de las mercancías, por un período promedio de 90 días.

También hemos podido comprobar que Ecuador tiene establecida una lista de mercancías prohibidas, otra más que requiere permiso del Banco Central y a todas las mercancías les exige un depósito previo del 25%, cuando son necesarias, y del 50% al 100% cuando son suntuarias; que México tiene establecida la exigencia del permiso previo de importación para una lista amplia de mercancías; que Paraguay tiene establecido un recargo cambiario del 24% sobre el valor Cif de las mercancías, y un depósito previo del 100% sobre el valor Fob de las mismas, por un período de 4 meses; que Perú sólo tiene impuestos y recargos arancelarios, y que Uruguay tiene establecidos recargos cambiarios del 40%, 75% y 150% del valor Cif de las mercancías, depósito previo del 100% para mercancías sujetas a recargos cambiarios del 150%, por 9 meses, e impuestos sobre transferencias de fondos al exterior, fluctuantes del 1% al 6%.

En algunos casos ciertas restricciones no se aplican a productos procedentes de la Asociación de Libre Comercio, por razón de una política zonal o como resultado de las negociaciones efectuadas por los países de la ALALC, lo cual favorece la armonización zonal de la política comercial; pero si se aplican a importaciones procedentes de terceros países, lo cual es un obstáculo para el establecimiento del arancel común frente a terceros países. Tal es el caso de Brasil, que ha eliminado para todas las importaciones procedentes de la Asociación el requisito del depósito previo, y el remate de divisas para la importación de productos zonales.

C) *La Coordinación de la Política Comercial con la Política de Industrialización*

Como se apuntó anteriormente, los aspectos de la política comercial que se ha analizado tiene por finalidad ejercer control sobre las importaciones que un país efectúa de todo el mundo. Hemos visto que fundamentalmente ese control se ejerce para limitar las adquisiciones del exterior por razones de problemas de balanza de pagos o de defensa de la industria nacional.

Consecuentemente, es lógico que deba existir una coordinación entre la política comercial y la de industrialización, dado que el nivel del arancel exterior es determinado en una medida muy importante por la protección que se otorgue a la industria nacional.

Si no existe similitud de los planes de industrialización; si en un país miembro del acuerdo de integración económica se protege a una rama industrial que no se protege en otro país miembro del mismo acuerdo; si el nivel del desarrollo industrial es muy disímil entre los países miembros de la comunidad, el establecimiento del nivel del arancel común exterior es realmente problemático, porque ante políticas divergentes de industrialización, es difícil señalar la política comercial que deberá seguirse para permitir o impedir la importación de cualquier producto.

El análisis de la política de industrialización y la forma en que afecta a la determinación del nivel del arancel común exterior incluye los siguientes puntos:

1) *análisis de los programas de industrialización de los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio;*

2) *estudio de la coordinación de esos programas con la política comercial vigente en cada país, y*

3) *la coordinación de la política de industrialización, en el plano zonal, para que sea factible la armonización de la política comercial, también en el plano zonal, para facilitar el establecimiento de un arancel común frente a terceros países.*

En virtud de que el estudio de cada uno de estos puntos es de una amplitud que escapa a los fines del análisis que en este documento se hace, simplemente señalaremos que la política de industrialización es factor determinante del nivel del arancel común exterior, cualquiera que sea el sistema que se siga para su fijación.

D) *El Nivel del Arancel Exterior*

Resta ahora analizar la mecánica para la determinación del nivel del arancel exterior, y algunos problemas adicionales que surgen para dicha determinación.

En primer lugar, tenemos el método para el establecimiento del arancel común exterior. Este método puede ser lineal, o sea que abarque todas las actividades industriales y agrícolas de todos los países miembros de la comunidad, progresivamente en etapas subsecuentes, o bien selectivo, que incluya actividades industriales o agrícolas similares, con base en acuerdos específicos que afecten a todos los países.

El primer procedimiento tiene la desventaja de la inelasticidad que pudiera presentar para todas las actividades económicas de algún país, pero es más efectivo para alcanzar los fines propuestos.

El procedimiento selectivo, siendo más fácil para su aplicación, presenta el inconveniente de tener que llegar, en cada caso, a acuerdos aceptados por todos los países, para establecer el nivel arancelario común exterior que se desee. Es, en consecuencia, más lento.

En segundo lugar, tenemos el procedimiento para fijar el nivel del arancel común exterior. Aquí es de gran importancia destacar, por un lado, la política de industrialización que se siga en cada uno de los países miembros, y, por el otro, las metas que se pretendan alcanzar por la comunidad.

Como en el caso de los países latinoamericanos parece aconsejable utilizar el método selectivo para el establecimiento del arancel común exterior, por las diferencias que existen en los planes generales de industrialización y en el desarrollo o integración alcanzados por diferentes ramas industriales, se estima que sería más factible fijar individualmente el nivel del arancel común exterior a través de un sistema combinado, basado, por un lado, en el nivel más alto o más bajo que exista en la zona, según sea el fin que se persiga, para aquellas ramas industriales en las que hay similitud en el nivel de los impuestos de importación vigentes y que se deseen establecer, y por el otro, en un sistema similar al del Mercado Común Europeo, para ramas industriales en las que haya diferencias en materia de facilidades a la importación de productos similares.

El método del Mercado Común Europeo consiste en promediar aritméticamente los impuestos vigentes en todos los países (territorios aduaneros) que comprende la comunidad (Artículo 19 del Tratado de Roma).

Este sistema presupone la necesidad de determinar una fecha para tomar en cuenta los niveles vigentes que deberán promediarse, y una revisión sistemática para conocer la operacionalidad del nivel fijado para los fines que se persiguen.

Respecto al procedimiento selectivo, puede indicarse que en la ALALC ya se han dado los primeros pasos para su utilización. En efecto, la Resolución 48 (II), sobre Normas y Procedimientos para los Acuerdos de Complementación, indica, en su artículo 4, que tales acuerdos "podrán contener... cláusulas que dispongan sobre la armonización de los tratamientos aplicados a la importación, procedente de terceros países, de los productos comprendidos en el sector, así como de las materias primas y partes complementarias empleadas en la respectiva fabricación".

Igualmente, la Resolución 50 (II), señala que, en los casos en los que se permita la importación de materiales que se utilicen en la fabricación de cualquier producto, deberá establecerse un margen de preferencia o eliminarse la totalidad de gravámenes y restricciones. Este margen de preferencia deberá... "ser uniforme en todos los países para cada material, salvo cuando se eliminen todos los gravámenes y restricciones".

Esto, en el fondo, implica una armonización de aranceles a grupos específicos de productos.

También, en la agenda de la Reunión de Representantes de Organismos que intervienen en la formulación y ejecución de la política comercial, que se programa en la Resolución 56 (II), y que tentativamente se celebrará del 10. al 6 del próximo abril, en Bogotá, Colombia, se indica que se analizarán las posibilidades de armonizar los derechos aduaneros aplicados por países de la ALALC a determinados grupos de productos.

En tercer lugar, debe analizarse la posibilidad práctica del establecimiento de un arancel común exterior, siguiendo los principios enunciados, dado que todos los países tienen compromisos internacionales que afectan a su comercio exterior, ya sea simplemente por razón de sus nexos comerciales y de la importancia que el intercambio comercial significa para un país frente a otro país o grupo de países, o por razón de convenios bilaterales o multilaterales.

En el caso de los países latinoamericanos, es conveniente recordar que la mayoría de los países miembros de la ALALC (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay) son miembros del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), lo cual implica que en el caso del establecimiento de una unión aduanera o zona de libre comercio, los países que son miembros de ella, y que al mismo tiempo lo son del GATT, deberán ajustarse a lo estipulado en el Artículo XXIV del Acuerdo General, con relación a lo que indican los incisos 5 a) y b) de dicho Artículo, para los niveles arancelarios que deben prevalecer al completar la integración de tal unión aduanera o zona de libre comercio.

Tales incisos indican que "en el caso de una zona de libre comercio (unión aduanera) o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una zona de libre comercio (unión aduanera) los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo (de la zona de libre comercio unión aduanera), en el momento en que se establezca la zona (unión aduanera) o de que se demuestre el acuerdo provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas, que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona (unión aduanera) antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso".*

Esta exigencia limita substancialmente la posibilidad de manipular con elasticidad cualquiera de los sistemas señalados para fijar el nivel del arancel común exterior, pero no es, en ninguna forma, un obstáculo absoluto que impida la determinación de dicho nivel.

Ventajas y Desventajas de la Armonización de la política comercial

La armonización de la política comercial, al igual que otras políticas económicas, como la monetaria, de industrialización, laboral etc., es un elemento necesario para lograr la integración económica zonal.

Presupone que la libertad de movilidad respecto a los impuestos y demás restricciones a la importación, que actualmente existe en países, como México, que no son miembros del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), y que no tienen otros compromisos internacionales que los limiten en la aplicación de una política arancelaria flexible, quedará sujeta a la decisión colectiva de todos los países que integren la Asociación de Libre Comercio, en la nueva forma de integración económica que implica el establecimiento de un arancel común frente a terceros países. Ningún país podrá, a partir del establecimiento de un arancel común, mover individualmente cualquier impuesto o restricción, sin la aprobación de los demás; ninguno de ellos podrá hacer uso de prácticas comerciales que no sean aprobadas por todos los países.

Podrá, es claro, haber cierta elasticidad en la aplicación de esas prácticas. Igualmente, el arancel común es de establecimiento progresivo, ya sea a través de un nivel creciente de impuestos a todos los productos que formen el arancel, o a través de aplicar un mecanismo que determine los niveles del arancel común a grupos de productos, progresivamente en diferentes períodos. Puede también haber alguna combinación de estos métodos.

Pero la libertad de acción individual de cada país es, indudablemente, limitada.

Frente a esta aparente desventaja, podemos señalar los siguientes aspectos positivos del establecimiento de un arancel común para la integración económica y la armonización de la industrialización zonal:

1) *el arancel común presupone, primero, la desaparición interna de restricciones a la importación, lo cual es benéfico para todos los países miembros del acuerdo de integración económica, dado que permite incrementar sus transacciones comerciales;*

2) *establece las bases para una industrialización zonal, dado que, siendo un nivel común en todos los países, impide la posible competencia de cualquier país no miembro; y*

3) *esta industrialización necesariamente tendrá que hacerse en igualdad de condiciones en aquellos casos en los que no es posible obtener internamente materias primas, partes y componentes pues ellos se importarían cubriendo impuestos iguales. De la misma manera, los productos terminados que sea necesario importar, entrarían en cualquier país en condiciones similares.*

Además, la localización de nuevas industrias, fundamentalmente con aportación de capital extranjero, obedecerá a necesidades zonales, y no se concentrará en ningún país que favorezca el capital extranjero o porque su política arancelaria proteccionista sea más liberal que la de otros países. Estas industrias, actualmente fomentadas por una política arancelaria liberal, compiten ventajosamente con las que se establecen en países donde existe una política proteccionista más restrictiva, creando problemas posteriores para la integración económica.

Resumen

El establecimiento de un arancel común frente a terceros países, como consecuencia final de la armonización de las políticas comerciales de los países de la ALALC, y como aspecto fundamental de la integración económica en su más alta etapa, presupone la solución de complicados problemas, entre los que destacan:

1) *la existencia de una variedad de impuestos y restricciones a la importación, cuya eliminación, en algunos casos, ha probado ser difícil en las negociaciones efectuadas hasta la fecha por dichos países, en virtud de que han sido establecidos con finalidades específicas y mediante leyes especiales cuya derogación no es fácil; y*

2) *la necesidad de coordinar dicha armonización con la política de industrialización para poder determinar el método de establecimiento, y el nivel, del arancel común.*

El somero análisis que se ha hecho sobre algunos aspectos de la estructura arancelaria de los países de la ALALC y de los problemas a que estos países se enfrentarán por razón de sus compromisos internacionales, parecerían ser indicadores de que existen innumerables obstáculos para el establecimiento de un arancel común exterior; pero ello no es en ninguna forma un índice de que tales obstáculos sean insalvables; muy por el contrario, son indicadores de los esfuerzos que es necesario realizar, a corto plazo, para llevar a cabo la decisión, ya adoptada por los países latinoamericanos, de marchar a etapas de mayor integración económica.

Los estudios que específicamente se realizarán en 1963 en el campo de la política comercial, aportarán muy valiosos elementos para cumplir con las disposiciones del Artículo 54 del Tratado de Montevideo, de marchar hacia el Mercado Común Latinoamericano, cuyo primer paso es el establecimiento de un arancel común frente a terceros países. Entre estos estudios se tiene la reunión de representantes de los organismos dedicados a la ejecución de la política comercial, que tentativamente ha sido programada en Bogotá, Colombia, para el 10. al 6 de abril próximos, para dar cumplimiento a la Resolución 56 (II).

La consecuencia final de esta decisión es que el plazo de 12 años establecido para la formación de la Asociación de Libre Comercio en Latinoamérica, tendrá que ser acortado para entrar en una nueva etapa de mayor integración, ello implica, para ciertas industrias un plazo perentorio para enfrentarse a una competencia abierta con industrias similares de otros países latinoamericanos, o la necesidad de complementarse zonalmente.

* Instrumentos Básicos y Documentos Diversos.—Vol. III del Texto del Acuerdo General.—GATT, Ginebra 1958.