

MIGUEL GALLEGOS

LA POLITICA ADUANERA
DE
EL SALVADOR.

Tesis

DE

DOCTORADO EN

JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL

San Salvador, el 12 de Junio de 1914.

Rep. de El Salvador

C. A.

IMP. MELNDEZ, SAN SALV.

A MIS PADRES

*Doctor Salvador Gallegos y
Doña Elena R. de Gallegos.*



El convencimiento que tengo de la trascendental influencia que ejerce el sistema financiero en los destinos de un país, me ha hecho elegir como materia de esta tesis, el estudio de la POLÍTICA ADUANERA DE EL SALVADOR, en las diversas fases que comprende.

Sin otros elementos que los que proporcionan algunos documentos oficiales, presento el trabajo que he concluído sobre la materia indicada, prometiéndome, que, aunque de escaso o de ningún mérito intrínseco, pueda llamar la atención de la administración Pública y de los financistas del país, a fin de que la Política Aduanera se arregle en mi querida patria, de la manera que lo exigen sus intereses más vitales, como lo son los de la industria en sus diversos ramos y, sobre todo, la solidaridad de los destinos que persigue en sus relaciones con las demás secciones de la América Central.

Aspectos de los derechos de Aduana

La formación del criterio en virtud del cual puede señalarse una adaptable y equilibrada orientación de la política aduanera de El Salvador, exige que se investigue con prioridad a todo otro orden de ideas, el contenido teórico de los impuestos designados con el nombre de "derechos de aduana", tal como generalmente se comprende en las exposiciones predominantes de la ciencia financiera.

En el campo de la especulación, el asunto entraña un extenso número de problemas especiales en cada uno de sus interesantes aspectos: fiscal, económico y político. Estos aspectos se encuentran de tal manera relacionados, que todo intento de conocerlos independientemente resulta ineficaz, a poco de profundizar un tanto los conceptos que denotan el alcance que a cada uno de ellos racionalmente corresponde.

Serfa traspasar los límites de mis propósitos si me detuviera a estudiarlos, prolijamente, aun en sus manifestaciones menos complejas. Debo circunscribirme, por consiguiente, en este punto, a delinear los rasgos generales que caracterizan los aspectos indicados.

Llámanse fiscales los derechos de aduana, cuando su objeto tiende, únicamente, a proporcionar ingresos al Tesoro del Estado. Es este su carácter originario; y entre los griegos y los romanos, en Venecia y en otros lugares, lo conservaron hasta en época no remota, y recibieron las diversas denominaciones que hoy hacen aparecer incierta la etimología del término que los expresa.

Por referirse la noción específica de *fiscalidad* de los derechos de aduana, exclusivamente a la Hacienda del Estado, su

explicación corresponde a la Ciencia de la Hacienda o Finanzas. Toca, por consiguiente, a ésta, profundizar el conocimiento de aquéllos, porque constituyen una categoría importante de los ingresos que el Estado obtiene de la riqueza social, para la satisfacción de sus necesidades que se traducen en gastos; pero en cuanto esas necesidades significan, únicamente, el esfuerzo de aquél en el desarrollo de su actividad administrativa.

Ante la imposibilidad real de atender a las exigencias del Estado por medio de un impuesto único—utopía que han intentado realizar doctos financistas—, sin violar los principios jurídicos de generalidad y uniformidad de los tributos, fundamento del moderno derecho financiero; ni los principios económicos referentes a la fuente imponible, a los efectos de los impuestos sobre la producción, apropiación y consumo de las riquezas, y al reparto de hecho del tributo, en las distintas economías; ni finalmente, los principios políticos y administrativos referentes a la determinación y aplicación de los impuestos; en los sistemas tributarios se han dividido en dos grandes categorías que el profesor italiano Flora ha clasificado en “impuestos directos sobre el patrimonio, sobre el producto y sobre la renta”, e “impuestos indirectos sobre los consumos y sobre las transferencias de la propiedad; todos los cuales tienden a gravar la riqueza en cuanto *existe*, se *gasta* y se *cambia*; de donde procede la posibilidad de realizar una tasación integral de la renta nacional complexiva, de la cual las tres formas antedichas representan las manifestaciones.” (1)

La anterior distinción, que es la que, según el sentir del profesor citado, tiende a prevalecer, tuvo su apareamiento cuando el antiguo sistema tributario, que clasificaba los impuestos en personales y reales, se hizo ineficaz para gravar la totalidad de los bienes de la persona, debido al aumento e importancia que adquirió la riqueza mobiliaria, y a la proclamación de los derechos del hombre que abolió los privilegios de casta y permitió la libre contratación. Abandonados en su mayor parte los impuestos personales, extendióse el uso de los impuestos reales, llamados así porque gravan las riquezas sin referencia a las personas que las poseen; y según que este gravamen recaiga sobre el patrimonio o la renta, o sobre las transferencias y los consumos, etc., recibe la denominación, ya mencionada, de impuesto directo o indirecto.

Entre los diversos impuestos indirectos de consumo, llaman especialmente la atención los que gravan las mercancías y se

(1) Flora. Ciencia de la Hacienda. tomo I., pág. 350.

hacen efectivos durante la circulación de estas. Distínguense dos clases: los que se perciben en el interior del país y los que lo son en las frouteras. Estos últimos constituyen los llamados derechos de aduana, cuya aplicación en una época y país señalados, se determina y clasifica en las tarifas aduaneras.

Ahora bien: si se encaminan principalmente esas tarifas a proporcionar ingresos al Tesoro, o a favorecer el desarrollo de la industria nacional, se distinguen en tarifas fiscales y tarifas protectoras.

El pensamiento sencillo de gravar los productos con el primero de los fines indicados, ha sido considerado como el más conforme con el espíritu de justicia de los hombres; y reconócese, generalmente, que cuando las tarifas aduaneras se aplican en esa forma, con moderación e inteligencia, sin embarazar de modo alguno la producción de un país ni la libertad de los cambios, es muy remoto, si no imposible, el caso de que produzcan un desequilibrio sensible en los negocios. Sin duda, la aplicación de las tarifas fiscales, siendo constante y general, habría provocado una fecunda emulación entre los Estados; y el comercio, encontrando abiertos los mercados, al amparo de una pacífica convivencia internacional, habría alcanzado un mayor desarrollo. Escritores hay, sin embargo, que han censurado enérgicamente las tarifas fiscales, y algunos piensan que, aun sosteniéndose como necesarias, es posible suprimirlas, sobre todo cuando gravan las materias primas y los artículos de primera necesidad.

Fuera de la sujeción estricta que se exige de las tarifas exclusivamente fiscales, a los preceptos generales de la ciencia financiera, no se ha presentado consideración alguna, que merezca estudiarse especialmente, respecto de las condiciones de su aplicación. En este concepto, los derechos de aduana deben ser tan ligeros como sea posible, a fin de no dificultar el desenvolvimiento progresivo de la industria y de los cambios internacionales, y de hacerlos, así, realmente ventajosos. Su estabilidad y precisión deben garantizarse de tal manera, que estén a salvo de inesperadas arbitrariedades y de controversias sobre la determinación de la cuota que hay que satisfacer. Se exige, asimismo, la más rigurosa precisión respecto al "tiempo y el lugar en que ha de pagarse, para que el contribuyente se atenga a esos datos, y la forma del pago, en especie o en dinero, y en este último caso la cantidad" (1). Debe, finalmente, procurarse que la recaudación se verifique "en el momento y en la forma más favorables a las haciendas privadas," (2)

(1) Flora. Ob. cit. tomo I.,—pág. 304.

(2) Flora. Ob. cit. tomo I.,—pág. 306.

es decir, que no sólo hay que evitar los procedimientos de exacción enojosos para el contribuyente, sino que es necesario, además, facilitarle la satisfacción del tributo, rodeándole de oportunas comodidades.

Para la aplicación de los derechos de aduana existen diversos modos de evaluación, de los cuales solamente dos han sido consagrados por la práctica corriente de los Estados.

En general, los derechos de aduana deben ser minuciosa y justamente calculados, procurando al par que hacerlos producir un rendimiento apreciable para el fisco, evitar los excesivos recargos, tan reprobados por la ciencia como perjudiciales para el consumidor.

Concretándose a los dos procedimientos más usados, se distinguen el sistema de los derechos *ad valorem*, y el de los derechos llamados *específicos*. Los primeros, proporcionales al valor sea declarado, presunto o comprobado de las mercaderías, representa un porcentaje de este valor. Respecto a los derechos *específicos*, toca al legislador fijar el montante de la cuota que corresponde a cada categoría de aquellas, sin descuidar la justa apreciación de su valor. Tienen como principal característica su fijeza, y se establecen sobre la unidad de peso, de extensión, de volumen, según el caso, adoptada por el Estado.

El sistema de los derechos *ad valorem*, no obstante su gran sencillez, por los graves inconvenientes que entraña, tales como el de las facilidades que ofrece al fraude, va cediendo el lugar que antes ocupara, entre las prácticas financieras de los Estados, al de los derechos *específicos*, que en la actualidad es el más recomendado. Este, si bien exige una gran especialización de las tarifas—sin llegar nunca a comprender todas las mercancías—, y una clasificación precisa de ellas para facilitar la consulta, opone una barrera mucho más difícil de salvar al contrabando, y por eso se generaliza su adopción.

Pero esas extensas clasificaciones y especializaciones de las tarifas aduaneras, no significan que la totalidad de las mercancías comerciables, tenga que soportar los derechos; muchas hay cuya importación o exportación no es permitida, ya sea por motivos de orden fiscal, o de salubridad pública, o por medidas de policía; así como también las hay, en gran número, exentas de todo gravamen como medidas de protección a determinadas industrias.

Las admisiones temporales o en franquicia, la suspensión condicional de derechos, el *drawback*, etc., son ingeniosos expedientes ideados por las administraciones de aduanas, para salvar las dificultades que pueden sobrevenir entre los importa-

dores y los productores nacionales en aquellos casos relativos a mercancías introducidas en ciertas excepcionales condiciones.

Así, por las admisiones temporales o en franquicia, establecidas principalmente en las tarifas de países industriales, en favor de las materias primas, quedan éstas excluidas de pagar los derechos, si el importador cauciona, suficientemente, la reexportación de las materias transformadas; exigiéndosele la pronta satisfacción de aquellos derechos, si en el tiempo señalado para el efecto, no ha tenido lugar la reexportación ya dicha. En el fondo el *drawback* no es otra cosa: su diferencia con el anterior consiste en que, conforme a este último sistema, el industrial paga los derechos respectivos de sus materias primas; derechos que le son devueltos al verificarse la exportación de estas ya manufacturadas. La suspensión condicional de derechos y los depósitos, tienen su origen, de la misma manera, en exenciones acordadas a las mercancías que llegan a un país, ya sea por vía de tránsito, o para ser reexportadas después de un plazo más o menos prolongado. Todos los sistemas mencionados, entre los cuales se comprende el de los puertos francos, si bien favorecen, ordinariamente, a los industriales o productores, y al comercio en general, tienen graves defectos; y su implantación en un Estado exige un conocimiento exacto de las ventajas e inconvenientes que ofrecen en relación con las necesidades del fisco y de la industria nacionales.

Refiriéndome a los aspectos económico y político, pocas materias hay de las relativas a los derechos de aduana sobre las cuales se hayan promovido discusiones más apasionadas y verificado investigaciones más asiduas, dando lugar a numerosas y eruditas monografías; y aunque por tales motivos debería, quizá, abstenerme de hacer sobre ellos algunas consideraciones, siendo un antecedente necesario del intento final de este trabajo, juzgo que sería dejar en él un vacío si no indicara, siquiera someramente, los caracteres de los principales sistemas que con ellos se relacionan.

Al considerar el punto de vista fiscal de los derechos de aduana, hemos visto que, a fin de obtener los recursos necesarios para dotar las instituciones administrativas, ha sido costumbre consagrada en todos los países, desde lejanos tiempos, exigir cuotas ligeras sobre el movimiento exterior de las mercancías. Indudablemente tales cuotas entrañan una restricción a la libertad de los cambios; pero hay otras que implican mayores restricciones a aquella libertad y que han sido establecidas para modificar, por la acción de las leyes, la orga-

nización de la industria nacional, en el sentido de constituir la "lo bastante vigorosa para que pueda rechazar los productos de las naciones extranjeras y hasta luchar victoriosamente sobre el propio terreno de ellas". (1)

Los partidarios del sistema que aconseja tales restricciones, sistema denominado protector, invocan en su favor una serie de argumentos cuya enumeración me conduciría a consideraciones ajenas a mis propósitos en este punto. Se comprenderá, sin embargo, que lo que ellos piden son altos gravámenes a la entrada de los productos extranjeros, para que los productos nacionales similares no tengan ninguna concurrencia que temer.

Este sistema ha sido seriamente combatido especialmente por los libre-cambistas, quienes sostienen que todas las medidas que tienen por objeto facilitar los cambios de nación a nación, son más provechosas que aquellas que, bajo la apariencia de protección, los interrumpen o los restringen; y tratándose de los derechos de aduana, "los rechazan desde luego, porque son injustos, en seguida porque son contrarios a la moral, y en último término tan sólo porque son peligrosos desde el punto de vista económico." (2) "Bajo pretexto de proteger la industria nacional, se expresa elocuentemente Mlle. Clemence-Auguste Royer, los derechos protectores son en realidad un monopolio constituido en favor de ciertos industriales y en detrimento de los otros. Es favoritismo; es desigualdad; y en los países de soberanía popular, es una ilegalidad. Si absolutamente se necesita proteger el desenvolvimiento de ciertas manufacturas, valdrá más acordarles una prima que las ayude a sostener la concurrencia del extranjero; pero desembarazar completamente una industria del freno de la concurrencia, con prohibiciones y tarifas protectoras, es adormecerla en su rutina y en su indolencia, con detrimento de toda la nación, obligada a pagar caro productos que el extranjero le ofrece a mejor precio y de mejor calidad." (3)

"Los libre-cambistas, a su vez, no quieren actualmente toda la libertad sino solamente *más libertad*. El principio del libre cambio es el resultado de la observación. La escuela que lo sostiene no desea sino que el Estado deje a los ciudadanos comprar barato las cosas de las cuales tienen necesidad. Protesta contra todas las medidas que tienen por objeto y por re-

(1) Gide. Curso de Economía Política. Pág. 398.

(2) Schmoller, Política Social y Economía Política, tomo II, pág. 7.

(3) Royer. Théorie de l'Impôt, tomo I, pág. 230.

sultado obligarlos, al contrario, a comprar caro lo que les es más necesario." (1)

Los Estados, en su mayoría, han sido y continúan siendo proteccionistas, aunque en alguna época hayan manifestado marcadas tendencias hacia el libre cambio.

Al antiguo régimen del siglo dieciocho, mercantilista en absoluto, de prohibiciones numerosas y de casi completo aislamiento económico de las naciones, desaparecido en 1786, con el tratado de Eden, entre Francia e Inglaterra, y que indica una nueva orientación de la política comercial, sucede un período de agudo proteccionismo con que se inicia el siglo diecinueve, en cuyos principios se constituye en Alemania el *Zollverein* o unión aduanera.

Las ideas libre-cambistas de Inglaterra, puestas de relieve en 1838, con la fundación en Manchester, por Richard Cobden, de la *Anti-Cornlaw*, liga contra los derechos sobre el trigo, y en 1851 con la célebre Acta de Navegación de Cromwell, aboliendo la mayor parte de las prohibiciones industriales, fueron acogidas con entusiasmo en Francia, la que celebró un tratado con Inglaterra en 1860, de tendencias netamente libre-cambistas. En el período que sucede de 1860 hasta 1880, se concluyeron entre casi todos los países del antiguo continente tratados análogos al franco-inglés.

Extinguida la fuerza de esos tratados, desde en 1878 aquellos Estados empiezan a emitir sus nuevas tarifas sobre bases modernas, y su política se manifiesta un tanto insegura, hasta en los años de 1891-1892 en que se precisa en un sentido eminentemente protector. Francia, España y Rusia adoptan tarifas autónomas como base de sus regímenes aduaneros; Alemania mantiene los altos derechos de su tarifa y procura celebrar tratados a largo término.

Esta doble dirección proteccionista alcanza los principios del siglo veinte, y domina, en la actualidad, tanto en Europa como en nuestra América.

Mas los rigores y extremos de la política proteccionista se han atenuado considerablemente y van desapareciendo poco a poco en la época actual. Los Estados proceden a la conclusión de convenciones comerciales, a fin de facilitar los cambios entre ellos, sobre bases amplias de recíprocas y equitativas concesiones. De esta manera, las tarifas *autónomas*, esto es, las establecidas pura y simplemente por una ley del país, para aplicarse "sin excepción y en igual medida, a todas las mer-

(1) Neymark. *Economie Politique*, pág. 246.

canías, sea cual fuere su procedencia" (1), se transforman en tarifas *convencionales*. Y para que aquellas convenciones sean realmente provechosas, se estipulan a menudo en ellas cláusulas especiales denominadas de *la nación más favorecida*, y de reciprocidad; consistiendo la primera, que ya desde el siglo dieciseis se incluía en los tratados celebrados entre Francia y Austria y Turquía, en conceder al Estado con quien se contrata, las ventajas ya acordadas o que se acordaren en favor de un tercero. La de reciprocidad tiene lugar cuando los Estados contratantes se conceden ventajas equivalentes.

Basta a mi ver, con lo expresado a grandes rasgos en las líneas anteriores, para formarse una idea de la extensión, complejidad e importancia, que los puntos de vista económico y político de los derechos de aduanas entrañan, y los innumerables problemas que ofrecen a todo espíritu investigador.

Paso ahora a considerar, rápidamente, las principales disposiciones legales promulgadas en la República y que indican los orígenes y formación de nuestro régimen aduanero, y la evolución de la política de El Salvador a ese respecto.

(1) Flora, ob. cit., tomo II, pág. 238.

Evolución de nuestra política aduanera

PERÍODO ANTERIOR A 1839.

Desde que en 1839 quedó definitivamente disuelta la federación centro-americana, El Salvador ha regido por sí sus destinos y, como las otras repúblicas hermanas, se ha desenvuelto, independientemente, en la forma de Estado constitucional republicano. Esto no obstante, continuaron en vigencia durante los primeros años de la república, algunas disposiciones de la legislación española y de la promulgada en los pocos años que tuvo de existencia la federación.

En el ramo de aduanas, que es el que interesa a mi estudio, aunque en número reducido y por poco tiempo, tuvieron observancia ciertas reglas del Arancel Provisional aprobado por la Junta Consultiva de Guatemala el 13 de febrero de 1821, en que se designaban los derechos de importación y exportación y los de alcabala interior. Asimismo, aplicáronse por más tiempo, con no pocas reformas intercaladas por la autoridad republicana, el Arancel decretado por el Gobierno Federal el 27 de febrero de 1827, y muchas otras disposiciones de ese mismo gobierno encaminadas a organizar el comercio internacional centro-americano bajo un régimen que respondiese a las ideas recientemente adoptadas y que debería extinguir, por completo, el en extremo restrictivo y embrollado sistema español. Y, descansando todas esas disposiciones del gobierno federal en los amplios principios de libertad proclamados en 1821, que contrastaban con los prohibitivos que servían de fundamento a las emanadas de la autoridad española, recibieron en la República la legítima consagración del uso, y puede decirse que, en su forma originaria, constituyen los fundamentos de la organización general en materia aduanera de El Salvador. Es por ello que voy a estudiar a continuación

las de mayor importancia, haciendo a un lado las ligeras o transitorias modificaciones de que han sido objeto.

Con la proclamación de la libertad de comercio entre las Provincias del antiguo reino de Guatemala y los Estados o naciones que no se opusiesen a la causa de la independencia, hecha por la Junta Provisional Consultiva el 17 de noviembre de 1821, la vida económica nacional recibió un soplo vigorizador que sirvió de paliativo a las fuerzas productoras de los pueblos del Istmo, abatidas en extremo por la insaciable codicia de los conquistadores. Y aunque de momento el libre comercio no fue admitido, sino con la restricción de no poderse exportar el oro y la plata en especie,—tributo pagado todavía al sistema mercantil,—adquirió más tarde todo su fecundante desarrollo con el levantamiento de aquella prohibición y con la ratificación que de él se hizo en el Arancel de 1837, en el cual recibió el homenaje de una expresa confirmación, que fue la base primera en que todo aquel se hizo descansar. Espíritus mezquinos hubo, con todo, que dirigieron sus esfuerzos y emplearon su influencia, a fin de lograr la supresión de la ley que sostenía el principio. Guíábales, sin duda, un interés político bastardo o el caritativo deseo de evitar el sacrificio de unos pocos industriales incapaces de hacer frente a la concurrencia extranjera, o de emplear sus energías en el cultivo y producción de las innumerables materias primas que el suelo en que vivían les ofrecía generosamente.

Era natural que con la brusca implantación del libre comercio se resintiera alguna de las pequeñas industrias que por entonces existían. Tocó especialmente a nuestros tejedores, que no eran muchos, y que no empleaban en su oficio otro hilo que el fabricado en el país, con nuestro propio algodón, sufrir antes que nadie los efectos de la concurrencia extranjera en los mercados nacionales. Su industria sufrió, luego, grave quebranto, lo mismo que la algodonería.

No pararon con la promulgación del decreto relativo al libre comercio las anhelos patrióticos de la administración federal, encaminados a dar toda su expansión al poder productivo del país.

Inspirada siempre en las más amplias ideas económicas, dictó en seguida una serie de medidas importantes, tales como el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 22 de enero de 1824, por el cual toda nueva población que se fundase en Centro-América gozaría, además de otras exenciones, de una franquicia, por el espacio de veinte años, de toda clase de derechos de exportación de frutos y efectos comerciales, productos de su industria; y por la importación de productos centro-americanos y de instrumentos de hierro útiles para la

agricultura, y toda clase de maquinaria "conducente al fomento de la misma y de las artes". Procedió, también, en ese mismo año, a la rehabilitación y habilitación de los puertos de La Libertad y de La Unión, respectivamente; declaró libre la exportación del hierro nacional; y libre de todo derecho, en favor del dueño del buque, los productos que exportasen en su primer viaje los barcos construídos en Centro-América, y las mercancías que en éstos se importasen de retorno.

En 1825, entre otras disposiciones de escaso interés, dióse el Decreto Legislativo de 18 de abril, prohibiendo la extracción de semillas de jiquilite y grana, producto este último cuyo cultivo se introdujo en Centro América, según se sabe, en las postrimerías del gobierno colonial con elementos germinativos de procedencia mexicana. Por lo que respecta al jiquilite, es sabido que a raíz de la independencia el rendimiento del añil fue muy escaso; y probablemente, debido a la previsión legislativa, puesta de manifiesto en el Decreto citado últimamente, aquel producto alcanzó poco después gran desarrollo.

La sección oriental del Estado de El Salvador, por su creciente movimiento agrícola comercial, llamó pronto la atención legislativa; y el loable propósito de ensanchar sus mercados y facilitar sus numerosas transacciones, así como, en general, el de promover el intercambio comercial, llevóse a la práctica con la promulgación del Decreto Legislativo de 8 de junio de 1829, habilitando el puerto conocido con el nombre de *Espíritu Santo*, al cual, en adelante, debería denominarse "*El puerto del Triunfo de los Libres*." Por el mismo Decreto se concedió por tres años libertad de todo derecho en la importación y exportación que por aquel puerto se hiciese, de los frutos y efectos de cualquier procedencia; cobrándose tan sólo un 1% "para la construcción de lanchas y otros objetos de limpieza y seguridad del mismo puerto", a los hijos de la república; y a los extranjeros, además, la mitad de los derechos de alcabala.

El 27 de febrero de 1837 el gobierno federal logró, después de considerar atentamente la materia, emitir el Arancel que adoptó El Salvador al constituirse en república libre e independiente; Arancel de tendencias señaladamente liberales, y que separaba definitivamente a Centro América de la política mercantilista y esencialmente prohibitiva observada por España, en donde, como en el resto de Europa, a principios del siglo diecinueve aun tenía numerosos prosélitos.

En dicho Arancel quedó determinado que los derechos de importación no serían superiores al 20% sobre los aforos marcados en la Tarifa anexa al mismo; destinándose de este 20% un cinco para la Tesorería de los Altos Poderes: un trece para

la Tesorería Federal; y el dos restante para el Estado a que correspondía el puerto por donde había tenido lugar la introducción [rat. 4].

Semejante sistema, que establece diversas cuotas sobre el porcentaje del aforo, se acomodaba perfectamente a las circunstancias del primitivo organismo federal que lo crearon. Mas, disuelto éste, continuó practicándose por todos los gobiernos sucesivamente; y en la actualidad, bajo la nueva estructura republicana, dichas alícuotas del porcentaje del aforo se hallan multiplicadas y subdivididas de manera intolerable. Esta práctica irracional, que tal vez empezó siendo beneficiosa, ha llegado a estigmatizar nuestra actual tributación aduanera. Y es que casi todas aquellas están enajenadas a favor de acreedores del Estado en virtud de diversos contratos, cuyas causas han obedecido a las exigencias de una penuria incesante y próxima.

Por el mismo Arancel se declaró libre la exportación de todos los productos cosechados y géneros o efectos manufacturados en cualquier parte de la república; quedando, sí, afecta en un 1% sobre el valor de \$ 16.00 onza, la exportación del oro acuñado o en pasta; y la plata acuñada, sobre su valor numérico, y la labrada o en barras, a razón de \$8.00 marco, en un 3%. Las alhajas de uno y otro metal pagaban los derechos de aquellos, respectivamente, sobre avalúo. Y las piedras preciosas, en la misma proporción que el oro, también sobre avalúo (arts. 60-62).

Las prohibiciones limitábanse a la introducción de armas y demás elementos de guerra, la cual no podía verificarse sin permiso del gobierno federal.

Debo hacer notar, antes de pasar a otra cosa, la posición privilegiada en que se colocaba a México en el Arancel referido, respecto de los demás países extraños a Centro América, y con quienes no se hubiera celebrado convención alguna. En efecto, por el art. 6 se rebajaban los derechos de aduana hasta un 6% sobre los frutos y efectos manufacturados en aquella república y cuya introducción tuviera lugar por la frontera de Chiapas.

Acabará de dar una idea del sistema económico prohijado por el gobierno federal, y más tarde, por el de la república de El Salvador, la sola mención de los artículos extranjeros declarados libres por el Arancel del año 37. Conforme al art. 8, quedaban exceptuados de todo derecho los libros, instrumentos útiles para las artes y ciencias, papeles de música impresos o impresos, instrumentos y máquinas útiles para la agricultura, minería, artes y oficios, semillas de plantas no cultivadas en la república, oro y plata acuñados, en tejos o en barras, casas de

madera y azogue. Esta condensada enumeración sintetiza, elocuentemente, las tendencias de aquellos gobiernos encaminados a difundir toda clase de adelantos en el país, a desenvolver las fuerzas productivas de la agricultura, de la industria y del comercio, y a hacer, en suma, de esta querida nacionalidad un pueblo próspero y feliz.

Y para llevar al espíritu del lector la convicción profunda de los propósitos generosos que en todas sus disposiciones guiaban a la administración federal, transcribo a continuación el Decreto de 20 de junio de 1838, último de aquella administración que he juzgado conveniente mencionar, antes de venir a considerar el período histórico siguiente, que corresponde al régimen aduanero de la república de El Salvador.

Dice así el Decreto en su parte resolutive:

"1º El ciudadano Juan José Aycinena merece la gratitud de Centro-América y tiene la muy particular del Congreso Nacional por la introducción y establecimiento en la República del plantío de las moreras y gusanos de seda asiáticos.

"2º En la exportación de la seda cosechada en la República no se impondrá derecho alguno, y los efectos cambiados por ella, o comprados con el producto de su venta, gozarán la rebaja de cuatro por ciento en los derechos de importación y el término de veinte años contados desde la fecha.

"3º En cada uno de los Estados de la Nación y en el Distrito Federal, los tres primeros cosecheros de este fruto, que presenten a la autoridad pública una libra de seda en bruto, cosechada en su heredad, se les dará el premio, a cada uno de ellos, de una medalla de oro de peso de una onza. Con igual medalla y tres onzas de oro, se premiará a los tres primeros que presenten una arroba de seda. La misma medalla y seis onzas de oro más, será el premio de cada uno de los tres primeros agricultores, que justifiquen debidamente haber cosechado en sus moreríos un tercio de seda en bruto, de peso de seis arrobas.

"4º Se recomienda a las Asambleas de los Estados, excepciones por cinco años de cargas concejiles y del servicio militar, a los que se ocupen en este cultivo y acrediten cosechar anualmente en sus moreríos dos o más arrobas de seda".

Sirva la lectura del anterior decreto, de vivo estímulo a nuestros Congresos presentes, para que en cuanto de ellos dependa, dispensen la atención que merezca toda fecunda iniciativa de los hijos de El Salvador.

Cuando en 1839, El Salvador asumió la responsabilidad de sus propios actos, presentándose en el concierto internacio-

nal, como república libre y soberana, tal era el estado someramente delineado del régimen aduanero que para sí adoptó, junto con las preocupaciones económicas de la administración federal, pero decididamente inclinado hacia un régimen de liberalidad.

DE 1839 A 1879.

Consumado el fraccionamiento de Centro-América y fijadas las fronteras políticas de las nuevas repúblicas, quedaron por el mismo hecho trazadas las fronteras económicas que aquellas simbolizan, y había que proceder, cuanto antes, a la consolidación de la autonomía de El Salvador, dictando medidas reveladoras de la división del antiguo patrimonio común. En consecuencia, el 1º de octubre de 1839 se promulgó un decreto por el cual se sujetaban al pago de los derechos ya indicados del Arancel federal, todos los efectos no manufacturados o no producidos en las otras repúblicas centro-americanas y que se introdujesen por los puertos de El Salvador para ser consumidos en su territorio; y cuando fuesen destinados a alguna de aquellas, entonces solamente pagarían un 2% de tránsito, derecho éste que tres años después fue elevado a 4% siempre con arreglo al primitivo Arancel. Posteriormente se dictó una disposición análoga a la anterior, relativa a los artículos extranjeros que se introdujesen a la república por las fronteras de Honduras y Nicaragua, y en virtud de la cual, quedaron también sujetos al pago del 20% establecido, que se percibiría en la forma indicada para las aduanas marítimas.

Con relación a Honduras, los efectos de tal disposición cesaron en virtud de las resoluciones adoptadas en el Tratado firmado en Comayagua, el 5 de marzo de 1847, por representantes de ambos países. De conformidad con la cláusula primera de este Tratado, las mercancías extranjeras que se introdujesen por los puertos hondureños, para consumirse en El Salvador, pagarían un 6% de importación y tránsito en la respectiva aduana marítima, y en esta última república, 14%. Los frutos y artículos de comercio de los signatarios, se gravaron de conformidad con la cláusula 6ª, con un 4%.

Por el mismo año de 1847, se inicia un movimiento de relativa protección en favor de algunas industrias embrionarias que auguraban convertirse, más tarde, en fuentes privilegiadas de riqueza.

En el ramo agrícola, debido al decaimiento en que a la sa-

zón se encontraba el comercio del añil y del azúcar, y por la circunstancia de haberse comprobado que los cultivos del café y del cacao podrían emprenderse con éxito en el territorio de la república, la legislatura de aquel año decretó la libre exportación de los mencionados frutos, y concedió a los exportadores la rebaja de una cuarta parte de los derechos que causarían las mercancías introducidas por ellos, en cantidad igual al valor del café o cacao exportado; esto, aparte de otras exenciones tales como la del servicio militar a favor de los cultivadores. Y para que la protección acordada diera los resultados esperados, se gravó la importación del café cosechado fuera del Estado con un 10% *ad valorem*.

Por lo que toca a este último fruto, sin duda alguna que reclamaba la medida a que he hecho alusión, como necesaria para su desarrollo y prosperidad. Su cultivo difundióse con rapidez y ya en 1858 se exportaba en cantidad apreciable. "Son los más hermosos y ricos cafés que se conocen y a todos nos han dejado maravillados", escribían del Havre el 15 de mayo de aquel año a los señores Campo, de Sonsouate; y continuaba expresándose el autor de esa halagadora frase: "acompañó a Uds. dos clasificaciones hechas por dos de los más entendidos correteros de esta plaza; y a ellas agregaré que estos cafés, comparativamente a los de Costa Rica, son apreciados en diez francos más, para todas sus clases respectivamente." (1) El precio medio del café de los señores Campo fue de \$27.00 quintal, según las cuentas de venta que a estos les fueron enviadas.

Conforme a un cuadro estadístico, fechado el 10 de enero de 1859, inserto por el doctor Santiago I. Barberena, en su artículo titulado "La industria cafetalera en El Salvador" (2), hasta aquel año, solamente en el departamento de Santa Ana había ya plantados 2,434,293 árboles de café.

Los derechos de importación de este fruto, ya indicados, permanecieron fijos hasta en 1861, en que se sustituyeron por el de \$1.00 por arroba.

Si como ya dije en párrafo anterior, la implantación de la libertad de comercio en Centro América provocó notable decaimiento en la industria de tejidos, la reacción proteccionista procuró restablecerla disminuyendo en 1847 a la cuarta parte de los derechos asignados a los demás efectos, los correspondientes al hilo y a la seda. Concedió asimismo, a todo individuo que exportara rebozos u otros tejidos fabricados en El Salvador, el beneficio de que se le rebajase en los derechos que debe-

(1) Gaceta del Salvador. tom. 7 núm. 24--28 jul. 1858.

(2) Artículo publicado en el periódico semi-oficial «La República», en uno de sus números de septiembre de 1912.

ría causar de ida o de vuelta, “una cantidad igual al derecho que causarían los mismos rebozos y demás telas del país aforados a precio de partida en la fábrica”; y prohibía, finalmente, a las autoridades del Estado “imponer sobre los rebozos y demás tejidos fabricados en El Salvador, derechos de ninguna clase, a título de arbitrios, portazgos, peaje, etc.”

El año de 1849 es memorable en la historia de nuestras aduanas. La legislatura de la república decretó, con fecha 10 de febrero, la primera Tarifa general o autónoma en que se comprendieron según cierto orden establecido, todas las mercancías gravadas con posterioridad a la Tarifa federal, incluyendo, además, un gran número de aquellas hasta entonces no aforadas. Se dividía en ocho secciones que comprendían la suma de 1,666 voces o fracciones. Es conveniente decir que entre las mercancías más fuertemente gravadas se encontraban: los rebozos extranjeros de hilo, de hilo y seda, y de seda pura, aforados a \$50.00, \$100.00 y \$200.00, respectivamente, la docena; el azúcar a \$ 30.00 el quintal; y, en su orden, el cacao y el café a \$6.00 y \$7.00. De una manera general puede asegurarse que también lo estaban los artículos de lujo.

En 1825 se estableció el derecho de dos reales por cabeza, por la introducción del ganado vacuno procedente de Honduras y Nicaragua, ya viniera de tránsito o destinado al consumo; exceptuándose el ganado hembra, el cual no tenía ningún gravamen.

El tabaco, que conforme al art. 7 del Arancel de 1837 no se comprendía entre los artículos extranjeros sujetos al pago de los derechos de importación que aquel establecía, sino que debía pagar su propio valor, al precio de tercena, para la Tesorería federal, debido a la circunstancia de encontrarse estancado, por Decreto Legislativo de 4 de abril de 1853, se desestancó y se declaró libre su cultivo, venta y exportación; sujetándose la importación del extranjero, al pago de dos reales libra y el procedente de las otras repúblicas centro-americanas al de un $\frac{1}{4}$ de real. Este último tipo, después de fluctuar en los años sucesivos, fijóse en julio de 1863, en un peso por quintal.

Respecto a los productos agrícolas e industriales de procedencia centro-americana, el 1° de septiembre de 1857, se acordó cobrar únicamente un 4% sobre aforo, y al efecto, se formó una Tarifa comprensiva de 44 denominaciones. Por Convenio de 17 de marzo de 1868 los productos salvadoreños al ser introducidos en Nicaragua tendrían el mismo tratamiento que las de esta república, en El Salvador.

Después de elevarse los derechos sobre mercaderías extranjeras, importadas por la frontera de Guatemala, a 36%, y

rebajarse en marzo de 1854 a 28%, el 6 de mayo de 1858 se declararon sujetas, definitivamente, al pago del 20%, en iguales términos y bajo las mismas condiciones que se cobraba por las introducciones hechas por los puertos. A este respecto, decía la Gaceta de Guatemala de 30 de mayo del último año citado: "En comunicación frecuente por su vecindad, y unidos, además, por muchos títulos, los habitantes de las dos repúblicas anhelan vivamente franquicias para el tráfico y seguridad para las personas y propiedades que pasan frecuentemente por las fronteras. El decreto que hace desaparecer la diferencia de derechos que deben pagar las mercancías introducidas de esta República y las que se importan por los puertos de aquella, manifiesta que aquel Gobierno (el de El Salvador) como lo ha hecho el nuestro, comprende que su comercio puede muy bien continuar desarrollándose, sin que lo perjudique el progreso del comercio de un Estado vecino. Los intereses de ambos países están tan íntimamente ligados, que nunca puede considerarse la prosperidad y bienestar del uno, sino como útiles y benéficos al otro".

Indudablemente, la resolución aludida de mayo del 58, ofrecía grandes ventajas, en especial para los comerciantes guatemaltecos, pues durante los períodos colonial y federal era Guatemala el centro principal de comercio de las Provincias; y aunque después de separadas éstas, El Salvador continuó por algún tiempo proveyéndose en Guatemala, debido, probablemente, a los hábitos contraídos y conservados en épocas anteriores; a que era poco conocido como plaza comercial en los centros europeos; y a que nuestros comerciantes, no siendo todavía capitalistas fuertes, se veían en grandes dificultades para hacer importaciones directas de mercaderías extranjeras.

En los años siguientes a 1858, diéronse innumerables leyes, sustanciales algunas, de carácter secundario otras, decretos y acuerdos relativos a la organización y a los derechos de aduana. Se levantaron ciertas prohibiciones y se declaró libre la introducción de algunos artículos de consumo, tales como el azúcar, el mascabado y la panela. Permittedse el 10 de julio de 1869 la exportación del oro y la plata acuñados; y, finalmente, se aforaron numerosas mercancías no comprendidas en la Tarifa, lo que hizo necesaria la promulgación en 1873, de una nueva que las comprendiese.

La ruptura de relaciones con Guatemala, efectuada a principios de 1876, determinó el aumento de un 15% de los derechos aduaneros. El gobierno que presidía el General González, obligado por la actitud bélica asumida por el Gobierno vecino del norte, levantó un empréstito de quinientos mil pesos entre los propietarios de la república, para cuya amortización decretóse aquella alza de derechos. Las dificultades tuvieron término con el Convenio de Chalchuapa de 25 de abril del mismo año; y para llevar a efecto la condición 8ª de dicho Convenio, el día 8 de mayo se firmó, en la ciudad de Santa Ana, un Tratado definitivo de Paz y Amistad entre ambas repúblicas.

Por el artículo 5º. de este Tratado, se estipuló, por diez años, que para dar facilidades al comercio y evitar el contrabando, ambos gobiernos se comprometían a nivelar los derechos marítimos e impuestos sobre el comercio de importación, fijando por todo, como base, el 50% del valor de las mercaderías en fábricas, tirado sobre idénticos aforos y no pudiendo bajar de esa base sin previo convenio entre ambas partes contratantes; pero sí subir cuando a cada una le pareciere conveniente, sin que por esto fuese obligatorio hacerlo a la otra. Fue estipulado, también, que quedarían libres de derechos los artefactos y productos naturales que pasasen a venderse de una a otra de las repúblicas contratantes.

La consecuencia obligada, en el terreno financiero, del rozamiento habido con Guatemala, no podía ser otra que la exhaustez del Tesoro Nacional, aparte de la enorme deuda que sobre el Estado pesaba. Para solucionar estas dificultades, el gobierno provisorio emitió, el 22 de junio, una ley organizando la Hacienda Pública y fijando en 50% el monto de los derechos aduaneros sobre todas las mercancías, de cualquier procedencia, que se importasen a la república, tal como se había convenido con Guatemala, y conforme a dictamen favorable emitido, sobre este particular, por varios prominentes comerciantes consultados previamente, y a quienes se podía lesionar en sus intereses con aquella determinación. Además, no había otro expediente a que recurrir: las otras fuentes de ingresos estaban agotadas.

Apenas ocho o nueve meses estuvo vigente esta ley; pues en marzo de 1877 emitióse una nueva en virtud de la cual los derechos anteriormente establecidos, deberían satisfacerse, en adelante, con un 10% de recargo, pagadero en billetes de la deuda pública. Y a fines de septiembre llegaron a elevarse hasta el 70%, con el aumento de 10% que se estableció, "para atender al buen servicio público en sus diversos ramos, y las numerosas exigencias de una situación complicada, sin dejar

descubierto el presupuesto de los empleados de la administración". (1)

Por ese tiempo, una Comisión especial revisaba el proyecto de Tarifa formulado en Guatemala, en cumplimiento de lo estipulado en el Tratado de Santa Ana. (2) Tal proyecto no entró en vigencia sino hasta el 20 de abril de 1878. En la nueva Tarifa que contenía 1351 nomenclaturas, se siguió un sistema mixto de evaluación: los derechos de importación se cobraban sobre aforo o *ad valorem*. Numerosos artículos para usos científicos y agrícolas y algunos de consumo, no comprendidos en las tarifas anteriores, fueron declarados libres; y se elevaron los derechos de otros que pudieran competir con los manufacturados en la república.

Parecía estar inspirada en ideas proteccionistas; y, en general, fue bien acogida, despertando, en El Salvador como en Guatemala, las más halagüeñas esperanzas.

En el año de 1879, declaróse ley de la república la "Codificación de Leyes Patrias," comprensiva de todas las leyes administrativas vigentes, debidamente revisadas y puestas en armonía por el que fue distinguido abogado salvadoreño doctor don Cruz Ulloa, en virtud de acertada comisión del Poder Ejecutivo. Dicha Codificación, que en algunas materias fue observada hasta en fecha reciente, refundió en una sola Ley de Hacienda, la orgánica de aduanas, el Arancel, y la Tarifa para productos centro-americanos.

Conforme a la referida Ley de Hacienda, los derechos de importación quedaron fijados en las proporciones siguientes: 30% sobre las mercaderías extranjeras que se importasen a la república para su consumo en el interior; 14% sobre las mismas, introducidas por la frontera de Honduras, de conformidad con el Tratado de 5 de marzo de 1847; y 4% conforme a Tarifa especial, sobre los frutos *cosechados* y *manufacturados* en Centro América, excepto los procedentes de Guatemala, que quedaron sujetos en un todo, al Tratado de 1876, ya mencionado.

Nuestra Tarifa continuó, pues, siendo perfectamente autónoma. Y aunque en los años de 1858 a 1870 se concluyeron,

(1) Mensaje Presidencial. 14 de enero de 1878.

(2) En la elaboración de este proyecto de Tarifa figuraron como Comisionados de El Salvador, junto con los nombrados por el Gobierno guatemalteco, el señor don Bernardo Arce, merítísimo sujeto conocedor profundo de nuestros achaques aduaneros, y el probo comerciante don Pilar Lagos.

por términos no mayores de veinte años, tratados de comercio con Bélgica (15 feb. 1858), Francia (21 oct. 1858), Italia (20 oct. 1860), Gran Bretaña (24 oct. 1862) España (24 jun. 1865) y con el Imperio Alemán (13 jun. 1870), algunos no fueron debidamente ratificados, y los que entraron en vigor, aun conteniendo la cláusula de la nación más favorecida, no implicaron el establecimiento de tarifas excepcionales, y el comercio de todos ellos continuó sujeto a las reglas generales de nuestras leyes. Los que llegaron a obligar a El Salvador, fueron caducando por una u otra razón, excepto el celebrado con Italia, que aun se observa en toda su plenitud, y al cual me referiré en otro lugar.

En tres artículos de la misma Ley se enumeraban las mercancías de importación libre. Las prohibiciones continuaron siendo las mismas, fuera del alcohol, aguardiente común, y esencias de cognac, anís, culantro, ajeno y otras.

No dejó de ser privilegiada la exportación de los frutos y efectos que extrajesen en su primer viaje los buques construidos en la república, y la de los cosechados y manufacturados en ella, con excepción del añil, brozas minerales; oro y plata, alhajas y piedras preciosas.

Tal ha sido, en su conjunto, la obra de nuestra administración anterior a 1879. Desde esta fecha, el régimen aduanero salvadoreño se ha mantenido sujeto a muchas de las disposiciones de la Codificación a que me he referido, la cual, si bien ha sufrido radicales reformas, constituye, en el orden histórico, un verdadero acontecimiento, y en el legal, la base esencial del régimen vigente.

DE 1879 A 1900.

Tan antiguos son los abusos que se consuman en las declaraciones de los precios de factura que es difícil, sin riesgo de fraude, tomarlos como base para tirar los derechos *ad valorem*. La Tarifa de 1878, no obstante la corrección que se le hizo pocos meses después de emitida, fue adicionada en 1881, con dos minutas comprensivas de las pocas mercancías que aun quedaban sujetas para el pago de los derechos de aduana a la formalidad de las declaraciones de factura.

Para facilitar la liquidación de las pólizas de registro, que ocasionaba frecuentes controversias entre la administración y los particulares, se introdujo en la tarifa, en 1882, el sistema de aforos al peso, uno de los más ventajosos que se conocen.

En el año de 1884, empezóse a sentir una situación favorable para la producción nacional y el consumo del pueblo salvadoreño. Se disminuyeron notablemente los derechos que gravaban el hilo y la seda para tejer, los de la maicena y otros artículos de alimentación; y, en general, se rebajó a 50% la cuota de los derechos de importación.

Pero esta última disposición, puede decirse que no favoreció sino en muy poca cosa al comercio.

A principios de 1885, para sostener los gastos de la campaña nacional contra Guatemala, la administración pública salvadoreña viose obligada a levantar un empréstito de quinientos mil pesos, y a elevar los derechos aduaneros en 20% más, a fin de garantizar a los acreedores la cancelación de sus créditos.

Recobrada la tranquilidad, tratóse de recuperar las fuerzas productoras agotadas, dispensando detenida atención a las necesidades del país. A solicitud de los numerosos tejedores existentes en la república, se elevaron los derechos de importación de los chales y rebazos extranjeros, y se ordenó la revisión de la Tarifa vigente, con el objeto de hacer menos sensible a los contribuyentes el precio de las cuotas establecidas y de procurar una mejora de los ingresos fiscales.

Terminada la revisión, encomendada a una Cámara de Comercio, el proyecto de Tarifa fue ley de la república desde el 24 de marzo de 1885. Una ley decretada un año más tarde, agrupó las prohibiciones y los artículos libres. Estos últimos, en mayor escala que los comprendidos en cualquiera de las Tarifas anteriores, eran, en gran parte, artículos destinados a la agricultura y al fomento de las vías de comunicación.

Las disposiciones de la anterior Tarifa se observaron hasta fines de 1900; no faltando durante ese tiempo las reformas y alteraciones.

Las manufacturas de seda, que siempre han preocupado a la administración, por una parte, y por otra, a los industriales, han sido objeto de tantas disposiciones que sería difícil deducir de los resultados que tuvieron, conclusiones de algún valor práctico para el porvenir. Disminuídos los derechos a que estaban sujetos en 1892, se aumentaron en 1893 de tal manera que equivalía a declarar prohibida su introducción. "Era necesario—consideraba la Asamblea de ese año—, favorecer la industria rebocera del país, como que ella constituye una fuente de producción y de riqueza". Mas, apareció el contrabando por las fronteras terrestres, provocando una disminución de las rentas fiscales, y en el mismo año, hubo que hacer no pequeñas rebajas a aquellos elevados derechos.

Sucesivamente, desde en 1895 se aumentó el número de es-

pecificaciones de la Tarifa, y el gravamen de muchas mercancías, hasta en 1898, en que la rapacidad y miseria del Fisco manifestóse, en toda su amplitud, en el Decreto Legislativo de 18 de abril, que facultó al Poder Ejecutivo para adicionar y reformar la Tarifa vigente, señalando aforo a los artículos libres que pagaban impuestos, y gravando los que juzgase necesarios en la forma que lo estaban las demás mercancías; los artículos prohibidos, cuya introducción pudiese conceder el Gobierno, serían también aforados para el efecto del cobro de los derechos e impuestos que les correspondiesen, cuando aquella fuese permitida.

La exportación de productos nacionales, en particular la del café, la más importante, y la de los metales y brozas minerales fue objeto en los últimos años del siglo XIX, de diversos gravámenes y restricciones, legitimados tan solo por el estado paupérrimo en que a menudo se encontraba el Tesoro público, debido a la necesidad de satisfacer los compromisos consiguientes a la serie de revoluciones libertadoras que se sucedieron.

Sujeto el primero de aquellos productos desde 1891 al pago de un peso por quintal, elevóse en febrero de 1863, a dos pesos oro, en que se mantuvo, no obstante la depresión que en 1899 tuvo el precio del café en los mercados europeos, y que se quiso hacer menos sensible a los exportadores, reduciendo, en ese año, el aforo de los sacos vacíos.

En 1896, se prohibió exportar la plata acuñada, y la en barras se gravó con un 25% de su valor; y en marzo de 1899, la exportación de la primera se sujetó al pago de un 30%, concediéndose una prima de 2% a su importación, y la de la segunda únicamente era permitida, cuando se comprobaba con las guías, que procedía de los minerales de la república.

DESPUÉS DE 1900.

El período de 1901 al presente, se inauguró en una época en que reinaba la paz interior y las operaciones aduaneras se practicaban con alguna regularidad, debido, en gran parte, a que desde fines del año anterior se había puesto en vigencia una Tarifa comprendida en el Código Fiscal, sancionado recientemente. Esta Tarifa se ha mantenido hasta la fecha.

La política aduanera, como en los períodos anteriores no ha tomado una dirección que haga esperar resultados favorables; ni siquiera ha sido de tanteos. Pues, aunque en 1904, la Asamblea Nacional excitó al Ejecutivo para que nombrase una comisión encargada de elaborar un proyecto de Tarifa "proteccionista", tal proyecto no se puso en práctica, talvez ni fue terminado.

Por el contrario, ha asumido en los últimos trece años una tendencia exageradamente fiscal, que con dificultad soportan los contribuyentes.

Los derechos de importación ascienden en la actualidad a 173½%. Además, gravan el movimiento de las mercancías, impuestos y sobre-impuestos a favor de las Casas de Beneficencia y para satisfacer diversas obligaciones del Estado; y los denominados gastos de aduana, que comprenden los especiales de almacenaje, peonaje y pólizas.

Los productos naturales o manufacturados en Centro-América, están sujetos, desde en 1904, al mismo tratamiento que los similares extranjeros; gravándolos en la actualidad, los derechos, impuestos y sobre impuestos indicados anteriormente.

Pero es poca cosa lo anterior, comparado con lo ocurrido en estos últimos años respecto de la exportación. En este punto, la acción del fisco se convirtió, ni más ni menos, en la destructora de una mal combinada máquina de esquilmar; y quien lo creyera! de esquilmar a la clase más pobre y laboriosa de nuestro pueblo: los indígenas cultivadores del Bálsamo y del hule. Hubo un momento en que los impuestos de exportación sobre estos productos, llegaron a elevarse hasta veinte y diez pesos, por cada cincuenta kilos, peso bruto, respectivamente. Fue corto el momento (actualmente se paga un peso, solamente); pero semejante y nunca visto error económico ha hecho lamentar al país la pérdida de un gran número de árboles centenarios, productores de aquel privilegiado producto, que cayeron al gope de hacha de sus hambrientos propietarios, para venir a las plazas en forma de madera pesada, altamente cotizada para construcciones.

Los demás principales productos que constituyen nuestra exportación, tales como el café, azúcar, cueros, arroz y tabaco, también están gravados fuertemente.

He terminado la reseña de las disposiciones legales mas salientes que indican, a grandes rasgos, la evolución de nuestro régimen aduanero. Acaso se encuentre bastante incompleta esta parte de mi trabajo; pero ello es debido a la dificultad que hay de encontrar algunos datos absolutamente indispensables para completar las observaciones; a la escasez de ordenaciones científicas nacionales del derecho financiero relativo a las aduanas; a no existir estadísticas completas de ciertas épocas

importantes; a la premura del tiempo, en fin, que ha reducido este capítulo a una mera exposición, débil reveladora de las direcciones que se ha tratado de imprimir, y que sigue, la política aduanera interna del país.

A continuación voy a referirme a las Convenciones comerciales celebradas por El Salvador, a fin de indicar, también, las direcciones de nuestra política aduanera con el exterior.

Las Convenciones

CON LAS REPÚBLICAS HERMANAS.

LA UNIÓN ADUANERA CENTRO-AMERICANA.

Mientras los lazos políticos mantuvieron indivisa la nacionalidad centro-americana, los cinco Estados que la constituían formaban, desde el punto de vista económico, como del político, un único territorio. Fragmentada, luego, aquella, y organizado constitucionalmente El Salvador, quedaron fijados en los límites territoriales, sus confines económicos; púsose, entonces en aptitud, de emprender su marcha al encuentro del futuro por las vías que le parecieron más conformes con sus elevadas aspiraciones. Hallábase, sin embargo, en análogas condiciones de productividad, y disponía, mas o menos, como sus otras hermanas, de los mismos recursos económicos: netamente agrícola, ageno a las exigencias del industrialismo nacional, que casi no existía. En estas condiciones, toda iniciativa tendente a ampliar las pequeñas transacciones comerciales que la vida en común había creado, se acogía con entusiasmo y encontraba, en el seno de la familia salvadoreña, fácil y espontánea aceptación. Era que, vinculados íntimamente en la amplia concepción de su existencia, la idea del propio mantenimiento y el principio fundamental de una organización futura, desarrollada por el esfuerzo conjunto de las cinco fracciones, armónicamente identificadas, rendíase cuando era dado, en cada función particular de su aislada actividad, una expresión fervorosa del culto, que se mantenía vivo, hacia el ideal de los emancipadores.

Jamás El Salvador sacrificó, mientras al poder llegar ingenuos representativos del alma cuscatleca, a las positivas especulaciones económicas, el pensamiento hermosamente dignificador, de la restauración nacional; siempre consideró transito-

rio el estado de separación en que se encontraba, y fué su empeño colocar al comercio centro-americano, en excepcionales y ventajosas condiciones, a fin de promover la absoluta penetración de intereses, sobre cuyo desarrollo nunca será ocioso laborar con insistencia. Franquicias de todo género, exenciones sin número, rebajas frecuentes y considerables, elevadas primas, en fin, que despertaban nuevas energías, concedidas a comerciantes y mercancías: tales fueron las inequívocas manifestaciones de su política fiscal, y de la más profunda simpatía por las ideas de liberalidad, que deberían prevalecer tratándose del intercambio con las repúblicas del Istmo. Esto, sin hacer mención de las convenciones y acuerdos celebrados con ellas, que les favorecían en sumo grado, y cuyos efectos fueron cesando poco a poco.

Las frecuentes querellas, empero, entre los pueblos hermanos, tornaron con el correr del tiempo, el trato de recíprocos desprendimientos, por el de ultra-alejamiento e indiferentismo egoísta, por el de exclusivismos propio de indelicados mercados. Equiparóse el comercio de las repúblicas entre sí al de países extraños, y al presente, "las trabas que imponen algunas leyes aduaneras parecen colocarnos al nivel de la China, en sus relaciones con el exterior." (1)

Declaradas sin efecto por el Artículo XX del Tratado General de Paz y Amistad, firmado en Washington, el 20 de diciembre de 1907, las Convenciones existentes entre los países centro-americanos, el comercio de estos quedó sujeto, en un todo, a las leyes propias de cada uno de ellos y a las que posteriormente se dictaren. En cambio, la Conferencia que tal hizo creó las reuniones anuales de diplomáticos centroamericanos, a fin de dar forma positiva a esa especie de derecho vivido, que constituye los fundamentos de nuestra sociedad, y que se manifiesta en las costumbres del pueblo centroamericano, en el consentimiento claramente expresado por este, en innumerables ocasiones, para romper ese estado ficticio y artificial que le mantiene dividido, contra los caracteres profundos, distintivos de su personalidad una, tal como se le ha considerado en todos los períodos de la historia.

Con la regularidad acordada, han tenido efecto las reuniones mencionadas, desde 1909. Diversas estipulaciones han concluido, no faltando entre ellas las relativas a comercio y aduanas, que habrían satisfecho las aspiraciones que se tuvie-

(1) Respuesta del doctor Baltazar Estupinián, fechada en Santa Tecla, el 26 de noviembre de 1908, a una circular de la Oficina Internacional Centroamericana, "Centro América"—Vol. I—pág. 194].

ron en mira en la Convención que las creó si les hubiese sido dada la unánime aceptación de los gobiernos.

No existiendo, pues, en la actualidad, norma ninguna de Derecho Internacional positivo, que explique y mantenga determinado régimen aduanero entre las repúblicas de Centro-América, y reconociéndose universalmente que los intereses económicos entrañan cierta virtualidad susceptible de producir efectos políticos, toca a los estadistas y pensadores, conmitones de la gran causa, proponer sin reservas, y discutir con precisión y claridad, los principios que, en rigor, parezcan más apropiados, según los diversos factores que determinan el desenvolvimiento de la existencia ístmica, para fijar razonadamente sobre aquellos un sistema económico centro-americano que tienda a satisfacer, dentro de ciertos límites, las necesidades financieras de los Estados que lo adopten; y cuyas condiciones principales sean fijadas de tal manera que su combinación influya en la transformación política, previamente determinada, de dichos Estados, lo cual debe ser el objetivo principal que se persiga.

Prolijo sería enumerar los diversos planes propuestos, y exponer las ideas más generales sobre unidad económica de Centro-América, admitidas por defensores habituales de su reconstrucción y, oficialmente, por representantes diplomáticos de algunos de sus Estados, que conceptúan aquella como medio de innegable eficacia para obtener, paulatina e insensiblemente, la definitiva y completa organización de una sola entidad política. Puede afirmarse, sin embargo, que esas concepciones explanadas desde laboratorios de estudiosos, o surjidas en el seno de Conferencias internacionales que en vano las han prolijado, están caracterizadas por mantener, como punto de vista esencial, formas análogas, más o menos amplias, de la libertad de comercio.

Entre todas esas concepciones, llama especialmente la atención de quienes hayan tenido conocimiento de ella, y me parece digna de meditarse detenidamente, por las consideraciones que sugiere, la fórmula preconizada por el escritor salvadoreño don Francisco Castañeda, en su artículo titulado "El *Zollverein* Centro-Americano", publicado en la revista "Centro-América", del último trimestre de 1912, quien, hay que reconocerlo, propone una solución cuya aceptación por los Gobiernos sería el preludio de un ya próximo Estado Centro-Americano.

Creo me asisten razones atendibles para referirme al estudio citado: los vínculos naturales que compactan al pueblo centro-americano, hoy política y accidentalmente fraccionado, claman la demolición del régimen actual, y aconsejar medidas encaminadas a este fin, será responder a las palpaciones del

alma nacional; es deber primordial de los centro-americanos difundir todo sano pensamiento que tienda a la restauración de la gran autonomía, para alcanzar, así, el apoyo y patronaje decidido de nuestras democracias; se compecede con el objeto primordial de este trabajo, cual es, la investigación de los tópicos que deben servir de fundamento a la política aduanera de El Salvador, con todos los países con quienes vive en contacto mercantil.

El éxito del *Zollverein* alemán, que transformó maravillosamente los destinos de los Estados que tomaron parte en él, colocándolos en una situación de incomparable bienestar y de grandeza, ha inspirado a los pensadores diversos proyectos de instituciones análogas entre países del antiguo como del nuevo continente. Conocidos son generalmente el proyecto de M. de Molinari, sobre unión aduanera de la Europa Central, y el asaz temerario de los Estados Unidos del Norte, que pretendieron agrupar en derredor suyo a los Estados de Centro y Sud América. Respecto a este último proyecto, sabida es la desgraciada suerte que le cupo.

Aquella sorprendente transformación de los Estados alemanes, y los saludables estímulos que derrama sobre todo entusiasta indagador, la perspectiva hermosa de una posible armonización de los intereses centro-americanos, determinaron, también entre nosotros, la idea, bien claramente expresada antes que nadie, por el señor Castañeda, en su artículo citado, de promover el establecimiento de un *Zollverein* centro americano; esto es, de una asociación aduanera constituida por las cinco repúblicas del Istmo. “No es posible, se expresa, desde ninguno de los puntos de vista sociológicos, hacer comparaciones entre Alemania y Centro América. La simple consideración de la diferencia entre el factor étnico de uno y otro pueblo,—aun sin apreciar las demás antitéticas condiciones que los caracterizan,—explican que no pueden compararse como nación. Sin embargo, en Centro América como en Alemania, los intereses económicos ejercen idéntica influencia, y pueden llevar a idénticos resultados: aquí, como allá, hay que resolver los problemas de la unificación de dichos intereses y, por lo tanto, púedense implantar—con las modificaciones convenientes del caso—las prácticas que dieran el triunfo al patriotisme germánico”.

“La situación política de los Estados centroamericanos, añade, es análoga a la que tuvieron, antes de la organización del *Zollverein*, los disgregados estados alemanes. En tal situación como se ha dicho y repetido tantas veces, nuestros países necesitan desarrollar armónicamente sus elementos de vitalidad, y para ello establecer una total compenetración de esos

elementos, de suerte que los que excedan en un país se puedan transportar a los otros para su consumo, con las mismas facilidades que si se tratara de las regiones de una sola nacionalidad”.

Las analogías entre las situaciones política, económica y financiera de los grupos de Estados cuyo paralelismo se hace observar en el artículo a que vengo aludiendo, si pudieran entrañar algunos contrastes, no revestirían por sí solos un carácter y alcance capaces de destruirlas. Ellas existen en sus lineamientos generales y, por consiguiente, su comparación constituye un poderoso medio auxiliar para señalar las ventajas que, como en Alemania, se harían sentir en Centro América, con el establecimiento de una unión aduanera. La comparación no debe entenderse de naciones, se trata de situaciones. En efecto, Alemania antes de 1815, en que se resuelve hacer un esfuerzo vigoroso por reconstruirse colocando las bases de un nuevo y poderoso edificio, a la vez político y comercial, estableciendo la Confederación germánica, se encontraba casi agotada; el desmembramiento excesivo de su territorio, los monopolios, las tarifas prohibitivas y un complicado sistema de aduanas interiores, habían paralizado su desarrollo y le colocaban, entre los países industriales de Europa, a una distancia considerable de Francia y de Inglaterra. No andamos mejor en Centro América. Impúdicamente divididos; industrias embrionarias; tarifas elevadas, o mejor dicho, cribas opuestas a las corrientes comerciales para impedir la circulación de los frutos indígenas; y sobre todo, un organismo financiero agonizante en algunas de las secciones, el cual arrojado en brazos de amos absolutos, es rápidamente aniquilado por la devastadora carcoma de los presupuestos militares, por los monopolios y privilegios, que le conducen a la más degradante bancarrota e impiden que cese la penuria de sus tesoros públicos.

Si pues con el advenimiento del *Zollverein* en Alemania cesó su angustiosa situación, no hay razón para dudar del éxito que también en Centro América alcanzaría la formación de una unión aduanera. Pondría término a nuestra debilidad económica, reuniendo en una sola, robusta y poderosa; las energías hoy dispersas de las cinco fracciones; haría desaparecer la inferioridad lastimosa que en punto a diplomacia y relaciones internacionales incapacitan para “obtener ventajas aduaneras a título de reciprocidad a cualquiera de nuestros Estados separadamente, dado que cada uno de ellos es un insignificante consumidor para la industria europea” (1); y mejorarían política-

(1) Doctor Ramón Zelaya. Cuestiones Consulares centroamericanas

mente pues no tardaría en reaparecer la anhelada unión de las fracciones.

Entre los Estados germánicos hubo una Prusia que, poseída por el sentimiento de raza, se empeñase en alcanzar la forma superior de desenvolvimiento común, imperecedera, considerada por la civilización actual como una gloriosa jornada de la historia. Su llamamiento, dirigido a los otros Estados alemanes, después de modificar la legislación financiera suprimiendo en 1818 las aduanas establecidas en el interior de sus provincias, marca la gran extensión del miraje político prusiano y explica una enseñanza viviente de dilatada solidaridad. De los Estados centro-americanos, podría abrigarse la esperanza de que alguno de ellos preocupándose por el futuro de una patria regenerada, proceda al despojo de su particular interés egoísta? Habrá quien entre estos que al igual de Prusia elabore y propague en Centro-América las bases de una unión aduanera que, como la alemana, produzca ubérrimos resultados?

En el artículo a que he venido refiriéndome, considera su autor brevemente los obstáculos que pudieran dificultar y retardar el establecimiento del "*Zollverein* Centro-Americano", y señala ligeramente algunos medios para allanarlos. Y se expresa atinadamente: "El éxito que de la nueva organización se obtuviera dependería naturalmente del alcance de la resolución de los Gobiernos, pues para implantarla, necesario sería que estos delegasen, de manera efectiva, la autoridad que al presente ejercen respecto al comercio y a las aduanas; de tal suerte que pudieran funcionar con completa libertad, como sucedió en Alemania, los dos organismos que gobernarán el *Zollverein*, el Consejo y el Parlamento aduaneros."

Idea la anterior que tiene su complemento en esta otra que expone a continuación:

"Al efecto,—y una vez que se acordase la creación de *Zollverein* Centro-americano—podríanse utilizar las labores de la Oficina (la Oficina Internacional Centroamericana) invistiéndola con poderes bastantes para que funcionara como Consejo Aduanero, y haciendo llegar a su seno la representación correspondiente por cada república, fijando una base de población, o de productos aduaneros, para la proporcionalidad de dicha representación. La Oficina, en su carácter de Consejo Aduanero, formularía los proyectos de ley, los reglamentos, cuantas disposiciones fueran necesarias, en fin, para el desarrollo de aquel plan, los que serían sometidos a las Conferencias anuales, convertidas por estas atribuciones y por las demás que quisieran concedérseles, en un verdadero Parlamento Aduanero, que convendría que se integrase, como sucedía en Alemania, por miem-

directamente electos por el pueblo, a fin de darles mayor ingenuidad en la interpretación del sentimiento nacional.”

Aparte de las ventajas ya indicadas que reportaría a las repúblicas centro-americanas la constitución de una unión aduanera, probablemente produciría, además, algunos de los resultados económicos que el pensador francés Alfred Legoyt, refiriéndose a toda unión aduanera, en general, resume de la manera siguiente:

“I. reducción de los gastos de percepción y administración por consecuencia de la supresión de los límites de aduanas entre los Estados asociados; II. rápido desenvolvimiento social de estos Estados por consecuencia de la aplicación del libre cambio en sus relaciones comerciales; III. crecimiento de la cifra primitiva de sus ingresos de aduanas (en la suposición de una tarifa moderada) por consecuencia de los progresos del consumo; IV. posibilidad de concluir tratados ventajosos con el extranjero, mas dispuesto a hacer concesiones a un Estado que le ofrece un mercado considerable, que a pequeños países sin importancia; V. crecimiento del comercio de la Unión con el extranjero, por consecuencia, 1º del uso por todos sus miembros de las grandes vías de comunicación terrestres, fluviales o marítimas, que no existirían antes sino en provecho de uno o de algunos de ellos: 2º, del progreso rápido de ciertas industrias indígenas, a las cuales la libre apertura de un mercado interior considerable y la entrada en franquicia de las materias primas, proporcionadas por uno de los Estados asociados, permitirían, en adelante, producir más barato; VI. crecimiento desde el punto de vista de la importancia política, teniendo que desprenderse, tarde o temprano, de la unión aduanera, la unidad de los congresados.” (1)

La discusión continuada y la acción persistente de todo trabajador incansable de la obra nacionalista, realzarán las ventajas del proyecto de régimen ligeramente insinuado en las líneas anteriores, e infiltrarán en los organismos oficiales la fecunda inspiración de sancionarlo.

(1) Dictionnaire de l'Economie Politique. Coquelin et Guillaumin, tom. II—pág. 877

CON LAS OTRAS REPÚBLICAS DEL CONTINENTE.LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES AMERICANAS.

No existe pacto internacional alguno entre El Salvador y las repúblicas americanas que exima a las mercancías y productos de alguna de ellas de la aplicación de nuestra Tarifa general. Aunque no han faltado esfuerzos encaminados a colocar en una situación, especialmente privilegiada, el comercio recíproco entre los países del continente, a fin de darle toda la expansión y desarrollo posibles.

Esta tendencia se ha manifestado principalmente por el Gobierno de los Estados Unidos del Norte, que desde 1880 empezó a hacer diversas tentativas con el objeto de conseguir que el Congreso de la Nación dispusiese la celebración de una Conferencia Internacional Americana en cuyo seno se tratarían, con preferencia a cualesquiera otras, las cuestiones de aquella índole.

Votada por ambas Cámaras en 1888 la ley que autorizaba dicha Conferencia, y aprobada por el Presidente Cleveland, fueron abiertas sus sesiones por el recordadísimo Mr. Blaine, el 2 de octubre de 1889.

De conformidad con la ley mencionada, se sometió entre otros problemas al estudio del Congreso, el de las "medidas encaminadas a la formación de una unión aduanera americana, que fomentase, en cuanto fuese posible y provechoso, el comercio recíproco entre las naciones americanas". Sometido el punto al estudio de una comisión especial encargada de dictaminar sobre él, ésta expresó en su informe que entendiéndose generalmente por unión aduanera "el establecimiento de un mismo territorio aduanero entre varias naciones, es decir, que los Estados que formen la unión cobren derechos de importación sobre mercancías extranjeras conforme a una misma tarifa, y se dividan su producto en una proporción dada, recibiendo, entre sí, recíprocamente, como efectos nacionales, y por lo mismo libre de derechos, los productos naturales o manufacturados de las naciones que constituyen la unión", tal proyecto debería considerarse irrealizable en virtud de dificultades de orden político y económico que lo harían absolutamente ineficaz. Fue, pues, rechazado completamente, y a mi juicio, con gran acierto; infligiéndose así, por los países latinos de América, muy oportunamente, un golpe a la diplomacia del norte, que no era posible ignorase la ineficacia de un pacto continental de aquel carácter, celebrado entre naciones, sino absolutamente antagónicas, en situación geográfica tan lejana y en con-

diciones de productividad y consumo de índole tan distinta y especial, que naturalmente le repudiaban como innecesario por improductivo. Por otra parte; el mecanismo de las instituciones económicas y las formas exteriores de la organización política de los Estados Unidos del Norte, les da cierto sello de superioridad que les pondría, luego, en aptitud de dominar la asociación internacional pactada y de imponerle sus principios y sus fórmulas, lo que convertiría en dóciles tributarios suyos a los Estados de constitución más débil, que más tarde se hallarían en la imposibilidad de impugnarla.

Así han juzgado la actitud de la América Latina pensadores de autoridad irrefragable, tales como el francés Charles Du-puis, quien expresa su sentir en este asunto en las siguientes cortas líneas de un estudio sobre aquella memorable Conferencia:

“Los delegados de los Estados del Centro y del Sur comprendieron que aceptar la unión habría sido asegurar a los Estados Unidos una preponderancia absoluta, ellos rehusaron abdicar, en provecho de estos, sus intereses, su independencia y su nacionalidad”.

El libre cambio, cuyo estudio se sometió, además, a la misma comisión, fue asimismo considerado impracticable, pues originaría graves quebrantos en los intereses fiscales e industriales de algunos países. Aquella Comisión se limitó en este otro trascendental asunto, de vida o muerte para los países que lo aceptasen, a recomendar la celebración de tratados parciales de reciprocidad comercial, como medio de llegar gradualmente a la reciprocidad absoluta; sin desconocer la importancia que tendría aceptarlo en principio.

Con relación a los procedimientos para mejorar y simplificar los reglamentos de puertos y aduanas, cuyo estudio fue también sometido al Congreso, estimando la Comisión ya referida, que este trabajo abarcaba el conocimiento de las formalidades sobre importación y exportación de mercaderías, de su clasificación, registro, avalúo, etc., recomendó en su dictamen que se adoptase por todos los Estados una nomenclatura común, para el cobro de los derechos de importación sobre mercancías extranjeras, que sirviera de base en la formación de los documentos exigidos por las administraciones de aduana; y propuso que a fin de compilar, arreglar y publicar, en varios idiomas, los datos e informes referentes a la producción, comercio, leyes y reglamentos de aduanas, de los respectivos países, que facilitara los futuros trabajos de uniformidad internacional, era conveniente la creación de una Oficina Internacional Americana que tal hiciese, sostenida por los países contratantes y en su beneficio común. Aprobada por la Conferencia esta

recomendación, quedó desde entonces establecida la Oficina Internacional de las Repùblicas Americanas, cuyas labores e importantes servicios en pro del progreso continental y de la causa pan-americanista todos conocemos.

Reunida la Segunda Conferencia Internacional Americana en la ciudad de México, en 1902, el estudio de las cuestiones comerciales y aduaneras se sometió a la Comisión III de Reciprocidad y Comercio. Esta Comisión, después de considerar atentamente los problemas sometidos a su conocimiento, formuló un proyecto de Recomendación que la Conferencia convirtió en Resolución el 22 de enero de 1902.

La Resolución acordada disponía la reunión, en la ciudad de New York, de un Congreso Aduanero llamado a resolver sobre las proposiciones que se le presentaren por los Delegados o por las Comisiones que se nombraren, respetando el sistema aduanero de cada país y la legítima percepción de sus derechos fiscales, relativas a uniformidad de los reglamentos de puertos; uniformidad y simplificación de todas las formalidades aduaneras referentes a manifiestos de buques, redacción y datos de facturas consulares, etc.; medios adecuados para establecer una nomenclatura común de productos y mercancías de las Repùblicas Americanas; adopción de un sistema uniforme y sencillo para las declaraciones y el despacho aduanero de muestras y mercancías; conveniencia de establecer la periodicidad en la reunión de futuros Congresos Aduaneros; y la organización de una comisión permanente de aduanas, dependiente de la Oficina Internacional de las Repùblicas Americanas, encargada de la comparación y estudio de las leyes arancelarias y tarifas aduaneras americanas, etc., etc.

Conforme a lo dispuesto en la Resolución adoptada por la Conferencia de México anteriormente citada, un año después tuvo efecto la reunión del Congreso Aduanero, en la ciudad de New York.

La primera sesión se celebró el 15 de enero de 1903, y fué abierta por el señor Ministro de Hacienda de los Estados Unidos del Norte, quien en su discurso inaugural dijo, entre otras cosas: "Este Congreso ha sido convocado en interés de la mejor ejecución de la legislación de aduanas, tal como existe en cada una de las diferentes Repùblicas." Pero la labor de dicho Congreso no tuvo ningún efecto provechoso. Carecía de antecedentes de estudio, tales como reglamentos aduaneros, leyes, etc. de los países representados; y sus resoluciones, por lo que toca a El Salvador, no obtuvieron la sanción correspondiente.

La Tercera Conferencia, reunida en Río de Janeiro en 1906,

abordó, como las que le precedieron, la tarea de la unificación y simplificación de la Administración aduanera y consular de las Repúblicas Americanas, sin llegar tampoco a consignar ningún resultado práctico sobre la materia.

Su obra, en lo que se relaciona con las aduanas, únicamente comprende una Resolución disponiendo la creación de una Sección de Comercio, Aduanas y Estadística Comercial, dependiente del Consejo Directivo de la Oficina Internacional, encargada de estudiar especialmente la legislación aduanera, reglamentos consulares y estadísticas comerciales de las Repúblicas americanas, y de informar al Consejo Directivo mencionado, antes de la reunión de la próxima Conferencia, sobre las medidas que se deben adoptar para obtener la simplificación y uniformidad de las materias dichas.

El tema VIII del Programa sometido a la Cuarta Conferencia estaba concebido en los términos siguientes: "Estudio de las medidas que tiendan a establecer entre las Repúblicas Americanas uniformidad de los documentos consulares, reglamentos de Aduana, censo y la Estadística comerciales." Todas estas cuestiones fueron sometidas al dictámen de la Comisión 7ª compuesta de un miembro por cada Delegación.

La Comisión referida sometió al conocimiento de la Conferencia un interesante y extenso informe en que se consideraban algunas Resoluciones de la Primera Conferencia y del Congreso Aduanero de New York, y se estudiaban cuidadosamente las diversas materias comprendidas en el tema que se le había encomendado. Al final de su informe presentaba los proyectos de recomendaciones respectivos, los cuales tuvieron la inmediata aprobación de la Conferencia como Resoluciones.

Esas Resoluciones, que según el sentir de los diplomáticos dictaminadores, parecen ser *manifiestamente practicables*, fueron todas concebidas de conformidad con los términos del Programa, es decir, encaminadas a procurar la unificación y simplificación en él mencionadas, hacia cuya realización constituyen un paso importante.

Sin desconocer el influjo de las Conferencias Pan-Americanas en el acercamiento del mundo de Colón, y el valor de las resoluciones relativas a comercio y aduanas en el progreso común de tan importantes materias, a mi juicio convendría insistir en la necesidad de buscar la manera de reforzar el referido influjo en el sentido de "evitar o precaver" las consecuencias restrictivas de las elevadas tarifas americanas.

A este respecto y como conclusión de mi tarea en este punto, bastará recordar lo que decía con tanta razón y oportuni-

dad, el señor Carlos M. de Pena, Delegado del Uruguay a la Cuarta Conferencia, en la sesión del 20 de agosto de 1910, al aprobarse las Resoluciones a que he hecho referencia.

Después de aludir ligeramente a los trabajos de la Comisión 7ª y para dejar constancia de las aspiraciones de su noble patria, se expresaba en estos términos:

“Parecería inútil, que nos hubiéramos ocupado con tanto detenimiento de simplificar facturas consulares y tratamitaciones aduaneras; parecería casi inútil acordar resoluciones para favorecer ampliamente la construcción rápida del Ferrocarril Pan-Americano, e ilusorio casi, el promover el establecimiento de líneas de vapores para la comunicación directa transatlántica o intercontinental, si las barreras aduaneras entre todos los países americanos han de continuar siendo tan altas, que reduzcan al mínimo el movimiento comercial entre países que manifiestan la aspiración vehemente de favorecer el intercambio y que desean realmente obtenerlo en las condiciones más ventajosas.

“Bien poco se haría con unificar y reformar estadísticas, procedimientos aduaneros y formularios y tasas consulares, con extender o completar, con grandes sacrificios, la red ferroviaria Pan-Americana, o con subvencionar vapores, si no hay productos que mover o transportar, o si los negocios se reducen y cambian bruscamente, porque los Aranceles aduaneros establecen entre los países americanos una muralla insalvable obstruyendo o restringiendo la circulación y el cambio de los productos mas importantes.

“La tarea más profícua de estas Conferencias—del punto de vista económico—sería la de constituir para todas las Repúblicas de la Unión Internacional Americana, un régimen aduanero liberal o moderado, verdaderamente equitativo que, *contemplando y respetando las necesidades fiscales o rentísticas y las necesidades económicas propias de cada país*, permitiera ensanchar los mercados de intercambio sobre bases de bien entendida, recíproca y verdadera equidad. (1)

De las resoluciones de las Conferencias Internacionales Americanas, cuyas labores en lo tocante a las aduanas he reseñado ligeramente, sólo han sido sancionadas por El Salvador las de la Segunda y Tercera Conferencia.

(1) Cuarta Conferencia Internacional Americana—1910—Diario de Sesiones tom. I. pág. 393. Buenos Aires.

CON LAS NACIONES EUROPEAS.CON FRANCIA.

Al estudiar los aspectos de los derechos de aduana, hice referencia al momento histórico de 1891-1892 en que la política europea entró en las vías del más riguroso proteccionismo; y cité entre las naciones que enflaban aquel movimiento a Francia, la que introdujo entre las prácticas financieras del antiguo continente, el sistema de las dobles tarifas de aduanas como medio de conciliar el principio de autonomía con la necesidad de celebrar tratados.

Ahora bien: existiendo entre El Salvador y Francia una Convención cuyo contenido económico sirve de criterio para fijar los límites de nuestras obligaciones respecto de otros Estados europeos con quienes nos ligan pactos internacionales, conviene insistir sobre la organización del régimen francés, ya que en él descansa tan para nosotros importante Convención.

De conformidad con el artículo primero de la ley de 11 de enero de 1892, quedó establecida en Francia, la doble Tarifa general y mínima relativa a la importación y exportación. La primera, para aplicarse en defecto de las Convenciones; y la segunda para ser concedida, en todo o en parte, en virtud de acuerdos internacionales. De esa manera se evitan las discusiones muchas veces infructuosas de los negociadores de los tratados, pues la tarifa que se concede, fijada en principio por la ley, se mantiene invariable; quedando, sin embargo, en aptitud la Administración pública, de reformar las cifras de aquella, por medio del Parlamento.

Por otra parte, según la ley en cuestión el Gobierno francés está imposibilitado para celebrar convenciones que no puedan ser denunciadas sino con un previo aviso de doce meses. Se quieren evitar de este modo los compromisos por largos términos, en una materia en que la rápida evolución de la técnica y de la industria, exige a menudo nuevas especificaciones y reformas frecuentes en las tarifas de aduanas.

La fuerza de los pactos es así garantizada sin comprometer el porvenir económico y financiero de la nación francesa.

De acuerdo con la misma ley esa nación persigue en la celebración de pactos internacionales, que sean fijadas en ellos las tasas de los derechos con que se gravan sus productos en los países con quienes contrata. Su política es en conclusión, acordar la tarifa mínima a todos los países que consientan en concederle ventajas equivalentes.

Sobre estas bases generales descansa el tratado Zaldívar-

Delcassé, celebrado con El Salvador, en París, el 9 de enero de 1901, en vigor desde el 15 de enero de 1902, fecha del canje de las ratificaciones.

Conforme a cláusulas de este Tratado, los cafés y demás géneros enumerados en la Tabla A—adjunta a la Convención—originarios de El Salvador, gozan al ser importados en Francia, en Argelia, en las colonias y posesiones francesas, en los países del protectorado de la Indo-China y de Túnez, de los derechos de aduana más bajos aplicables a los productos similares de cualquier otro origen extranjero; y recíprocamente, los originarios de estos lugares gozan, al ser importados en El Salvador, de los derechos de aduana más bajos aplicables a los productos similares de cualquier otro origen extranjero.

Para el cobro de los derechos que El Salvador debe percibir por las introducciones de los productos franceses, se acordó que esos productos no serían, en ningún caso, susceptibles a su entrada en esta república, de aforos más elevados que los estipulados en la Tabla B. Según a esta Tabla, los derechos excepcionales se refieren a los artículos siguientes: licores de toda clase, aguas de olor diversas, aceitunas, alcaparras, mostaza, currié, salsas de toda especie, legumbres, frutas conservadas en aguardiente y almíbar, quesos y perfumería no denominada. Los estipulados a favor de otros artículos son los mismos de nuestra Tarifa vigente.

La Tabla A, o sea la enumeración de los productos salvadoreños favorecidos, comprende los artículos siguientes: café, cacao, chocolate, pimienta, pimientos, vainilla, te, añil, caucho, Bálsamo, amones y cardomes, canela, casia lignea, nuez moscada, macís, clavo y aceites de palma, de coco, de palmiche, de recino, de sésame y otros análogos.

Es sensible, a mi juicio, que en la Tabla A se hayan incluido muchos artículos que no produce El Salvador, o si se obtienen es en tan pequeña escala que no alcanzan a ser exportados; y que en la Tabla B dominen, principalmente, licores y comestibles, en vez de artículos de más importancia en que abunda la Francia, y cuya importación podría favorecer altamente el progreso económico de El Salvador.

CON BÉLGICA Y EL IMPERIO ALEMÁN

El 21 de marzo de 1906 los Representantes de El Salvador y Bélgica, debidamente autorizados para el efecto, celebraron en la ciudad de Guatemala una Convención comercial. Esta

Convención fué ratificada el 21 de marzo del mismo año, entrando en vigor un mes después, y permanecerá obligatoria hasta la expiración de un año contado desde el día en que una de las Partes Contratantes hubiere notificado a la otra la intención de hacer cesar sus efectos.

En virtud del artículo primero estipulado, los ciudadanos y los productos de cada uno de los países contratantes gozan, recíprocamente, en el otro del tratamiento de la nación más favorecida, en materia de comercio, de navegación y aduanas; no quedando comprendidos en esta regla el tratamiento y prerrogativas especiales concedidas a las otras repúblicas de la América Central, en los Tratados y Convenciones que El Salvador haya celebrado o celebre con ellas en lo sucesivo.

Bélgica es un país eminentemente industrial; su Tarifa, codificada el 15 de noviembre de 1900 y modificada en los años de 1902 y 1903, es sobradamente liberal. Los artículos de alimentación y las materias primas y los productos necesarios para la industria, gozan de grandes franquicias.

La exportación de El Salvador para Bélgica consiste principalmente en café. Y su importación en materiales para jabón, algodones en tejidos y manufacturados, ferretería cal y cemento, papel y artículos de escritorio, sacos para café y abonos. Todos estos artículos están sujetos a nuestra Tarifa general.

Regulador de nuestras relaciones comerciales con el Imperio Alemán es el Tratado concluido en esta Capital, por diez años, el 14 de abril de 1908, y cuyos efectos empezaron a surtir desde el 8 de abril de 1909, en que fue canjeado.

Conforme a este Tratado, las Partes Contratantes se obligan a concederse, recíprocamente, el tratamiento de la nación más favorecida en asuntos comerciales, marítimos y consulares; excepción hecha, como con Bélgica, de cualquier derecho, franquicia o favor que El Salvador haya concedido o en lo sucesivo concediere a las demás repúblicas de Centro América, o a cualquiera de ellas.

La Tarifa alemana, a que se hallan sujetas nuestras mercancías, fue promulgada el 25 de abril de 1902. Contiene una especialización minuciosa de aquellas, arreglada de tal manera que, sin mencionar su nacionalidad u origen, parece indicar su procedencia tasando diferentemente los productos de una confección especial o de un género particular, que revelan referirse a los de tal o cual nación. En su género es la única en Europa; y se presenta rigurosamente protectora de su agricultura y de su industria.

Los productos que más exporta El Salvador para Alemania son: café cueros de res, Bálsamo, hule añil, oro y plata en barras y pieles de venado. Importa de aquella nación: ferretería drogas y medicinas, algodón en tejidos y manufacturado, calzado y artículos de zapatería, loza y porcelana, etc.

CON ITALIA.

Antiguas eran las relaciones comerciales entre El Salvador y el reino de Cerdeña. Y deseosos los Gobiernos de ambas nacionalidades de regularizarlas de manera más profícua y estable, pensaron que la mejor manera de lograr este objeto sería confirmarlas por medio de un tratado de Amistad, Comercio y Navegación.

Al efecto, Representantes de una y otra celebraron en Turín, el 27 de octubre de 1860, un Tratado que duraría diez años contados desde el día del canje de las ratificaciones; debiendo continuar obligatorio, hasta por un año más, mientras una de las Partes no anunciase a la otra, por medio de una declaración oficial, su intención de hacer cesar sus efectos. El canje respectivo tuvo lugar en el mismo Turín, el 9 de mayo de 1861.

Pero "el hecho de que ese tratado fué celebrado con el reino de Cerdeña y que en los Archivos Nacionales de El Salvador no existe ningún documento anterior al 19 de noviembre de 1889, fecha en que un incendio destruyó el Palacio Nacional en donde estaban depositados dichos Archivos, dió lugar a la duda de que aquel Tratado no tuviera validez con el actual Reino de Italia." (1)

Habíanse, pues, considerado con toda buena fe, terminadas las obligaciones de El Salvador, provenientes de la estipulación mencionada.

El pensar del Gobierno italiano al respecto no se apartaba mucho del de nuestro Gobierno. Tal se deduce del hecho de haberse firmado en esta Capital, el 25 de enero de 1876, un Tratado de Comercio y Navegación con Representante de aquel reino.

Sin embargo, en junio de 1903, el real Ministro residente en Centro América se dirigió a la Cancillería salvadoreña solicitando, en virtud del Tratado de 1860, el reconocimiento, por parte de El Salvador, del derecho de Italia para exigir que sus mer-

(1) Ramírez P.--Pactos Internacionales de El Salvador-tom. II pág. 109.

caderías gozasen de las franquicias concedidas a las francesas por el Tratado Zaldívar-Delcassé.

La comunicación anterior originó un ligero incidente sobre cuya feliz terminación nuestro entonces Canciller, doctor Salvador Rodríguez G., se refería antea la Asamblea Nacional de 1911, en los términos siguientes:

“El Ministerio de mi cargo había sostenido antes de ahora que ese pacto quedó abrogado en virtud de haber desaparecido la personalidad internacional del Reino de Cerdeña, refundiéndose con los demás Estados y Provincias de la Península en el Reino Unido de Italia, constituido bajo la dinastía de Saboya y con la ciudad de Roma por capitalidad.

“Al propio tiempo que este cambio de visitas se operaba con la Legación de Italia, la Cancillería instruyó al señor Dr. Guerrero para que tratase este asunto en el tono más cordial con el Real Ministerio de Negocios Extranjeros italiano.

“En virtud de esas negociaciones el Ejecutivo vino en conocimiento de que si es cierto que el instrumento principal del Tratado de 1860 fue suscrito por los negociadores del Gobierno de El Salvador y de su Majestad Sarda, el acta de canje se verificó por negociadores de la República y del reino de Italia, reconociendo así nuestro Plenipotenciario la personalidad jurídica del nuevo Estado como Parte Contratante de este acto internacional; y en consecuencia, con fecha 14 de enero último (1911) se dictó la orden a las Aduanas de la república para que las mercaderías de origen italiano, similares a las especificadas en la Tabla B del Convenio franco-salvadoreño, gozaran de las rebajas aduaneras acordadas a las mercaderías de origen francés.” (1)

Es pues, el Tratado de 1860 el que rige nuestras relaciones con aquel reino, en virtud de su artículo 11, que dispone que los derechos de importación y exportación sobre los productos del suelo o de la industria, de los Estados contratantes, no podrán ser otros o más altos que aquellos a que estuvieren o fueren sometidos los mismos productos de la nación más favorecida.

Nuestra exportación para aquel reino consiste en café en oro, azúcar y artículos diversos. Importamos especialmente, algodón en tejidos manufacturados, drogas y medicinas, comestibles, calzado y artículos de zapatería y algodón en hilo.

No quiero terminar esta parte de mi estudio sin dejar de hacer mención del infatigable empeño y creciente ardor, con

(1) Boletín del Ministerio de RR. EE.—tom. III—pág. 79.

que el Gobierno de los Estados Unidos del Norte ha solicitado en diversas ocasiones del nuestro, que se dé el mismo tratamiento excepcional, que a las mercaderías francesas en virtud del Tratado Zaldívar-Delcalssé, a los artículos y productos de la unión americana.

Pero no se ha accedido a los deseos de la nación del norte, por la circunstancia de que no existiendo un pacto entre ambos países que establezca el régimen de la nación más favorecida, es legalmente imposible conceder los derechos excepcionales del tratado franco-salvadoreño.

Tal es el sentir del Gobierno de El Salvador.

Por mi parte, juzgo que, gozando nuestros productos de la tarifa mínimun de los Estados Unidos, en virtud de la Proclamación Taft, de 28 de marzo de 1910, y siendo la importación de procedencia americana una de las que más ingresos producen a nuestro Tesoro, tal vez sea más conveniente a los intereses fiscales del país mantener, prudentemente, el estado actual de cosas, mientras no se lleve a cabo un acto internacional, en que se especifiquen los recíprocos favores.

Conclusiones

Las indicaciones generales contenidas en las páginas precedentes demuestran que en El Salvador no se ha ensayado, hasta ahora, metódicamente, régimen aduanero alguno que responda a una política inspirada en las necesidades económicas y financieras del país, y en las peculiaridades que le son propias. Por el contrario, tras numerosas caídas y desviaciones inexplicables, nuestra política aduanera se ha mantenido perpleja, como desconfiando de seguir una dirección claramente determinada; y se ha ido complicando de tal manera la organización de los tributos, y se han opuesto tantos obstáculos al progreso del intercambio, que este se halla limitado a su último e irreducible extremo.

Ya se vió como el sistema de relativa libertad, nacido al calor de la independencia política de Centro-América, tuvo apenas una efímera duración. Y es que en los primeros organismos republicanos faltó, para mantenerlo, el espíritu de observación constante que pudiera apreciar los resultados de que era prometedor. Y si bien es cierto que en no pocas disposiciones, conque nos encontramos al hacer el proceso de nuestro régimen de aduanas, se habló de proteger determinadas industrias, y algunas dieron buenos resultados, jamás aquellas se sujetaron a principios económicos francamente adoptados, ni en su inestabilidad pudieron obedecer a preconcebido plan financiero.

Por lo demás, el despotismo de las guerras civiles y exteriores, que dió al culto de las armas y a su ruinoso sostenimiento la primacía sobre los otros órdenes de la vida nacional; la gestión hacendaria de algunas administraciones caracterizadas por perjudicial manía de ocultar las inversiones de los fondos nacionales; los presupuestos ilusorios, y la impunidad de quienes los violaron; la pasividad y complacencia de los Congresos y la carencia de nociones técnicas del creciente personal burocrático: esos y otros factores, no difíciles de señalar, determinaron

frecuentes crisis de la Hacienda del Estado, manteniendo al Tesoro en constante y cada vez más grave situación. El Poder Público, enfrascado en su tarea de extraer ingresos para satisfacer obligaciones perentorias, vióse envuelto en las más graves aberraciones financieras, tales como la de esperar que aumentando la cuota de los derechos que gravaban el movimiento exterior de las mercancías, el producto de las rentas aduaneras se ensancharía proporcionalmente. Y de ahí que las bases de liberalidad del sistema originario, y las posteriores escasas disposiciones de templado proteccionismo, hayan desaparecido y, al presente, se encuentra nuestra tributación aduanera en un término fatal de restrictiva y abrumadora *fiscalidad*.

Por otra parte; en el orden administrativo, el modo de aplicarse los derechos de aduana, y su concreta ejecución, abiertamente opuestos a los principios de la ciencia financiera, constituyen la práctica más compleja e irregular del sistema rentístico del país.

Se le ha tachado, en primer término, de no estar precisada con exactitud y firmeza, la cuota que hay que satisfacer. Efectivamente, los derechos de importación, según ya he dicho, se dividen en diversas cuotas sobre el tanto por ciento del aforo. Estas cuotas, enajenadas inopinadamente, según es sabido, para satisfacer no recientes compromisos del Estado, deben pagarse parte en oro y parte en moneda nacional. (1) Desde luego, para obtener la parte oro, los contribuyentes se encuentran peligrosamente sometidos a las arbitrarias fluctuaciones del tipo del cambio, viéndose obligados, algunas veces, a consignar, por consecuencia de esto, sumas cuantiosas no previstas.

Incorporados a los mencionados derechos, hay que satisfacer, también conforme al anterior sistema bimetalico, otra infinidad de pequeños tantos por cientos denominados impuestos y sobre-impuestos aduaneros. (2)

Tales contribuciones multiplican la carga, volviéndola más

(1) Los derechos de importación los constituyen: 37o/o y 14o/o oro, y 46o/o plata.

(2) Los siguientes son los impuestos y sobre-impuestos, por cada 100 kilos: 2.60, 2.40 y 2.25 oro; 30o/o sobre aforos para las Casas de Beneficencia; 10 y 20 cts. sobre-impuesto de licores. Y forman parte de la renta de importación, además: el almacenaje, peonaje, muellaje en los puertos del Triunfo y de La Unión, almacenaje extra, recargos de licores por falta de patente, pólizas, importación por menor, 2 cts sob e aforo para saneamiento de puertos, derechos consulares, asignaciones, multas por falta de declaraciones, fardos postales, impuestos varios (!) etc. etc.

excesiva, y en ocasiones no es posible satisfacerla. Ya se ha repetido el caso—bien desconsolador—de que el comerciante abandone sus mercancías al fisco, por serle menos gravosa la pérdida de éstas, que el pago de los innúmeros tributos establecidos.

Los gravámenes sobre la exportación, adolecen, ni más ni menos, de todos los defectos señalados, contrariando abiertamente los más rudimentarios principios de las ciencias económica y financiera. Y lo peor es que, en su desigualdad, atacan especialmente, al ciudadano salvadoreño. (1)

Otra objeción que se le ha dirigido al orden administrativo aduanero, es que abundan en los reglamentos los procedimientos inútiles, difíciles y hasta perjudiciales para el fisco y para el contribuyente: el sistema de liquidación de pólizas es irritante para los administradores de aduanas y tribunales glorados, e implica la pérdida de un tiempo valiosísimo para el comerciante. Además de tener que acudir a las Administraciones de Aduanas y Tesorería General, es cosa corriente que el pago de una parte del impuesto tenga que hacerse en las habitaciones particulares de algunos acreedores del Estado. Esto es inconstitucional, degradante para el Estado y vejatorio y opresor para el contribuyente. Da lugar, sobre todo, a apreciaciones poco decorosas acerca del Crédito Público.

Finalmente, lo exorbitante de los derechos, y las innúmeras molestias y dificultades existentes para su percepción y pago, acumulan protestas contra tales instituciones, invitan al fraude, hacen que aumente el contrabando con detrimento de las rentas nacionales, y lo que es más lamentable, provocan la corrupción de empleados públicos.

Los anteriores defectos, que originan semejantes legítimas censuras contra la organización de los derechos de aduana, exigen una revisión del régimen actual. Es urgente, pues, un cambio radical de la política interior. Y para ello se hace imprescindible, antes que nada, iniciar arreglos con los acreedores del Estado, a fin de obtener la liberación de las cuotas y tantos por cientos comprometidos, y extinguir, definitivamente, la nociva tradición que, por desgracia, nos legara la Administración Federal. Ajena entonces, nuestra Administración a peligrosas sugerencias, le será fácil adoptar determinados principios,

(1) La renta de exportación la forman: los impuestos y sobre-impuestos del café, de la manera siguiente: 0.40 oro por quintal para el Empréstito, 0.40 oro para el Ferro-Carril Central, y 0.30 oro para las Juntas de Fomento; 1 y medio cts. por 46 kilos para las Escuelas Profesionales; 2.00 por 50 kilos, tabaco; 0.50 cts. sobre 50 kilos azúcar; 1.00 por 50 kilos Bálsamos y hule; 1% y 30/o, sobre oro y plata en barras y brozas minerales, respectivamente; impuestos varios, muellajes, etc.

y realizar la reforma de aquel, dentro del más amplio espíritu de liberalidad y de una órbita verdaderamente científica y racional.

Con la vulgarización de principios agronómicos, felizmente iniciada desde hace varios años, la agricultura salvadoreña parece aproximarse a un período de florecimiento.

Por punto general, nuestro pueblo es agricultor, de índole pacífica, pero enérgico y activo en las empresas; y no obstante que nuestro proletariado se ha visto diezinado por el contacto prolongado y dañino de acerados instrumentos de guerra, y por la acción enervante y corruptora de los vicios, conserva todavía las condiciones peculiares de su carácter, merced a las virtudes del trabajo, en el cultivo de sus predios, que atiende con laudable constancia y energía.

Nuestros grandes propietarios y pequeños labradores empiezan a abonar los campos ya cansados; el trabajo inmediato de las tierras, se hace, en gran parte, con implementos agrícolas modernos, que van reemplazando los toscos instrumentos primitivos; y, siendo general y armónica la cooperación en la labranza de nuestras fecundas heredades, las cosechas aumentan considerablemente, buscan los mercados extranjeros, en donde hallan pronta colocación, y difunden en los pueblos un general y relativo bienestar. Se atiende así, en el cultivo de la tierra, a la fuente principal de nuestra riqueza, asegurando la existencia y progreso del país y colocando la más firme base sobre que puede descansar la verdadera y absoluta independencia de la nación.

En nuestras ciudades y poblados importantes existen talleres de las demás industrias, que dan trabajo a un considerable número de obreros y contribuyen con sus productos al bienestar de los asociados. Los empresarios y artífices de estos centros industriales, constituyen los grupos de hábiles artesanos, que forman una clase de alto valor moral en nuestra sociedad, y cuya influencia en la marcha ordenada y progresiva de la república es innegable.

Resulta pues, de lo anterior, que la situación económica de El Salvador, depende esencialmente de la agricultura, a la cual urge proteger intensamente, hasta llevarla a su verdadero apogeo. Y ejerciendo no poca influencia en aquella situación la industria nacional, en especial la llamada pequeña o de taller, debe también esta ser protegida a fin de darle toda su eficacia.

Ahora bien: el régimen aduanero está muy lejos de satisfacer las anteriores necesidades generales. Por el contrario, parece ser verdaderamente hostil a aquellas fuentes de riqueza: altos derechos sobre innumerables artículos que le son necesari-

rios, y dificultades administrativas de todo género para satisfacerlos. Fuertes gravámenes sobre la exportación de nuestros principales productos agrícolas; de distinta manera que los productos minerales, los cuales gozan en su exportación de exenciones solamente aprovechables para compañías extranjeros que no benefician gran cosa al país.

Y debo llamar especialmente la atención sobre la circunstancia de que el régimen actual a quienes más perjudica es a los agricultores e industriales en pequeño, es decir, a la gran mayoría de nuestra población. Están gravadas hasta sus indispensables herramientas!

Por lo que respecta a la cultura científica y artística del país, basta decir que los libros y papel para imprenta están sujetas a todas las restricciones aludidas anteriormente.

Refiriéndome a la situación de nuestro régimen aduanero, proveniente de las relaciones comerciales que mantiene El Salvador con otros Estados, me parece que no es del todo satisfactoria la política adoptada y que sería conveniente a los intereses del país iniciar un movimiento de reforma.

Nuestro comercio con las repúblicas centro americanas, equiparado en todo al de países extranjeros, consiste principalmente en artefactos y frutos indígenas, y en ganado. Las rentas que produce no llegan a constituir ingresos apreciables; y más bien, la vigilancia de las fronteras exige el sostenimiento, bastante gravoso, de un servicio activo de agentes del fisco, encargado de obligar a los contribuyentes a presentarse en las Administraciones de Rentas fronterizas, para satisfacer el tributo, y de capturar los objetos de contrabando. Importancia financiera no la tiene este comercio.

Conforme a ideas expuestas anteriormente, el régimen actual con Centro-América es juzgado inconveniente desde el punto de vista político. Tiende a ahondar una separación que no tiene razón de ser entre países hermanos y hace cada vez más difícil la reconstrucción de la patria grande.

Ya he indicado cual sería el ideal de nuestra política en este punto: la constitución de una unión aduanera centro-americana. Sus ventajas, quedaron también señaladas; sería ocioso repetir las.

Pero como tal unión aduanera no es posible llevarla a cabo en un instante, ni depende de la exclusiva voluntad de El Salvador poderla realizar, a mi juicio, debemos por el momento preparar la conciencia nacional en un sentido favorable a la institución expresada, permitiendo, sin restricciones de ningún género, el comercio de productos naturales centro-americanos.

Esto, sin dejar de insistir con las repúblicas vecinas sobre los medios de llegar a formular un proyecto sobre tan importante asunto.

Poca cosa valen los pequeños ingresos provenientes del comercio centro-americano, ante el vasto interés político que entraña suprimir las barreras aduaneras que impiden la circulación de aquellos productos. Quedaría así constancia, en la historia, de que el centro-americanismo que profesa El Salvador, es verdadero, leal y generoso; y ante las democracias del Istmo tendríamos un timbre más de orgullo.

Fuera de las ideas que dejé consignadas en otro lugar, con relación a las Resoluciones de las Conferencias Internacionales Americanas, sobre asuntos aduaneros, sería muy provechoso, en mi concepto, aprobar y ratificar los pactos firmados en Buenos Aires, y proceder a su inmediato cumplimiento. Sus resoluciones servirían de insustituible base para llevar a cabo, en punto especial, la obra de simplificación y mejoramiento del sistema administrativo vigente.

El movimiento general de reforma aduanera, operado a principios del siglo presente, en sentido protector, exige que El Salvador, a su vez, proceda a encauzar su política aduanera en el mismo sentido, a fin de amparar los intereses de su agricultura e industrias.

Para realizar tal objeto, todos los Estados sientan bases generales, a las cuales deben ajustarse los tratados de comercio, para mantener la unidad del principio que rige los sistemas adoptados por ellos; y así hemos visto como la nación francesa prosigue sosteniendo las dobles tarifas, unidas a los tratados internacionales que celebra, por cortos términos, y cuyo éxito se reconoce universalmente.

En El Salvador se ha impuesto en cierta medida idéntico sistema en virtud del tratado Zaldívar-Delcassé, que nos liga con Francia.

Fue ese pacto, entre los que tenemos celebrados, el primero puesto en vigencia. Y como los concluidos posteriormente con otros países contienen, incondicionalmente, la cláusula de la nación más favorecida; resulta en la práctica que, El Salvador concede a los demás, las mismas ventajas que a aquella nación, establecidas en la tarifa especial que le está acordada desde en 1902.

En mi sentir, el uso de la cláusula de la nación más favorecida, debe eludirse, o a lo menos limitarse siempre, determinando en cada caso los efectos de importación a los cuales se con-

ceda la franquicia de una tarifa especial; procurando que comprenda, de preferencia, los que de algún modo favorezcan los ramos de nuestra industria y los consumos más provechosos, sin extenderse nunca a artículos de lujo o de fantasía.

Del resumen de las anteriores ideas, se puede deducir:

1. Poderosas causas internas, de política centro-americana, y las relaciones comerciales de El Salvador con los grandes centros productores, hacen necesaria una revisión de nuestro régimen aduanero.

2. El Salvador es eminentemente agricultor; y su política aduanera debe proteger con toda intensidad a la agricultura.

La pequeña industria, necesita, también, efectiva protección.

3. Respecto de las repúblicas centro-americanas, por lo pronto conviene concederles liberalidad absoluta en el cambio de sus productos; pero el ideal ha de ser: la unión aduanera.

4. Hay que evitar en los tratados la cláusula de *la nación más favorecida*, sustituyéndola por ventajosas especializaciones.

Que la libertad sea el principio; ella encarrilará nuestra política por el mejor camino, y regulada por una protección adecuada a nuestras industrias, no tardará en recorrerlo prósperamente, hasta colocar a El Salvador, en una próspera y envidiable situación económica.

MIGUEL GALLEGOS.