

Informe mensual de la integración latinoamericana

Dificultades de un país de menor desarrollo económico relativo

Se trata de Paraguay y la información que se resume está basada en lo ocurrido en el Octavo Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes, que se efectuó en Montevideo del 21 de octubre al 16 de diciembre de 1968. Se recordará que una de las resoluciones adoptadas en dicho período de sesiones, la número 242 (VIII), encomienda al Comité Ejecutivo Permanente la consideración de un proyecto de resolución para autorizar a Paraguay el recurso al inciso d) del artículo 32 del Tratado de Montevideo, y delega, asimismo, en el Comité la facultad de resolver sobre el asunto; esta decisión deberá ser tomada antes del 30 de abril del presente año. Paraguay había presentado a la Conferencia de las Partes Contratantes un documento (ALALC/C.VIII/dc32.I/Rev. 1) en el que solicitaba se le permitiera proteger, al amparo de dicho inciso, la producción interna de una serie de productos incluidos con anterioridad en su Lista Nacional de concesiones.

El invocado inciso d) del artículo 32 del Tratado de Montevideo dice como sigue:

Autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la zona a que se aplique, cuando sea necesario y con carácter transitorio en forma no discriminatoria y mientras no signifique una reducción de su consumo habitual, medidas adecuadas con el objeto de proteger la producción nacional de productos incorporados al programa de liberación que sean de importancia básica para su desarrollo económico.

Como es sabido, el artículo 32 del Tratado de Montevideo es el que define las medidas especiales que las Partes Contratantes podrán acordar en favor de los países miembros de menor desarrollo económico relativo. La primera de esas medidas —inciso a)— consiste en el otorgamiento a dichos países, con carácter transitorio, de ventajas no extensivas a los demás países asociados, "con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas". El mismo artículo puntualiza en otros cinco incisos las demás disposiciones que las Partes Contratantes "podrán" adoptar para el beneficio exclusivo de los países miembros más atrasados. Es evidente que tales disposiciones o medidas son de carácter voluntario y que su

aplicación requiere el acuerdo explícito de las demás Partes Contratantes.

En su documento, Paraguay planteaba que, con el fin de impulsar el crecimiento de su producción industrial —en estado aún muy primario— utilizando insumos de origen nacional y zonal, había aprobado un plan nacional de desarrollo que comprende la instalación de diversas plantas industriales. Luego explicaba que el plan tropieza con la dificultad de que, antes de su elaboración, el país hizo en la ALALC concesiones arancelarias para artículos que ahora se propone producir en su territorio. En consecuencia, y refiriéndose como precedente a la autorización del mismo género que fue otorgada a Ecuador en noviembre de 1963 mediante la Resolución 73 (III), Paraguay sometió a la consideración de las Partes Contratantes el siguiente:

Proyecto de Resolución:

La Conferencia de las Partes Contratantes, en su Octavo Período de Sesiones Ordinarias,

Visto El Artículo 32 inciso d) del Tratado.

Considerando Que el Paraguay, país calificado como de menor desarrollo económico relativo, contempla en su Segundo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social la necesidad y viabilidad de producir, en condiciones ventajosas, ciertos productos metálicos (alambres, clavos, tornillos, tuercas, arandelas, etc.) considerados de excepcional importancia para el crecimiento económico del país;

Que determinados artículos del sector indicado se han incluido en la lista nacional del Paraguay, productos que en un régimen de competencia abierta podría anular las posibilidades de realización de los proyectos correspondientes, con grave detrimento para el desarrollo del Paraguay,

Resuelve:

Primero. Autorizar al Paraguay la aplicación de las medidas que, en los términos del inciso d) del artículo 32 del Tratado, estime adecuadas para proteger por un período de cinco años a contarse desde el 1o. de enero de 1969, la producción de los siguientes artículos:

Nabalalc	Producto
73.14	Alambres de hierro o de acero, desnudos o revestidos con exclusión de los alambres aislados utilizados como conductores eléctricos
73.26.0.01	Alambre de púas
73.31.0.99	Clavos con cabeza de otro material
83.15.0.01	Electrodos de hierro o acero

Segundo. El Paraguay informará oportunamente al Comité Ejecutivo Permanente la fecha de entrada en vigor de las medidas proteccionistas pertinentes.

Si se compara este texto con el aprobado finalmente por la Conferencia, salta a la vista que el planteamiento paraguayo no fue aceptado y pasó a un procedimiento dilatorio. Es bueno

adelantar que, por lo manifestado en los debates habidos sobre el asunto, parece garantizada una resolución final positiva, es decir, que satisfaga la demanda de Paraguay. ¿Qué sucedió, pues, en Montevideo, del 3 al 16 de diciembre, días durante los cuales se examinó la cuestión?

El precedente ecuatoriano

En el Tercer Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes, efectuado en los últimos meses de 1963 en Montevideo, se autorizó a Ecuador a que aplicara el inciso d) del art. 32 del Tratado de Montevideo. En aquella oportunidad no se impuso a la demanda ecuatoriana un procedimiento dilatorio, sino que se resolvió de inmediato. Ecuador invocó haber elaborado un plan general de desarrollo económico y social que comprendía la producción de determinados artículos ya incluidos en su lista nacional de concesiones y que "un régimen de competencia abierta podría anular las posibilidades de realización de los proyectos correspondientes".

Las demás Partes Contratantes resolvieron autorizar a Ecuador la aplicación de las medidas que estimare adecuadas, en virtud del inciso d) del art. 32 del Tratado para proteger, por un período de hasta cinco años a contar desde la fecha del comienzo de la producción, la de varios artículos: ácido sulfúrico, abonos minerales o químicos, hierro y acero en varillas y maquinaria e implementos agrícolas y herramientas manuales. Se convino, asimismo, que Ecuador informaría previamente al Comité Ejecutivo Permanente sobre los proyectos y razones que justificaran las medidas de protección, así como la fecha de iniciación de las actividades de la industria de que se tratase y la fecha de entrada en vigor de las medidas proteccionistas pertinentes.

El problema de la fabricación de alambre

En buena medida el aplazamiento de la decisión sobre el planteamiento paraguayo se debió al problema particular derivado de que uno de los productos que Paraguay se propone fabricar es el alambre liso y de púas. Paraguay está importando alambre de hierro o de acero, en su mayor parte de origen zonal, sobre todo argentino. En 1966, las compras paraguayas de ese alambre en la citada nación vecina sumaron 450 000 dólares, poco menos del 70% de la importación global de tal producto. También es importante la venta de alambre de púas argentino a Paraguay. Según los cálculos paraguayos, la planta de alambre que se proyecta no cubriría en su primera etapa la totalidad de las necesidades del país, por lo que lo más probable es que, en lo que se refiere a este producto, Paraguay implantaría un régimen de restricciones cuantitativas a la importación.

Como es sabido, Paraguay no ha logrado un mercado zonal importante para exportar sus materias primas, la madera en primer término, y ahora se decide a sustituir importaciones, incluso zonales. Además, Paraguay tiene desde hace dos años un déficit comercial con Argentina.

A nivel de la Comisión de Coordinación, el proyecto de resolución paraguayo reproducido anteriormente fue aprobado por diez delegaciones y tuvo el voto en contra de una delegación, la de Argentina. El asunto desembocó en una sesión plenaria efectuada justamente el último día de la VIII Conferencia Ordinaria, oportunidad en la que los dos países principalmente interesados, Argentina y Paraguay, expusieron sus respectivos puntos de vista, los que, primero muy divergentes, se fueron

aproximando después hasta coincidir en el texto de la Resolución 242 (VIII) que se ha citado al principio.

Mientras el delegado paraguayo sostenía que no es posible evitar que muchas medidas que se adopten en la zona pueden perjudicar en cierto modo a alguna Parte Contratante, el argentino recordaba los intereses de los fabricantes de su país y señalaba el peligro de que los países pidan posiciones especiales para desarrollar un determinado sector y la ALALC pueda convertirse en un organismo de desarrollo de sectores. En la sesión plenaria del último día el delegado argentino, luego de reiterar que el proyecto de resolución paraguayo planteaba una situación que en lo comercial sólo afectaba a Argentina, pidió que la iniciativa de Paraguay pasara al Comité Ejecutivo Permanente, para que éste lo estudie.

Por su lado, el delegado de Paraguay manifestó:

Mi delegación entiende que por el solo hecho de no haberse perfeccionado el procedimiento establecido en el Tratado de Montevideo, no puede existir oposición al derecho que tiene mi país de industrializarse. Hemos querido encauzar nuestra acción en el marco del Tratado de Montevideo, en el capítulo relativo a los países de menor desarrollo económico relativo. Felizmente el Tratado de Montevideo es muy amplio y tiene otras previsiones en el capítulo VI relativo a cláusulas de salvaguardia, a cuyas previsiones eventualmente puede recurrir cualquier Parte Contratante. En consecuencia, como aparentemente existen inconvenientes para aprobar este pedido de autorización de mi país para adoptar medidas proteccionistas en favor de una modesta industria, ello se puede lograr por otro mecanismo.

Entendemos que la Delegación de Argentina argumenta razones técnicas, falta de tiempo para estudiar este pedido, pero estoy seguro que el Gobierno argentino no se opondrá a que esta industria se instale en el Paraguay, incluso sin haber cumplido cabalmente con los trámites que establece el Tratado de Montevideo. Por esta razón, creemos que el proyecto debe registrar la votación anterior y ya para 1969 habremos de hacer llegar a todas las delegaciones no solamente los datos que necesitan sino también el estudio y ejecución del proyecto. No tenemos ninguna urgencia para que se nos dé esta autorización. Pensábamos, quizá un poco equivocadamente, que éste era un trámite formal, en el que íbamos a encontrar una rápida aceptación y posiblemente un estímulo, porque estábamos entrando en algo que el Tratado de Montevideo cuidó mucho de preservar: el facilitar a los países de menor desarrollo económico relativo su proceso de industrialización. Era este proyecto el único hecho positivo que mi país habría obtenido en esta Conferencia ordinaria pues sus negociaciones fueron nulas con la mayoría de las Partes Contratantes, especialmente con el país que ejerció el derecho al veto en este proyecto.

Como respuesta a estas palabras, el delegado argentino hizo la siguiente declaración, muy positiva:

Argentina no se opone de ninguna manera a que el Paraguay se industrialice... Argentina no se opondrá en ningún momento a lo que plantea el Paraguay, ni ahora ni después. Lo que queremos es que esto tenga un trámite más razonable, más adecuado y más ajustado a las normas que deben existir en la Asociación... Estos proyectos debemos informarlos, debemos trasladarlos al conocimiento de nuestro Gobierno... Por lo tanto, soy yo quien propondrá, además del traslado de esta proposición al Comité Ejecutivo Permanente que por delegación decidirá sobre él, que el Comité se

pronuncie a más tardar el 30 de abril. Las razones que dí creo que son suficientes para decidir que no se puede ahora considerar bajo este látigo de urgencia este problema tan importante. Pero esto no nos impediría que la iniciativa cuente en su momento con nuestra más favorable consideración, una vez llenadas estas mínimas condiciones señaladas y con nuestro voto, que desde ahora anuncio.

La delegación de Paraguay puso punto final al debate para señalar su complacencia por las afirmaciones del delegado argentino. He aquí sus palabras:

Muy complacido debo intervenir para recoger las expresiones tan categóricas, claras y constructivas del señor delegado de Argentina, en el sentido de que no se opone ni se opondrá al proyecto paraguayo, que es una simple cuestión de trámite a llenar. La situación en ese caso nos mueve a aceptar el que se den facultades al Comité para que en un plazo determinado, me es indistinto el 31 de marzo o el 30 de abril, éste se expida sobre el proyecto. Pero más me interesan las alentadoras manifestaciones del señor delegado de Argentina.

La experiencia paraguaya en la ALALC: comercio deficitario y concesiones que no promueven la industrialización

En la última sesión plenaria de trabajo de la VIII Conferencia, la delegación de Paraguay hizo una amplia exposición sobre la experiencia de su país en la ALALC, en la que puso de relieve la necesidad de que las demás Partes Contratantes se preocupen muy a fondo por los obstáculos que actualmente enfrentan en la ALALC los países de menor desarrollo económico relativo. Fueron muchos los factores negativos que el delegado paraguayo subrayó al analizar tal experiencia. Dijo, por ejemplo, que si bien su país ha recibido importantes concesiones comerciales de otras Partes Contratantes, no las ha obtenido "en las condiciones necesarias para promover fuertes inversiones orientadas a crear industrias nuevas o ampliar las ya existentes, y que permitieran en consecuencia el cumplimiento del objetivo del crecimiento más acelerado". También deploró que al aumentar en forma considerable las importaciones que efectúa desde la zona, Paraguay viene sufriendo una pérdida importante de ingresos fiscales debido a que más del 60% de dichos ingresos provienen de gravámenes a las importaciones. Además, Paraguay que tradicionalmente había tenido superávit en la ALALC, sufre un saldo deficitario desde 1967.

Reproducimos a continuación el discurso del delegado paraguayo:

"A ocho años de la puesta en marcha del Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio e instituyó la Zona de Libre Intercambio, y a cuatro años para la finalización del período de transición, mi delegación quiere realizar en el seno de esta Conferencia ordinaria de las Partes Contratantes un breve análisis en cuanto a su participación dentro del proceso de integración económica a que nos hallamos abocados, y traer a la ilustrada consideración de los honorables delegados de los países miembros la breve preocupación que tiene mi Gobierno en torno a su participación en los próximos años.

"En el Tratado de Montevideo se ha consagrado un nuevo derecho basado en la solidaridad continental, el de brindar a los países de estructura económica en desarrollo todas las facilidades necesarias para acelerar su crecimiento mediante la indus-

trialización de sus materias básicas y lograr de esa manera un justo crecimiento armónico de los países, que redunde en beneficio de sus respectivos pueblos. Este nuevo derecho está reflejado en el capítulo VIII de nuestro principal instrumento y disposiciones complementarias. El Paraguay es uno de los países que han sido reconocidos para beneficiarse de este nuevo derecho, y encuadrándose, pues, dentro de la más estricta jurisdicción ha venido formulando sus planteamientos de un tratamiento preferencial que permita lograr la plena vigencia de los objetivos sustentados en el artículo 32 del Tratado.

“Estos planteamientos han encontrado, generalmente, la buena acogida de las Partes Contratantes en sus aspectos normativos, aunque lamentablemente en el terreno de los hechos no han hallado su efectiva concreción.

“Cuando mi país ingresó en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio manifestó con precisión cuál era el sentido de su participación en este proceso: que tenía la más firme decisión de dejar de ser una economía eminentemente agrícola-ganadera, para iniciar un proceso de industrialización en base a sus principales recursos naturales y al amparo de las medidas previstas en el capítulo VIII del Tratado. En esta oportunidad, señores delegados, quiero ratificar plenamente esa posición, porque estamos convencidos de que ese es el único camino que nos permitirá superar los desniveles existentes entre nuestras respectivas economías.

“Expresaba, en 1961, el canciller de mi país, doctor Raúl Sapena Pastor, lo siguiente: ‘Con absoluta conciencia de los deberes jurídicos y económicos que crea la solidaridad continental, nos hemos rebelado ya ante la posibilidad de seguir siendo entregadores de materias primas para los países industriales; nos hemos sublevado ante la realidad de que nosotros, los países agrícola-ganaderos, estemos costeando a los países industriales sus altos salarios, sus elevados impuestos, las crecidas ganancias de sus grandes empresas; en fin, su confort, su salud, su cultura, su seguridad’. Esta posición la venimos sosteniendo dentro y fuera del área latinoamericana, y seguiremos bregando porque desaparezcan las intolerables desigualdades existentes que ya no se justifican a esta altura de nuestra civilización.

“Cuando se aprobó la Resolución 12 (I), mi Canciller llamó vuestra atención sobre el hecho de que la misma no constituía en sí una solución de los problemas del Paraguay, sino la feliz concreción de un procedimiento autorizado por la Asociación para que, a solicitud de Paraguay, las altas Partes Contratantes puedan otorgarle un tratamiento especial. ‘En síntesis y sin rodeos —dijo— os transmito nuestro convencimiento de que esta resolución trabajosamente obtenida, será útil, o será inútil, en la medida que las Partes Contratantes se decidan a aceptar la lista de productos que permitan al Paraguay industrializarse en base a una apertura total de mercado, libre de gravámenes y restricciones de todo orden.’

“Habíamos expresado así que partíamos convencidos de que nuestras aspiraciones y planteamientos se verían concretados en la medida y capacidad de decisión de las demás Partes Contratantes.

“A ocho años de vigencia de los mecanismos de la Asociación, señores delegados, encontramos —lamento tener que expresarles— que la mayoría de nuestros objetivos no se concretaron al ritmo de nuestras necesidades. Desde el año 1967, mi país que siempre ha tenido un superávit tradicional con la zona, ha iniciado un proceso deficitario en su intercambio intrazonal, denotando este hecho un peligroso retroceso en el cumplimiento de los objetivos previstos en favor de los países de menor

desarrollo económico relativo, poniendo asimismo en peligro los esfuerzos internos de desarrollo que se están llevando a cabo con muchos sacrificios, y estructurados con vistas al proceso general de integración económica de la región. Este cambio en nuestra estructura comercial con la zona tiene y tendrá enorme gravitación económica y financiera, teniendo en cuenta que la misma afecta a casi el 30 por ciento de nuestro comercio global.

“En el transcurso de los ocho años de negociaciones, el Paraguay —es cierto— ha recibido de las Partes Contratantes importantes concesiones, pero no en las condiciones necesarias para promover fuertes inversiones orientadas a crear industrias nuevas o ampliar las ya existentes y que permitieran en consecuencia el cumplimiento del objetivo del ‘crecimiento más acelerado’. Dichas concesiones configuran en su mayoría ventajas para materias primas y, en un escaso porcentaje, para productos manufacturados. Con excepción de algunos países, la mayoría nos ha acordado concesiones que no abarcan toda la gama de productos de un mismo sector industrial, como por ejemplo, el de las maderas, fibras duras, aceites vegetales, etc., que permitirían el aprovechamiento óptimo de las materias primas. Junto a esta situación se adicionaron otros factores negativos, como ser la adopción de medidas restrictivas de orden cambiario, monetario y administrativo que interfieren las exportaciones de nuestros productos en los mercados de destino; la asidua aplicación de cláusulas de salvaguardia que crea inestabilidad en el uso de las concesiones y provoca dislocaciones incontrolables en la corriente comercial. El régimen inflacionario persistente en los países del área con los cuales mantiene mayor intercambio ha ocasionado enormes trabas. Asimismo, la desaparición de márgenes de preferencia afectó considerablemente la eficacia de tales concesiones e incidió negativamente para el establecimiento de las condiciones de competencia dentro y fuera de la zona.

“Del núcleo de concesiones recibidas, mi país solamente ha podido aprovechar —por las circunstancias expuestas— 92 rubros, la mayoría constituida por productos tradicionales, como indudablemente lo son los rollizos de maderas, yerba mate, algodón, tabaco, aceites en bruto, etc., que mi país viene exportando a la zona desde la época colonial. Puedo declarar, en consecuencia, que no se pudo lograr la diversificación de nuestras exportaciones con la inclusión de nuevos productos, con la excepción de uno o dos rubros. De ese núcleo de 92 productos, 33 rubros tienen incidencia de cierta importancia en nuestro comercio exterior.

“En cuanto al destino de nuestras exportaciones, tampoco se pudo variar el esquema tradicional, de una alta dependencia de los mercados del Plata, con la única excepción que quiero destacar, es que mediante el Tratado de Montevideo hemos podido ingresar a un mercado del Pacífico con una corriente comercial modesta pero que va creciendo paulatinamente.

“En contraposición a la situación señalada precedentemente, debo afirmar que las concesiones que mi país ha otorgado en su lista nacional en favor de la zona, están constituidas por productos de la alta manufactura en su gran mayoría, de inmediato aprovechamiento, operándose a su amparo la sustitución de importaciones desde terceros países. Cada año, el Paraguay viene incrementando sus importaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, circunstancia que mi país observa complacido pero que, sin embargo, debo confesar crea también real inquietud por no tener la contrapartida necesaria para el incremento de sus exportaciones.

“El crecimiento de tales importaciones se realiza mediante el margen de preferencia que se ha creado en favor de la zona,

que mi país lo ha mantenido y aumentado en la mayoría de los productos; este hecho ha venido repercutiendo sobre los ingresos fiscales del país, en virtud de que más del 60 por ciento de dichos ingresos provienen de los gravámenes a las importaciones. Si no se logra crear, en breve plazo, los correctivos necesarios a través de una apertura total de mercado para nuestra producción exportable, fundamentalmente para promover la industrialización de sus materias básicas, la mencionada sustitución de importaciones producida al amparo de las concesiones en listas nacionales, continuará gravitando onerosamente sobre la economía nacional en evidente contradicción con el espíritu y la letra del Tratado de Montevideo.

"Mi país tradicionalmente ha mantenido un superávit en su balanza comercial con los países miembros de la ALALC, con los cuales mantiene el mayor porcentaje de sus exportaciones, concretamente los países del Plata. Desde 1967, se produce un proceso deficitario que se repite en el curso del presente año. Este déficit obedece en gran parte al desequilibrio existente entre las concesiones que mi país ha otorgado y las que ha recibido en compensación.

"En efecto, tomando como base el año 1962, el incremento de las exportaciones paraguayas representa en 1967 —luego de índices superiores en el año anterior— un 43 por ciento, en cambio sus importaciones de la zona han cobrado un dinamismo tal que registra para ese mismo período un incremento de 148 por ciento. El cuadro que se registra seguidamente, pone en mayor evidencia esta realidad.

"El déficit de nuestra balanza comercial se agrava por el hecho de que con los países con los cuales mantenemos nuestro mayor intercambio en la zona, virtualmente no nos han otorgado nuevas concesiones desde hace cinco años. Para encontrar una solución a este problema, en 1966 se creó un grupo de estudio con funcionarios técnicos de la ALALC-BID-CEPAL, a objeto de detectar los sectores básicos que podrían adquirir un acelerado desarrollo si mi país obtuviera concesiones efectivas de las demás Partes Contratantes. Las recomendaciones de dicho grupo de estudio fueron consideradas sucesivamente por las distintas Conferencias de los años 1966, 1967 y en la actual, no encontrando acogida favorable en sus principales destinatarios.

"Visto el resultado de todos estos planteamientos, mi país juntamente con las demás naciones de menor desarrollo económico relativo, tanto en el seno de la ALALC como, posteriormente, en el nivel político más alto de América, la reunión de Jefes de Estado celebrada en Punta del Este, insistió en la necesidad de cambiar el sistema de negociaciones por una inmediata apertura de mercados, ya que la experiencia nos ha demostrado el fracaso de las negociaciones selectivas.

"Señores delegados, han transcurrido ocho series de negociaciones y, al finalizar esta Conferencia, estimo necesario proclamar que no se han podido crear las condiciones básicas que pueden influir en la promoción de un crecimiento más dinámico de las economías de los países de menor desarrollo económico relativo en los términos del capítulo VIII del Tratado de Montevideo; y tampoco se pudo cumplir con el mandato de los Presidentes de América para una inmediata apertura de mercado.

"Todas estas circunstancias, tanto las de carácter general que se refieren a todo el proceso de integración como aquellas relativas a los países de menor desarrollo económico relativo, preocupan seriamente a mi gobierno y cree indispensable que, si durante el año 1969 se debe practicar un profundo análisis de

la marcha del Tratado de Montevideo, los obstáculos que actualmente enfrentan los países de menor desarrollo deben ser objeto de principal preocupación por parte de las demás naciones.

"Consideré oportuno hacer conocer la inquietud de mi país en esta Conferencia, a fin de que las demás Partes Contratantes con un espíritu de mayor cooperación y real vocación integracionista, concurren en los próximos años a solucionar efectivamente los problemas estructurales del comercio de los países de menor desarrollo económico relativo pues, el proceso de integración no debe lograrse en detrimento de las naciones que mantienen actualmente estructuras económicas desventajosas frente a las otras."

Exportaciones de Paraguay (Miles de dólares)

Países	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968 ¹
Argentina	9 609	8 595	11 639	14 757	15 746	11 416	8 716
Brasil	108	395	133	142	169	233	201
Colombia	1	1	1	15	7	9	11
Chile	22	165	124	254	911	818	733
Ecuador	—	1	—	12	3	126	117
México	1	8	7	11	37	123	49
Perú	—	—	6	136	186	109	—
Uruguay	1 145	1 493	2 934	2 223	2 896	2 747	1 542
Venezuela	—	—	—	—	—	—	—
Bolivia	3	—	—	55	7	—	—
Total	10 889	10 658	14 844	17 605	19 962	15 581	11 377
%	100	97	136	161	183	143	—

¹ Enero-septiembre de 1968.

FUENTE: Banco Central del Paraguay.

Importaciones de Paraguay (En miles de dólares)

Países	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968 ¹
Argentina	5 032	7 556	9 432	9 748	10 479	12 228	10 482
Brasil	211	521	315	1 487	1 556	1 643	1 778
Colombia	4	3	20	120	111	72	72
Chile	8	10	15	32	14	107	45
Ecuador	3	1	24	39	35	41	17
México	6	8	39	50	97	142	195
Perú	6	4	25	14	3	16	175
Uruguay	252	321	342	196	797	698	429
Venezuela	758	356	181	428	428	10	2
Bolivia	—	1	—	1	80	637	3
Total	6 280	8 781	10 393	12 115	13 600	15 594	13 198
%	100	139	165	192	216	248	—

Resumen:

Exportaciones	100	97	136	161	183	143
Importaciones	100	139	165	192	216	248

¹ Enero-septiembre de 1968.

FUENTE: Banco Central del Paraguay.

CENTROAMERICA

El problema de los convenios no ratificados y el de los impuestos compensatorios

Cuando a principios de julio de 1968 los Presidentes de los países centroamericanos celebraron una reunión en San Salvador, primeramente entre ellos y luego con el Presidente de Estados Unidos, se puso de manifiesto que, si bien el programa de integración había alcanzado importantes resultados en Centroamérica, no eran insignificantes ni mucho menos los obstáculos con que estaba tropezando y se pudo pensar que las decisiones tomadas constituían una especie de "operación salvamento" del Mercado Común Centroamericano. Entre otras cosas, los Presidentes reunidos en la capital salvadoreña proclamaban la intención de conseguir la entrada en vigor de diversos convenios suscritos adicionalmente al Tratado General de Integración Económica, en los que se precisan normas fundamentales sobre todo para el desarrollo industrial coordinado de los cinco países. En aquel entonces la cuestión que parecía más delicada y apremiante era el déficit de la balanza de pagos de los países centroamericanos, situación que llevó a los Presidentes a reafirmar que pronto entraría en vigor un nuevo Protocolo al Tratado General de Integración Económica con medidas de emergencia para defender esas balanzas de pagos en forma conjunta y mediante disposiciones comunes.

Este plan defensivo que había sido adoptado en San José, Costa Rica, el 1 de junio, en la II Reunión Conjunta del Consejo Económico, por el Consejo Monetario y los Ministros de Hacienda de Centroamérica, creaba un impuesto de carácter general sobre las mercancías procedentes de terceros países, distinto a los ya existentes a nivel regional, que se aplicaría durante un período de cinco años. El impuesto se denominaba de estabilización económica y representaría el 30% del importe de la liquidación de los derechos aduaneros correspondientes tanto en el caso de mercancías comprendidas en rubros arancelarios equiparados como en el de las no comprendidas en tales rubros.

Entre los convenios suscritos pero no puestos en vigor se mencionaron en aquella oportunidad, a título de ejemplos, el de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial que había sido firmado en julio de 1962 y constituía un instrumento básico para el progreso de la industrialización del área; el de los numerosos protocolos adicionales al Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación, imprescindibles para que la unión aduanera pueda completarse cabalmente; otro de estos acuerdos era el llamado Protocolo de Trato Preferencial a Honduras, mediante el cual este último país podrá conceder estímulos fiscales suplementarios durante un plazo mínimo de cinco años a las industrias que se instalen en su territorio. Constituía un caso especial el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, de escasísimos efectos (sólo se han creado dos industrias de integración, una de sosa cáustica en Nicaragua y otra de llantas en Guatemala) no obstante hallarse vigente desde mediados de 1961. Por faltar la ratificación de Costa Rica, el Protocolo de defensa de la balanza de pagos se ha agregado a la lista de convenios adicionales suscritos pero no puestos en vigor.

Dos circunstancias son, fundamentalmente, las que se señalan como causa de la crisis que vive ahora el Mercado Común Centroamericano. Una el incumplimiento de la obligación de ratificar y depositar los convenios adicionales. Según el Gobier-

no nicaragüense, su país se encuentra en situación de desventaja y sacrificio en la integración centroamericana, por ser el único que ha ratificado y depositado oportunamente los instrumentos concertados entre los países centroamericanos. Uno de los efectos de esta situación es que en Centroamérica los distintos países otorgan en forma competitiva, en vez de coordinada, incentivos fiscales para industrias que muchas veces son de simple ensamble. La otra circunstancia es la pérdida de ingresos fiscales que significa el aumento del comercio intercentroamericano. El Gobierno nicaragüense sostiene que esa disminución de ingresos fiscales que ocasiona la sustitución de importaciones de fuera del área por producción centroamericana, afecta seriamente sus programas de desarrollo. Hay que tener presente, además, que Nicaragua soporta un fuerte déficit en sus transacciones comerciales con la región: en 1967 sólo exportó a los otros cuatro países por 18.6 millones de dólares, mientras que sus importaciones desde ellos sumaban 42.4 millones.

En consecuencia, a fines de febrero el Gobierno de Nicaragua promulgó el decreto No. 3, que establece "un impuesto compensatorio especial de consumo" aplicable a los productos provenientes de Centroamérica, exceptuados productos agropecuarios y bienes esenciales determinados en listas anexas al decreto. En uno de los considerandos de éste, el Gobierno de Nicaragua declara que

Con la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana los estados miembros se comprometieron a establecer un mercado común en un plazo de cinco años a partir de la fecha de su vigencia, lo que implicaba, necesariamente, para el perfeccionamiento de este mercado, el establecimiento de una unión aduanera que debió haber conducido a la distribución equitativa de los ingresos provenientes de las importaciones de fuera de Centroamérica, de manera que permitiera el desarrollo equilibrado del comercio intercentroamericano y la obtención de los recursos fiscales necesarios para que cada Estado atendiera sus propios programas de desarrollo.

En otro considerando, el Gobierno nicaragüense apunta que

La falta de perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano ha llegado a la creación de un sector privilegiado que ha obtenido beneficios sin límites con serio perjuicio de los otros sectores, y provocando a la vez situaciones de desventaja que detienen el proceso de desarrollo económico y social de los países del área.

Al pie de la letra, estas disposiciones de Nicaragua modifican objetivos estipulados en varios artículos del Tratado General de Integración Económica y contravienen principios básicos que se definen en el artículo 3o. referente al régimen de intercambio:

Los Estados signatarios otorgan el libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios... En consecuencia, los productos naturales de los países contratantes y los productos manufacturados en ellos quedarán exentos del pago de derechos de importación y de exportación, inclusive los derechos consulares y de todos los demás impuestos, sobrecargos y contribuciones que causen la importación y la exportación o que se cobren en razón de ella, ya sean nacionales, municipales o de otro orden... Las mercancías originarias del territorio de los estados signatarios gozarán de tratamiento nacional en todos ellos...

Frente a este estado de cosas, en una reunión celebrada en Guatemala del 1 al 4 de marzo por los ministros de Economía o Hacienda de los cinco países miembros, los de Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica anunciaron que sus países iban a establecer un régimen de fianzas para las importaciones provenientes de Nicaragua, fianzas que equivaldrán al monto de los gravámenes que están en vigor en el arancel uniforme y, para el caso de los productos no equiparados, en las tarifas nacionales a la importación. Esta medida responde a lo previsto en los artículos XI y XIII del Tratado de Integración General para casos de comercio desleal.

En la reunión se aclaró que la decisión cuadripartita se tomaba a consecuencia de que el Gobierno de Nicaragua no se avenía a suprimir el impuesto compensatorio, no obstante la promesa de los Gobiernos de El Salvador y Honduras de depositar en breve plazo los instrumentos de ratificación de varios convenios adicionales al Tratado General de primera importancia para Nicaragua, y que los cuatro gobiernos levantarían el régimen de fianzas y devolverían los impuestos en cuanto Nicaragua elimine el impuesto compensatorio. Asimismo, se hizo patente el deseo de los ministros de Economía de hallar fórmulas que permitan restablecer la normalidad en el Mercado Común Centroamericano, a fin de entrar en una fase de revisión y ajuste de diversos convenios y mecanismos que, a juicio de la mayoría de ellos, Nicaragua sobre todo, no responden a la realidad presente. Según Nicaragua habría que explorar la posibilidad de establecer "impuestos compensatorios a nivel centroamericano" aplicables a mercancías de libre comercio (mercancías centroamericanas), pero conservando un margen preferente frente a productos de terceros. De este modo, los países miembros podrían recuperar parte de los ingresos fiscales perdidos como resultado del proceso de integración.

Se considera probable que, una vez depositados varios instrumentos de ratificación de convenios y protocolos por parte de Honduras y El Salvador, se reúnan de nuevo los Ministros de Economía para revisar la actitud nicaragüense y reanudar el funcionamiento regular de los organismos supremos del Tratado General de Integración.

A fines de enero, el Secretario General de la SIECA dijo en un discurso que desde los últimos meses de 1968 estaban interrumpidas las actividades normales de los órganos superiores del Tratado, como consecuencia de diversos conflictos entre determinados países. El Secretario General de la SIECA expresaba la esperanza de que el Consejo Ejecutivo y el Consejo Económico Centroamericanos reanuden sus actividades en el primer trimestre.

Con anterioridad, igualmente, dos comunicados bipartitos presidenciales habían revelado la gravedad de las dificultades centroamericanas. Los Presidentes de Nicaragua y Costa Rica afirmaban en una declaración conjunta del 13 de diciembre que era preciso perfeccionar institucional y operativamente el Mercado Común Centroamericano y depositar protocolos y convenios suscritos, evitando que el depósito se emplee "como instrumento de negociación de posteriores acuerdos". Atribuían "especial importancia" al depósito del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y opinaban que éste debería ser modificado sustancialmente. Preconizaban también una revisión casi general de convenios y mecanismos y la constitución "a la mayor brevedad" de un tribunal permanente y especializado.

Sentido semejante tiene el segundo comunicado bipartito, suscrito por los presidentes de Honduras y Nicaragua, también en diciembre. En él se afirma que "es imperativa la revisión y mejoramiento del funcionamiento de los organismos de la integración económica centroamericana", y que debe darse prioridad "a la revisión y perfeccionamiento del Protocolo de Limón", con el propósito de adecuarlo a las necesidades y niveles actuales de producción agropecuaria y de consumo de productos básicos para la alimentación en Centroamérica.

Los convenios y protocolos adicionales de la integración centroamericana que han sido suscritos y no puestos en vigor son once. El país que "debe" un número mayor es Honduras (9), seguido por El Salvador ("debe" 6); Guatemala y Costa Rica, 2 cada uno. He aquí la lista:

- 1) Convenio de Incentivos Fiscales Uniformes al Desarrollo Industrial (no lo ha depositado Honduras).
- 2) Tercer Protocolo del Tratado General de Integración. Establece libre comercio para papel y envases (no lo han depositado ni Honduras ni El Salvador).
- 3) Protocolo de San José (defensa de la balanza de pagos). No ratificado por Costa Rica. En Honduras ya lo aprobó el Congreso, pero no ha sido depositado.
- 4) Protocolo de Guatemala de equiparación de gravámenes a la importación (no lo han depositado Honduras y El Salvador).
- 5) Protocolo de San Salvador de equiparación de gravámenes (no lo ha depositado Honduras).
- 6) Segundo Protocolo de Managua al Convenio de Equiparación de Gravámenes y al Régimen de Industrias de Integración (faltan de depositarlo Honduras, El Salvador y Guatemala).
- 7) Protocolo que establece el Código Aduanero Centroamericano (CAUCA). Falta que lo deposite Honduras.
- 8) Primer Protocolo al Régimen de Industrias de Integración (no lo ha depositado Honduras).
- 9) Segundo Protocolo al Régimen de Industrias de Integración (no lo ha depositado El Salvador).
- 10) Protocolo de Tratado Preferencial a Honduras (no lo ha depositado El Salvador).
- 11) Convenio Centroamericano sobre Propiedad Industrial (falta que lo depositen: Honduras, El Salvador, Guatemala y Costa Rica).