

El Ecuador y el Tratado de Montevideo

La presente conferencia está basada en el propio texto del Tratado de Montevideo; en sus notas aclaratorias; en los estudios realizados por la CEPAL sobre el Tratado; en los informes de las reuniones de Consulta sobre Política Comercial para Colombia, Ecuador y Venezuela; en los trabajos realizados por la Comisión de Asesoría Económica de la Cancillería sobre las conveniencias e inconveniencias del ingreso del Ecuador al Tratado de Montevideo, Comisión en la que participé como miembro; en las deliberaciones y resoluciones de la Tercera Reunión de Consulta sobre política Comercial entre Colombia, Ecuador y Venezuela, celebrada en Quito, del 7 al 10 de diciembre de 1960, en que tuve oportunidad de participar.

La exposición que haga responde, por tanto, no a un criterio personal, únicamente, sino a la posición del Ecuador sobre el problema.

La conferencia comprenderá los siguientes puntos:

- I.— Antecedentes del Tratado.— Bases filosóficas y Prácticas del multilateralismo.
- II.— Contenido del Tratado de Montevideo:

(*) Profesor de las Facultades de Ciencias Económicas de las Universidades Central y Católica del Ecuador.

El texto de este artículo fue preparado originalmente para una conferencia que debía sustentarse en febrero de 1961. Para esta publicación, ha sido actualizado por el autor, con pequeñas modificaciones.

- 1.— Programa de liberación del intercambio.
- 2.— Expansión comercial, complementación industrial y desarrollo económico.
- 3.— Organos de la Asociación.
- 4.— Plazo para el cumplimiento del Tratado.

III.— Vacíos del Tratado.

IV.— Incidencias y Efectos Económicos del Tratado de Montevideo para el Ecuador.

- 1.— Estructura económica del Ecuador.
- 2.— Incidencias y efectos económicos de las disposiciones del tratado de Montevideo para el Ecuador.
 - a) Liberación del intercambio.
 - b) Expansión del intercambio y complementación económica.
 - c) Formación de capital.
 - d) Implicaciones específicas de algunas cláusulas y principios del Tratado de Montevideo para el Ecuador.

V.— Conclusiones.

DESARROLLO

I.— ANTECEDENTES DEL TRATADO.— BASES FILOSOFICAS Y PRACTICAS DEL MULTILATERALISMO.

El multilateralismo en los convenios comerciales, en la actualidad, responde a una filosofía y a una conveniencia práctica. La filosofía que rige el multilateralismo es la misma que rige la cooperación mutua y la asistencia técnica recíproca para solucionar los problemas económicos, sociales, culturales, etc. individuales y colectivos, de todos los países del orbe como lo estatuye la Carta de las Naciones y, en términos regionales, la Carta de la Organización de Estados Americanos. Ese mismo punto filosófico requiere, para ser cumplido, de la utilización de todos los adelantos de la técnica para satisfacer las necesidades crecientes de la población, si no ha de quedar al margen de la civilización moderna.

El punto de vista práctico está en que no hay país del mundo, en la actualidad, que sea autosuficiente. El comercio internacional, se presenta entonces como la solución para abastecer en todos los países igualmente de todos los artículos y mercaderías necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población moderna.

Antiguamente, cuando las necesidades humanas eran pequeñas, porque el hombre no había descubierto un sinúmero de objetos que facilitan la vida, le hacen más agradable y la prolongan, pudo haber países autosuficientes porque se autoabastecían en todas sus necesidades que eran elementales.

Con el devenir de los tiempos las necesidades aumentaron y el comercio interregional e internacional tomaron auge y en tan alto grado que los países hicieron depender su riqueza y poderío en el volumen del comercio internacional, fundamentalmente exportador, principio sustentado por el Mercantilismo.

El crecimiento de la industria y la necesidad de completar en términos satisfactorios economías diferentes, llevó al mundo a la suscripción de tratados bilaterales. Pero también estos van resultando insuficientes e inadecuados, tanto porque no son suficientemente complementarios como porque el tamaño de la empresa moderna requiere grandes mercados en condiciones ventajosas para la distribución de sus productos.

La verdad es que el comercio internacional ha podido llevar a todos los rincones del Universo los más variados productos de los distintos países del orbe, pero los impuestos de importación y exportación y el conjunto de trabas aduaneras han hecho que los precios de esos productos se encarezcan tanto que, al no estar al alcance de la población de bajos ingresos, no han cumplido su función social.

El desarrollo económico y social requiere la popularización de los productos mediante precios adecuados, para cumplir los postulados filosóficos modernos del desarrollo. La manera como el mundo los va cumpliendo es doble: la una se refiere a la disminución de costos; y la otra, a la fácil disponibilidad de los artículos para el consumo del público. La técnica moderna, a causa de procesos mecánicos de gran velocidad y alta precisión ha disminuído grandemente los costos. Pero esta baja de costos puede

quedar completamente anulada ante las trabas y gravámenes aduaneros puestos por los países importadores. La población de éstos no puede, entonces, gozar de los bajos precios originados por los bajos costos de la alta técnica. El remedio es entonces la suscripción de convenios aduaneros y comerciales en términos multilaterales, porque los bilaterales, por insatisfactorios y discriminatorios, van eliminándose en el mundo moderno.

La tendencia hacia el multilateralismo ha tenido sus realizaciones fundamentalmente en Europa, tal vez, entre otras razones, por la configuración geográfica misma de sus países en donde se ha formado el Benelu que es una unión aduanera de Bélgica, Holanda, (Nederland) y Luxemburgo; la Organización Europea de Cooperación Económica, formada por 18 naciones y que va a ser reemplazada por la Organización de Cooperación Económica y desarrollo (OCED) en que, a más de los países europeos, se incluyen Estados Unidos y Canadá; la Comunidad Económica de Europa, (originada por el Plan Marshall) y la Asociación Europea de Libre Comercio, formada por seis países de Europa Occidental: Bélgica, Holanda, Francia, Alemania, Italia y Luxemburgo. En América Latina tenemos la Zona de Libre Comercio en Centro América que comprende 5 países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el Mercado Común formado por tres de ellos: Guatemala, Honduras y Salvador con miras a integrar también a Nicaragua; el Banco de Desarrollo Centroamericano y la Zona de Libre Comercio, establecida por el Tratado de Montevideo, suscrito por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, ratificado por todos, a excepción del Paraguay y Bolivia, y al mismo que ingresaron con posterioridad Colombia y Ecuador; sin contar con la Carta de Quito. Con aspecto mundial tenemos el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), que es posiblemente el propulsor de varios de los acuerdos aduaneros de efecto multilateral que han sido señalados.

Además de las argumentaciones anteriores y de la tendencia de los diversos países al multilateralismo conviene aquí destacar las ventajas del sistema múltiple expuesto por la CEPAL que ha jugado importante y decisivo papel en favor del pronunciamiento por el multilateralismo en América Latina.

Las principales ventajas que se señalan son:

1.—El hecho de ser más de dos los países participantes aumenta las posibilidades de diversificación y crecimiento sano del intercambio.

2.—Establece estímulos para mejorar el aprovechamiento de los factores productivos, contribuyendo a que la economía de los países asociados se coloque gradualmente en situación de dar a dichos factores satisfactorio nivel de empleo en condiciones competitivas.

3.—Franquea oportunidades —difícilmente proporcionadas por los tratados bilaterales— para participar en acuerdos de complementación industrial y establecer así en el territorio nacional plantas que no podrían funcionar en condiciones económicas satisfactorias si se sustentaran en la sola demanda del mercado interno.

4.—Hace posible o menos árdua la solución de problemas tales como los del crédito para el financiamiento de las exportaciones y los derivados del transporte internacional.

5.—Permite preparar bases comunes de negociación, para llegar a entendimientos comerciales o de otro carácter —que raramente resultan de la acción aislada— con terceros países o grupos de países; y

6.—Facilita, sobre la base de acuerdos de complementación industrial, la obtención del crédito de instituciones financieras internacionales.

II.—CONTENIDO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO.

El Tratado de Montevideo contempla fundamentalmente un programa de liberación del intercambio y otro de expansión comercial y complementación económica, tendientes en todo momento a acelerar el desarrollo económico de los países miembros.

1) Programa de liberación del Intercambio.

Dentro del programa de liberación del intercambio estipula la eliminación de gravámenes y otras restricciones, que se lo irá realizando progresivamente, a base de listas nacionales y una lista común hasta la liberación total del comercio, en un período de doce años.

a) Hay que destacar dentro del programa el principio de reciprocidad tendiente fundamentalmente a las medidas no restrictivas que los demás países miembros de la zona tendrán que acordar en favor de un país que sufre, como consecuencia de las concesiones del acuerdo, desventajas acentuadas y persistentes en su comercio. "La reciprocidad, por tanto, no es mera compensación de liberaciones de derechos aduaneros sino una equivalencia de las corrientes de comercio promovidas por las concesiones", a fin de no desequilibrar la balanza comercial y de pagos.

b) Asimismo, con el fin de no dejar en ningún momento a un país miembro de la zona en condiciones peores que las que eventualmente pudiera gozar un tercer país, se establece la cláusula de la nación más favorecida, que consiste en un acuerdo por el cual cada uno de los signatarios de un tratado de comercio promete aplicar al otro los derechos de aduana que él podría aplicar eventualmente en el futuro a terceros países, si los derechos para estos países fueren inferiores a los del tratado.

En el Tratado de Montevideo la cláusula del tratamiento de la nación más favorecida tiene el carácter de extensión automática incondicional a todos los países miembros de la Asociación, y, en cuanto a su amplitud, se extiende a cualquier ventaja o privilegio, con independencia de su naturaleza, y abarca tanto las de orden aduanero y administrativo como las de tipo cambiario. Por tanto, los tratados preferenciales entre dos países se extienden automáticamente a los demás países miembros, quedando "exceptuados del tratamiento de la nación más favorecida solamente las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren para facilitar el tráfico fronterizo, entre países miembros o no de la asociación".

El trato preferencial se extiende también a los capitales públicos o privados de la zona.

¶ Pero el Tratado de Montevideo va más allá. Para evitar que las ventajas obtenidas para un producto mediante negociaciones arancelarias se vean anuladas o reducidas a causa de impuestos internos aplicados a dicho producto, en tal forma que su nivel de precios signifique una restricción indirecta a las importaciones, el Tratado establece, en su artículo 21, el principio general de la no discriminación en materia de tributación interna y en el Art. 22 trata de evitar que los impuestos para productos provenientes de la zona, cuando no hay producción nacional

del producto en cuestión, sean excesivamente altos que restrinjan las importaciones.

c) Estos principios de la cláusula del tratamiento de la nación más favorecida y de la no discriminación en materia de tributos internos sólo tienen ciertas excepciones, como cláusulas de salvaguardia y para preservar el principio de reciprocidad y de equilibrio, cuando un país tenga situaciones de emergencia, como el caso de que el exceso de importaciones proveniente de la zona amenace gravemente las actividades productivas nacionales, o por persistente desequilibrio en la balanza de pagos. Para combatir cualquiera de estas situaciones la parte contratante afectada podrá recurrir a las demás partes contratantes y obtener su concenso para aplicar medidas restrictivas, siempre que estas medidas no sean discriminatorias, no afecten al consumo normal del país en cuestión y sean solamente temporales.

d) Por fin, con el objeto de la liberación del intercambio, el Tratado de Montevideo tiene, en sus artículos 51 y 52, disposiciones concernientes a la libertad de tránsito y a la proscripción del subsidio a las exportaciones. Las mercancías en tránsito provenientes de o destinadas a un país de la zona gozarán en los demás de libertad de circulación, previo el pago del servicio únicamente. De la misma manera que se condena la discriminación sobre tributación interna, asimismo se prohíbe el subsidio para exportación o consumo interno de cualquier producto que perturbe las condiciones normales de competencia en la zona.

2.—Expansión comercial, complementación industrial y desarrollo económico.

El segundo objetivo del Tratado de Montevideo se refiere a la expansión comercial y complementación industrial de los países de la zona con miras a acelerar el crecimiento económico de la región.

a) Los acuerdos de complementación industrial previstos en el Tratado en sus artículos 15, 16 y 17, no son precisamente partes integrantes del Tratado. Dentro del espíritu y la letra de éste pueden los países celebrar acuerdos de complementación industrial con el objeto de integrar las economías regionales.

Los acuerdos de complementación industrial se han de armonizar con la liberación de gravámenes a las materias primas

necesarias para determinadas industrias, creando economías complementarias o integradas para la fabricación de un producto.

Asimismo, se podrá celebrar acuerdos de complementación industrial con miras a ampliar el mercado para ciertos productos industriales. En este caso, la apertura del mercado en un país (A) para un producto del país (B) debe estar compensado por la extensión del mercado en el país (B) para un producto del país (A).

Es sabido que, en la técnica moderna, para operar económicamente en ciertas industrias y en ciertas fases productivas, es necesario trabajar en economías de gran escala, esto es, con grandes plantas cuya producción excede, por tanto, al abastecimiento del mercado interno de un país, cuando la población consumidora de ese país, como es el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos, es muy reducida.

En esta fórmula se encuentra, por tanto, la única posibilidad de industrializar los países latinoamericanos y acrecentar su tasa de desarrollo que, de otra manera, estarían condenados a la producción agrícola y, por tanto, al subdesarrollo.

b) Dentro de este mismo principio de complementación económica, el Tratado de Montevideo preve disposiciones especiales para el comercio de productos agrícolas. Estas disposiciones se refieren a la posibilidad de celebrar acuerdos para intensificar el comercio de productos agrícolas complementarios, originarios de distintas partes contratantes; la posibilidad de limitar las importaciones de productos agropecuarios a lo necesario para cubrir los déficits de producción nacional y de nivelar los precios de los productos agrícolas importados a los de producción nacional.

El artículo 30 impide la utilización de las restricciones anteriores para realizar programas de incremento de productos agrícolas a costos superiores a los imperantes a la fecha de celebración del tratado, porque esto sería ir contra los países productores de bienes agrícolas y que basan su comercio internacional en los mismos.

Estos artículos referentes a disposiciones especiales sobre la agricultura parecerían implantar una discriminación en favor de los países no agrícolas, porque los primeros podrían restringir las importaciones de productos agrícolas pero los segundos no podrían restringir la importación de productos industriales que

compitan con la incipiente industria propia. Quiero encontrar yo una compensación general a esto en favor de los países agrícolas en el Artículo 23 que dice: "Las partes contratantes podrán autorizar a cualquier parte contratante a imponer con carácter transitorio, en forma no discriminatoria y siempre que no signifiquen una reducción del consumo habitual en el país importador, restricciones a la importación de productos procedentes de la zona, incorporados al programa de liberación, cuando ocurran importaciones en cantidades o en condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas de significativa importancia para la economía nacional".

c) En el afán de atraer al seno del Tratado también a países subdesarrollados se les ha abierto las puertas en condiciones tales que no se sientan perjudicados y encuentren más bien las vías expeditas para su desarrollo. Con este criterio se ha incorporado al Tratado el Capítulo VIII que trata de las "medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo".

El tratamiento favorable que recibiría un país por el reconocimiento por parte de los demás miembros de la zona como de menor desarrollo económico relativo da posibilidades al país de obtener de otra parte contratante ventajas que ésta última no podría extender a las demás partes contratantes. Es pues una excepción a la cláusula del tratamiento más favorable. Asimismo le posibilita adoptar medidas unilaterales, que no han de ser confundidas con las que puede adoptar un país en virtud de las cláusulas de salvaguardia, para ampliar el período de restricción de gravámenes, adoptar medidas especiales tendientes a conjurar los desequilibrios de la balanza de pagos, adoptar medidas tendientes a proteger la producción nacional. Las obligaciones por parte de los demás países miembros en favor del país de menor desarrollo económico relativo están encaminadas a prestar su contingente para la obtención de recursos técnico-financieros para fomentar la industrialización del país subdesarrollado y elevar los niveles de productividad de determinados sectores de la producción.

3.— Organos de la Asociación.

El capítulo IX del Tratado se refiere a los órganos de la Asociación. Estos son la Conferencia que es el cuerpo legislativo

de la Asociación y está formada por delegaciones de la totalidad de las partes contratantes.

El Comité es el órgano permanente y ejecutivo de la Asociación, obligado a cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Tratado. Está integrado por un representante permanente de cada parte contratante.

El Comité tendrá además una Secretaría dirigida por un Secretario Ejecutivo y dotada de personal técnico. El Secretario Ejecutivo es el Secretario General de la Conferencia.

4.— Plazo para el cumplimiento del Tratado.

Por lo demás, el Tratado será cumplido en su totalidad en un período de 12 años, período en el que las partes contratantes irán reduciendo los gravámenes a las listas nacionales de importación, que constituyen su compromiso individual, como país, en un 8 por ciento, de modo que, al llegar al duodécimo año, el producto incluido en las listas esté completamente libre de todo gravamen o restricción. Los artículos de la lista común, que requieren decisión expresa de todas las partes, al cabo de 12 años circularán libremente en la zona.

III.—VACIOS DEL TRATADO.

Frente a todas estas disposiciones que se ha venido examinando, el Tratado de Montevideo, como dice la Comisión de Asesoría Económica de la Cancillería ecuatoriana que estudió este problema, tiene ciertos vacíos u omisiones.

“El Tratado no establece un sistema uniforme de pagos para el comercio en la zona que podría ser hecho con moneda libremente convertible o por acuerdos de compensación, mediante una unión de pagos, que facilite, por un régimen de pagos multilaterales, la reglamentación de todas las transacciones entre las zonas monetarias de las partes contratantes”.

En las discusiones de Montevideo se plantearon tesis distintas por parte del Fondo Monetario Internacional y la CEPAL. El primero propugnaba la liquidación de saldos en moneda libremente convertible, mientras que la segunda preconizaba el establecimiento de una agencia central que actuaría como una cámara de compensación y además canalizaría el crédito, determi-

naría el mecanismo a través del cual se convertiría al multilateralismo los saldos de cuentas bilaterales y, además, actuaría como centro de recopilación estadística y estudio de los problemas de pago. El método establece un sistema de crédito y convertibilidad muy limitada. El sistema fue criticado por el Fondo y en definitiva no se adoptó ninguno de ellos.

El Tratado tampoco establece un sistema uniforme para las inversiones extranjeras en la zona, para conseguir el desarrollo económico integrado.

IV.—INCIDENCIAS Y EFECTOS ECONÓMICOS DEL TRATADO DE MONTEVIDEO PARA EL ECUADOR.

Conocidas de manera detallada, las disposiciones del Tratado de Montevideo, conviene analizar cómo incidirían esas disposiciones en la economía ecuatoriana y qué efectos económicos tendrían.

Fácil es comprender que para analizar una incidencia y pronosticar los efectos económicos de una disposición, no basta examinar la disposición misma sino el sujeto que va a cumplir esa disposición. Las repercusiones económicas de una misma disposición son distintas de acuerdo a la economía a que se aplique. Concretamente los efectos económicos del Tratado de Montevideo serán distintos para cada uno de los países signatarios.

La incidencia del Tratado de Montevideo en la economía ecuatoriana dependerá de su estructura. Hay por tanto, que hacer un análisis, aunque somero, de la realidad económica ecuatoriana, de modo de tener, si no una fotografía, por lo menos un mapa o un diseño de esa realidad.

1.— Estructura Económica del Ecuador.

El Ecuador está clasificado entre los países de menor desarrollo económico relativo por una serie de circunstancias desfavorables.

a) La población, formada por grupos heterogéneos, en su mayor parte de escasas capacidades técnicas y bajísimo grado de educación y, por tanto, de bajísima productividad y de ingresos mínimos que limitan grandemente su capacidad de consumo, y obligan a un gran número de personas a llevar una economía

de subsistencia, consumiendo su propia producción, sacada de la agricultura mediante técnicas rudimentarias de cultivo.

b) La agricultura que ha dado alrededor del 36 por ciento del producto nacional bruto ocupa, sin embargo, el 50 por ciento de la población económicamente activa; el 68 por ciento del total de la población depende de esta actividad. Pero, a pesar de ser la agricultura la actividad preponderante del Ecuador, ésta es bastante elemental y restringida. Es restringida porque apenas un 8 por ciento del total de su superficie es cultivada y un 5 por ciento más está constituida por bosques y pastizales, reduciéndose el área aprovechada a un 13 por ciento del total.

Su pésima distribución que consagra en el país sistemas rudimentarios de trabajo, no favorece tampoco su rendimiento, que es de los más bajos por hectárea cultivada en América Latina.

c) La industria es incipiente, de modo que la mayor parte de los productos manufacturados tienen que ser importados, para pagar los cuales el país depende de la exportación de cuatro productos principales, banano, cacao, café y arroz y uno que otro artículo de exportación marginal.

1.—La escasez de materias primas, de energía eléctrica o de otra clase, la falta de minerales, la escasez de combustibles, la falta de mano de obra calificada, la estrechez del mercado consumidor, la falta de capitales, de espíritu de empresa y de técnicas modernas constituyen obstáculos muy graves para el desarrollo industrial.

2.—Todas estas circunstancias y fundamentalmente la pobreza han hecho que la mayor parte de las actividades manufactureras se dirijan hacia la artesanía, de técnicas rudimentarias y bajísima productividad, que junto con la informalidad del elemento humano que se dedica a ella, falta de educación y responsabilidad, han hecho que artesanía y pobreza en el país sean concomitantes y complementarias.

3.—La falta de capitales es enorme. Sólo para acondicionar al país con las obras infraestructurales que posibiliten el desarrollo industrial en que tendrá que entrar lo más rápidamente posible si no quiere verse a la zaga de los países del continente, requiere de grandes capitales —porque es necesario hacer en pocos años lo que no se ha hecho en siglos— que el país no está en condiciones de afrontarlo, requiriéndose, por tanto, del crédito externo. Asimismo, el conocimiento tecnológico es tan

insuficiente que se requiere la asistencia técnica exterior, tanto de organismos internacionales como gubernamentales, para acelerar el crecimiento.

2.— Incidencias y efectos económicos de las disposiciones del Tratado de Montevideo para el Ecuador.

A la luz que proporciona el rápido esbozo de la estructura económica del país que se acaba de hacer, se puede estimar las repercusiones económicas del Tratado de Montevideo para el Ecuador.

Se había anotado que dos eran las metas fundamentales del Tratado: la liberación del intercambio y la expansión comercial y la complementación industrial en orden a obtener un desarrollo económico más acelerado de los países miembros.

a) Liberación del intercambio.

Los artículos que exporta el Ecuador son productos agrícolas; en cambio, importa productos industriales.

Los productos agrícolas tienen baja elasticidad-precio de la demanda, baja elasticidad-ingreso de la demanda y baja elasticidad-precio de la oferta.

En términos teóricos y generales, debido a la primera característica, la rebaja de precios de nuestros productos en el mercado internacional, debido a la eliminación de gravámenes y otras restricciones previstas en el Artículo 3º del Tratado, no originaría un fuerte incremento en la demanda por los productos ecuatorianos y, de hecho, el incremento de la demanda sería menos que proporcional a la disminución de precios. La expansión del mercado para los productos de exportación del Ecuador no sería, por tanto, muy amplia.

La baja elasticidad-ingreso de la demanda por los productos agrícolas significa que un aumento del ingreso de las personas no se desplaza precisamente a la compra de productos agrícolas, en general alimenticios, por lo que, inclusive, si aumenta el ingreso de los países importadores, no aumentaría su consumo de productos agrícolas.

La baja elasticidad-precio de la oferta indicaría que, inclusive en el caso de aumento de la demanda, dada la naturaleza de los productos agrícolas, el Ecuador no podría satisfacer, al

menos a corto plazo, ningún aumento de demanda. La ampliación de los cultivos requiere programas de crédito muy amplio, no fácil de obtenerlo, y luego, desde la iniciación de los cultivos hasta la obtención de la primera cosecha se requiere de un período de gestación más o menos largo, lo que impide una satisfacción inmediata de mayores demandas, desplazándose el mercado hacia otras áreas y repercutiendo en una oscilación de precios.

Los productos industriales, en cambio, tienen alta elasticidad de oferta y demanda y es de suponer que la rebaja de los precios de los productos importados, a causa de la disminución de gravámenes y el aumento del ingreso personal que se espera para el país, mediante los programas de fomento, incidirían en una alta propensión a importar artículos industriales, pudiendo traer eventualmente desequilibrios en la balanza comercial.

Este análisis teórico hay que aplicarlo al comercio del Ecuador con la zona y también con Colombia que decidió adherirse al Tratado, en la Tercera Reunión de Consulta sobre política comercial Grancolombiana, en la reunión de Quito, Diciembre de 1960 y con Venezuela por un posible ingreso futuro. De hecho tanto Ecuador como Colombia integran actualmente la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, por resolución de sus respectivos Gobiernos.

En primer lugar hay que anotar que los principales productos de exportación del Ecuador son competitivos en el área; esto quiere decir que también otros países producen los mismos artículos y tal vez con costos menores y mejores condiciones.

Banano producen Colombia, Perú, Brasil, Bolivia y Paraguay, siendo el Brasil el mayor proveedor del área del cono sur del continente. México está abastecido por Centro América, a más de su propia producción. En realidad, como único mercado para el banano, dentro de la zona, nos queda Chile, cuyas importaciones de banano en los últimos años han sido crecientes, llegando a 29.5 millones de sucres en 1959.

El café está prácticamente eliminado del mercado de la zona. Las pequeñas importaciones que de este producto hacía Chile han sido reducidas al mínimo. Es natural, hay dos grandes proveedores de café, en la zona: Brasil y Colombia, a más de otros productores menores, como Perú, Bolivia, Paraguay.

El cacao es, en realidad, el producto que más amplio mercado ha tenido en la zona. Colombia ha sido un gran importador

de este producto dentro del área. Los valores de las exportaciones de cacao en los años 1957, 1958 y 1959 han sido de 74.3, 57.1 y 65.6 millones de sucres, respectivamente; también ha habido exportaciones esporádicas y de pequeño volumen al Perú, a Chile, a la Argentina, al Uruguay y a Venezuela.

Han constituido pequeños importadores esporádicos de arroz, posiblemente para cubrir déficits eventuales internos, el Perú, Chile, Venezuela y Colombia.

Se puede decir más bien que el pequeño comercio exportador que ha habido en la región ha girado alrededor de productos marginales, siendo los más importantes frutas, sombreros de paja toquilla y productos farmacéuticos.

Si a esto añadimos las dificultades y los altos costos de transporte en la zona, puede diluirse cualquier pequeña esperanza de ampliar, a corto plazo, el mercado para los productos ecuatorianos de exportación.

Correlativamente a las exportaciones, las importaciones del Ecuador de productos provenientes de la zona han sido muy pequeñas. En realidad el comercio importador con la zona apenas representa alrededor del 3% de las importaciones totales del Ecuador. Es de esperar, sin embargo, que, dada la naturaleza de los productos que se importan, en su mayor parte manufacturados, la disminución primero y luego la eliminación de gravámenes desplace el comercio importador hacia la zona. Esto podría compensar la balanza comercial, actualmente favorable al Ecuador, ya que frente a un 3% del comercio importador se tiene alrededor del 10% del comercio exportador. Un análisis detallado de la balanza comercial con los distintos países de la zona indicaría que la situación no es la misma con todos. La balanza comercial nos fue favorable en los tres años estudiados, con Chile, Argentina, Bolivia, Venezuela y Colombia. Nos fue desfavorable en los tres años con Uruguay, Brasil y México. La balanza comercial con el Perú fue positiva en 1957 y negativa en los años subsiguientes; con Paraguay fue positiva en los años 1957 y 1958 y negativa en 1959; sólo en el conjunto de la zona la diferencia nos favorece.

En el aspecto fiscal, la rebaja de derechos de importación para artículos de la zona, hasta llegar a la exoneración total, podría traer pequeños desequilibrios presupuestarios tanto para el Estado como para las entidades partícipes en los derechos

arancelarios y otros gravámenes, que constituyen la principal fuente de financiamiento.

Los gravámenes entre arancelarios y no arancelarios de importaciones provenientes de la zona fluctúan entre 10 y 17 millones de sucres en los años 1957 — 1959, que representa entre el 2.2 y el 3.5% de los gravámenes totales a la importación. Si la disminución de gravámenes hay que hacerlo en un período de 12 años (Art. 2) a un promedio anual de 8%, la incidencia del tratado en dichos gravámenes con perjuicio del Fisco y de las Entidades partícipes oscilaría apenas entre un 0.18 y 0.28 por ciento. En las condiciones actuales, la incidencia, por tanto, es muy pequeña. Este desequilibrio fiscal podría agrandarse por un incremento de relaciones comerciales de libre importación con la zona. Pero este desequilibrio sería transitorio, mientras dure el proceso de transformación del sistema fiscal con otro basado en otras fuentes de tributación, que de todas maneras tendrá que realizar el país.

En el aspecto fiscal, el impacto, a lo menos a corto plazo, no sería muy grande en términos absolutos. En cambio traería problemas institucionales complejos. En el Ecuador el comercio importador está sujeto a dos clases de gravámenes: los propiamente aduaneros que son los que constan en el Arancel y otros gravámenes adicionales creados con leyes especiales, que representan entre el 60 y 80% de los impuestos arancelarios, o sea entre el 40 y 45% del total.

Estos impuestos adicionales destinados a financiar instituciones u obras específicas impedirían el cumplimiento cabal del tratado de Montevideo o, en su defecto, habría que modificar completamente la legislación para que los partícipes no sufran disminuciones.

El Tratado, por otra parte, incidiría también sobre los derechos consulares y las tasas portuarias en aquella parte en que no corresponde a la simple remuneración de los servicios prestados.

En el aspecto cambiario, el Ecuador se ha adelantado a los requerimientos del Tratado de Montevideo, mediante la unificación del tipo de cambio para las importaciones de mercaderías, mediante Decreto Ley de Emergencia N° 33, de julio de 1961, que, a su vez, exigió una reforma del Arancel de Aduanas que también el Gobierno acaba de dictarlo. El cambio múltiple es, en efecto, incompatible con las normas del Tratado, ya que im-

plican discriminación. De no haberlo hecho antes, habría que dictar ahora la unificación del tipo de cambio.

Por fin, el Ecuador tiene problemas de industrialización. Las industrias incipientes necesitan protección arancelaria. La disminución y eliminación de gravámenes a la importación podrían traer graves dificultades a las industrias nacionales, que tendrían que competir con artículos extranjeros, eventualmente más baratos.

A este aspecto desfavorable que acabo de anotar hay que añadir una posible desventaja más tanto desde el punto de vista de calidad de los artículos importados como del drenaje de divisas por importaciones liberadas. El problema se presentaría en estos términos. Si los productos industriales provenientes de la zona tienen un precio FOB superior a los que provienen de otros países, digamos de Estados Unidos de Norteamérica o de Europa, pero cuyo precio de mercado local, a causa de la exoneración de derechos, es menor, el Ecuador tendría que hacer mayores desembolsos de divisas, drenaje que perjudicaría al país y disminuiría su capacidad para importar.

b) Expansión del intercambio y complementación económica.

Frente a los efectos a corto plazo que acabamos de anotar, en general desfavorables a la economía ecuatoriana, tenemos los efectos a largo plazo debido a la expansión del intercambio y a la complementación económica.

El Tratado, en sus artículos 16 y 17 preve la posibilidad de celebrar acuerdos de integración económica y complementación industrial en términos regionales.

Este hecho amplía considerablemente el mercado consumidor para ciertos productos. Si bien el comercio actual con la zona, como se ha visto anteriormente, es muy reducido, la exoneración paulatina de los derechos aduaneros, consulares y recargados cambiarios podría incrementar considerablemente el mercado para las exportaciones del Ecuador.

No habría mucha posibilidad de expandir grandemente los artículos tradicionales de exportación del Ecuador, pero podría abrirse campo, previos programas de fomento, para productos tanto agrícolas como industriales.

El Ecuador está empeñado en varios programas de fomento agrícola, pecuario, pesquero e industrial y aspira a poder expan-

dir su comercio exportador, en vista de la ampliación del mercado, con los productos siguientes, a más de los tradicionales:

Productos Agrícolas:

- 1.— Frutas frescas y en conserva a Perú, Chile y Venezuela.
- 2.— Cebada de cerveza a Colombia.
- 3.— Cebada ordinaria a México.
- 4.— Flores de Piretro y Piretrina a toda América.
- 5.— Cereales a Colombia y Perú.
- 6.— Lana de Ceibo a toda América.
- 7.— Ganado en pie y carne de res, y eventualmente,
- 8.— Algodón de fibra corta, tabaco negro y patatas.

Productos Industriales:

A estos productos agrícolas habría que añadir ciertos productos industriales que el Ecuador produce actualmente o cuya producción puede reservarse para el futuro. Siendo la limitación del mercado nacional uno de los obstáculos para la expansión industrial del Ecuador, la ampliación del mercado para la industria sería una de las ventajas positivas del ingreso al mercado común. Las posibilidades de expansión industrial para la exportación estarían basadas en las ventajas absolutas y relativas que tendría el país, de acuerdo a la dotación de factores de producción.

Los artículos industriales susceptibles de exportarse, cuya producción tendría que intensificar el país, serían:

1.— Industrias alimenticias:

- 1.— Carne en conserva.
- 2.— Productos lácteos, queso, leche condensada, mantequilla.
- 3.— Conservas de legumbres y frutas, néctares y jaleas.
- 4.— Conservas de pescado.
- 5.— Aceites y grasas vegetales.
- 6.— Azúcar refinada. El Ecuador cuenta para ello con grandes posibilidades de expansión.
- 7.— Confites y chocolates que constituirían el complemento lógico de los programas de fomento del cultivo del cacao.

II.— Industrias de bebidas.

Cervezas y maltas, principalmente a Venezuela.

III.— Industria Textil.

- 1.— Hilos de lana y tejidos de artesanía y folklore. Sería complemento del programa de fomento ovino en su primera parte.
- 2.— Algodón de fibra corta.
- 3.— Cuerdas y cordeles con una posibilidad muy remota de exportación pero que vale la pena ser considerada.

IV.— Industria de Calzado y Vestido.

- 1.— Calzado.— Es posible una exportación a Venezuela.
- 2.— Sombreros y manufacturas de paja toquilla.

V.— Industria de la madera y corcho (excepto muebles).

- 1.— Esculturas, tallados y juguetería de madera.
- 2.— Balsa, mangle y otras maderas duras.

VI.— Industria del cuero y pieles.

- 1.— Cuero en crudo y pieles preparadas.
- 2.— Artículos de talabartería, estuchería y guarnicionería.

VII.— Industria del Caucho.

- 1.— Caucho en bruto.

VIII.— Industrias químicas:

- 1.— Derivados del banano: barnices, ácido tánico.
- 2.— Productos farmacéuticos.
- 3.— Grasas industriales.
- 4.— Polietileno.
- 5.— Insecticidas a base de piretrina.

IX.— Industrias Metálicas:

- 1.— Varillas y mallas de construcción.
- 2.— Cerraduras.

X.— Industrias de minerales no metálicos.

- 1.— Cerámica, loza y alfarería, para exportación en especial a Venezuela.
- 2.— Azufre.

XI.— Industrias de precisión.

Montaje de las siguientes máquinas y aparatos:

- 1.— Máquinas de coser.
- 2.— Máquinas de escribir.
- 3.— Máquinas de calcular.
- 4.— Aparatos fotográficos.
- 5.— Relojería.

XII.— Manufacturas diversas.

Discos.

De acuerdo a la realidad económica del país, el Ecuador se clasifica entre los países de menor desarrollo relativo y como tal puede acogerse a las ventajas o al trato preferente previsto en el Artículo 32, literal a) del Tratado, para esta clase de países y reservarse la producción de ciertas ramas industriales para las cuales el país tiene posibilidades, siendo el mercado interno el factor limitante principal.

Esta posibilidad, por lo demás, está de acuerdo al Art. 16 que permite la integración y complementación económica por medio de acuerdos bilaterales de complementación industrial.

También conforme al trato preferente para los países de menor desarrollo relativo, Art. 32, literal d), el Ecuador podría proteger algunas ramas de producción nacional, encontrándose entre estas las siguientes:

- 1.— Industrias del calzado y del vestido.
- 2.— Industria de llantas.
- 3.— Industrias del cartón.
- 4.— Industria del cemento y artículos de cemento.
- 5.— Materiales de construcción.
- 6.— Pilas y acumuladores eléctricos.
- 7.— Artículos plásticos y juguetes.
- 8.— Discos.

c) Formación de capital.

Una de las mayores ventajas del mercado común sería una más acelerada capitalización del país, tanto a base de ahorro interno como de inversiones del exterior, por las perspectivas de mayores beneficios para las industrias que dispondrían de un amplio mercado consumidor, que, de otro modo, no se podrían instalar en mucho tiempo en el país, desviándose el capital exterior hacia otras zonas.

Esta circunstancia determinaría un cambio de la estructura actual del país, de una economía agrícola con bajos niveles de ingresos y sujeto a fuertes desequilibrios, por fluctuaciones desordenadas, tanto en la producción como en los precios, a una economía industrial más dinámica, más productiva y más estable.

Sería la única manera de absorber la mano de obra ocupada en actividades marginales, así como también del exceso de trabajadores del campo con bajísimos ingresos.

d) Implicaciones específicas de algunas cláusulas y principios del Tratado de Montevideo para el Ecuador.**Cláusula del tratamiento de la Nación más favorecida.**

De acuerdo a esta cláusula, de aplicación inmediata e incondicional, el Ecuador entraría a la Zona de Libre Comercio extendiendo a la zona todas las ventajas que conceda y recibe de otros países en virtud de tratados bilaterales, sean estos países miembros de la zona o estén fuera de ella.

El Ecuador tiene celebrados convenios comerciales con algunos países que no constituyen mayor compromiso, excepto el Acuerdo con Colombia, mediante el cual los dos países se hacen considerables concesiones. Cabe, entonces, preguntarse cuáles serían la suerte y la incidencia de estas concesiones?

Hay varias posiciones que Colombia y Ecuador podrían adoptar al respecto: 1) Entrar con el Acuerdo sin modificaciones ni condiciones. En este caso los beneficios recíprocos se extenderían

a toda la zona, con lo cual nuestras exportaciones a Colombia podrían tener fuertes competidores y, en cuanto, a las importaciones, el país podría verse en corto tiempo lleno de mercaderías de distinta procedencia con bajísimos o nulos aranceles.

2.— La segunda posibilidad es que, de acuerdo al Art. 32 del Tratado, por ser el Ecuador país de menor desarrollo relativo, Colombia no extienda a los demás países, siempre que estos lo consientan, las concesiones que otorga a sus importaciones procedentes del Ecuador, pero que las concesiones que éste otorga a los artículos colombianos tienen que ser extensivas a los demás países miembros. Se asegura así el mercado colombiano, en situación ventajosa, para los artículos ecuatorianos pero se deja la puerta abierta a la invasión de artículos extranjeros al Ecuador.

3.— Considerar el comercio entre Colombia y Ecuador, como tráfico fronterizo. El Tratado de Montevideo no define el concepto de tráfico fronterizo, por lo cual puede haber muchas interpretaciones, pero de todos modos una interpretación semejante al comercio entre Colombia y el Ecuador sería muy forzada y no admitida por los demás países.

4.— La cuarta medida es que el Ecuador y Colombia revisen su tratado comercial para ponerlo en condiciones aceptables y congruentes con el Tratado de Montevideo, antes de ingresar en éste.

La resolución de los dos países ha sido en este sentido.

V.— CONCLUSIONES.

Los puntos salientes del análisis anterior podríamos resumirlos en las siguientes conclusiones:

a) **Estructura Económica del país.**

1.— El Ecuador es un país de estructura agrícola, con insuficientes fuentes de ocupación, circunstancia que determina una reducida movilidad del trabajo, empleo en actividades marginales y desocupación oculta.

2.— El país necesita activar su proceso de desarrollo industrial, pero para ello existen las siguientes limitaciones:

a) Limitado mercado interno, originado fundamentalmente en el bajo ingreso nacional y la mala distribución del ingreso personal.

b) Conservación de una estructura agrícola feudal, con la presencia del latifundio, por un lado, y del minifundio, por otro, y ausencia de una reforma que corrija este defecto estructural.

c) Falta de concurrencia de capitales extranjeros debido a que el país no presenta condiciones atractivas para instalaciones industriales.

3.— Dentro de la estructura económica actual del país, el incremento del desarrollo agrícola no permite alcanzar la ocupación plena de los factores de producción, especialmente trabajo, a niveles remunerativos, y la industria no puede desarrollarse a una tasa conveniente debido a falta de capitales, condiciones infraestructurales y limitación del mercado interno. Por otra parte, cierto tipo de industrias que son fundamentales para el desarrollo económico y que no son remunerativas sino más allá de cierto *mínimum* de producción, no serían susceptibles de establecerse por las razones anotadas.

4.— Las exportaciones están integradas, fundamentalmente, por productos primarios, lo cual ha determinado que los términos de intercambio nos sean desfavorables y vayan deteriorándose cada vez más.

5.— Los términos de intercambio desfavorables, frente a las necesidades crecientes de importación, tanto de bienes de capital como de consumo, y la no concurrencia del capital extranjero en los términos compensatorios requeridos, hacen para el Ecuador muy difícil el financiamiento de su desarrollo económico a la tasa mínima que el crecimiento de su población lo requiere.

6.— Las condiciones del mercado internacional de productos agrícolas tienen perspectivas poco halagadoras para el futuro debido al incremento de la producción de artículos similares en

nuevas zonas competitivas, que, a su vez, están siendo protegidas por los acuerdos de mercado común celebrados entre los países Europeos.

b) . . Comercio con los países latinoamericanos:

7.— En términos generales, la composición del comercio exterior del Ecuador con los países latinoamericanos consiste en exportaciones de productos primarios e importación de productos manufacturados y semimanufacturados, con las consiguientes desventajas de la naturaleza de tal intercambio.

c) La no participación en el Mercado Común.

8.— El no ingreso del país a la Zona de Libre Comercio, acarrearía la siguiente situación:

a) El mercado latinoamericano de productos agropecuarios ecuatorianos permanecería estacionario o con tendencias a disminuir, excepción hecha, probablemente, de aquellos artículos en los que mantenemos ventajas comparativas absolutas y un marcado nivel de especialización.

b) Nuestra dependencia de los mercados de Estados Unidos y Europa para exportar, aumentaría en mayor grado.

c) El proceso de desarrollo industrial no podría activarse por las condiciones estructurales anotadas, las mismas que se agudizarían, lo cual determinaría la permanencia del país con características de subdesarrollado.

9.— Se ha manifestado una marcada tendencia hacia la integración de mercados regionales, tendencia que parece que irá acentuándose y perfeccionando sus sistemas en el futuro. En estas condiciones, una política aislacionista del Ecuador perjudicaría a su débil estructura económica.

d) El ingreso al Mercado Común.— Efectos a corto plazo.

10.— Con el ingreso del país a la Zona de Libre Comercio, seguramente se incrementarán las exportaciones de productos agrícolas a los países de la zona, así como la de productos industriales.

11.— El Ecuador continuará importando las mismas mercaderías de los países de la zona, con tendencia a incrementarse, además de otros productos que desplazarán a similares importados de países extraños a los de la Zona de Libre Comercio, en la medida en que los mismos se incluyan en las listas que deberán negociarse.

12.— Si se produjeran desequilibrios en la balanza comercial, éstos pueden ser corregidos a través de negociaciones. El espíritu de la Carta de Montevideo es el desarrollo de las relaciones comerciales en términos de equilibrio.

13.— El ingreso del país a la Zona de Libre Comercio presupone un cambio fundamental en su régimen tributario, el cual se proyecta realizarlo, de todas maneras.

e) Efectos a largo plazo:

14.— Se puede esperar un desarrollo del proceso de industrialización, a base de un mayor y mejor aprovechamiento de los factores de producción en los que el Ecuador tenga ventajas comparativas absolutas y relativas.

15.— Empleo de materias primas originarias de los países de la zona de Libre Comercio.

16.— Efecto multiplicador en la ampliación de las relaciones comerciales a consecuencia de un desarrollo económico acelerado de los países miembros.

17.— Desarrollo de las economías de transporte.

f) **Condiciones:** El Ecuador ha condicionado su entrada en el Tratado de Montevideo a los dos aspectos siguientes: 1) Trato preferencial de nación de menor desarrollo relativo y 2) Revisión previa del Acuerdo Comercial con Colombia para ponerle en términos adecuados al Tratado de Montevideo.

De hecho, el Gobierno del Ecuador resolvió ingresar a la Zona de Libre Comercio Latinoamericana, como consecuencia de

la Tercera Reunión de Consulta sobre Política Comercial entre Colombia, Ecuador y Venezuela, celebrada en Quito, del 7 al 10 de diciembre de 1960, resolución que fue ratificada por el Congreso el 3 de noviembre de 1961. Para que el Tratado de Montevideo tenga su plena aplicación para el Ecuador, el país tiene que negociar las listas de los artículos para los cuales hará concesiones a las demás Partes Contratantes, negociación que tendrá lugar en la próxima Conferencia de ALALC en México. Es de esperar que los delegados ecuatorianos en asunto de tanta trascendencia económica para el país, adopten las mejores resoluciones, tanto en lo que respecta a las listas como a la manera práctica de gozar del trato preferencial de País de menor desarrollo económico relativo, como ha sido calificado. Sólo así el Tratado de Montevideo tendrá los efectos favorables a que el Ecuador aspira.

DOCUMENTOS