RESTRINGIDA

E/CEPAL/R.244/Add.2
10 de febrero de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

PARAGUAY: FOMENTO DE LA MARINA MERCANTE NACIONAL

Tomás Sepúlveda Whittle
Consultor
Programa CCI/CEPAL de Promoción de Exportaciones

81-2-249

INDICE

Página

1. Introducción 1

2. Resumen y conclusiones 1

2.1 Situación actual y perspectivas 1
2.2 Conclusiones y sugerencias 4

3. La composición actual del comercio exterior 5

3.1 Comercio exterior por grupos de productos 8
3.2 Comercio exterior por zonas geográficas 10
3.3 El desequilibrio de cargas 15
3.4 Comercio exterior por modos de transporte 16
3.5 El acondicionamiento de los productos 18

4. El transporte por agua en la actualidad 20

4.1 Tonelaje de las exportaciones e importaciones 20
4.2 La Marina Mercante Nacional 21
4.3 La participación de la bandera nacional 24
4.4 Los servicios marítimos extranjeros 26
4.5 Alcances y significado de una política naviera 27

5. Medidas de fomento de la Marina Mercante Nacional 30

5.1 Observaciones al Anteproyecto de bases para el fomento de la Marina Mercante Nacional 33
5.2 Reglamento de la Ley 295 de Reserva de cargas 36

6. Bibliografía 38

Apéndice 1 Texto revisado del Anteproyecto de bases para el Fomento de la Marina Mercante Nacional 39

Apéndice 2 Proyecto de decreto que aprueba el Reglamento de la Ley 295 de Reserva de cargas 50

/1. Introducción

1. Introducción

El presente trabajo responde a la primera parte de los estudios encomendados por la CEPAL al Consultor para cumplir la solicitud de asistencia técnica formulada por el Centro de Promoción de las Exportaciones del Paraguay (CEPEX) al Programa de Promoción de Exportaciones CCI/CEPAL.

Este documento abarca la situación y perspectivas del comercio exterior y del transporte fluvial del Paraguay, así como las medidas más importantes para afrontar la crisis de crecimiento que se avecina ante la insuficiente capacidad del potencial a flote para atender las necesidades presentes y del futuro inmediato en materia de exportaciones. Dichas medidas substanciales y paralelas son la dictación de una Ley de Fomento de la Marina Mercante Nacional y la reglamentación de la Ley 205 de 1971 sobre Reserva de cargas.

Los otros dos trabajos encomendados al Consultor - relativos a las alternativas y el costo del transporte de las exportaciones del Paraguay y a la viabilidad de aplicar el sistema de transporte multimodal en el país - han sido incorporados en el contexto del documento Paraguay: Opciones de transporte del comercio exterior en el Corredor Asunción-Atlántico (E/CEPAL/R.244), preparado por la División de Transporte y Comunicaciones con la colaboración del Consultor.

Se deja especial constancia del reconocimiento por las valiosas informaciones recibidas para este trabajo de parte del Dr. Segundo Udagawa, Director Ejecutivo del CEPEX, del Dr. Oscar V. Johannsen, Presidente de la Flota Mercante del Estado, y del Lic. Gerardo Vásquez Bogado, Gerente de la Administración Nacional de Navegación y Puertos del Paraguay.

2. Resumen y conclusiones

2.1 Situación actual y perspectivas

Las exportaciones del Paraguay prácticamente se han duplicado en el último quinquenio - 1975-1979 - aunque las estadísticas difieren: de 388 mil a 753 mil toneladas, según la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), y de 509 mil a 837 mil toneladas, según el Banco Central del Paraguay. (Se han tomado como base en este estudio las estadísticas de la ANNP para lo referente al transporte y las del Banco Central para lo relativo al comercio exterior.)

/El grueso

El grueso del incremento de las exportaciones se ha canalizado hacia el transporte por carretera y en particular, a través del Puerto Stroessner, que movilizó 19 mil toneladas de exportación en 1975 y 212 mil toneladas en 1979.

Sólo seis productos componen el 90% de las exportaciones paraguayas: semilla de soja, maderas aserradas, fibras de algodón, harina de vegetales, tortas o expellers y manufacturas de madera. La mitad de las exportaciones va a los mercados de Europa del Norte, cuyas compras se han quintuplicado en el último quinquenio, siendo el principal mercado el de los Países Bajos. Una tercera parte de los productos se vende a América Latina, con Brasil como segundo país importador. Las importaciones provienen en la mitad de su volumen del Cono Sur de América Latina y especialmente de Argentina. El petróleo y sus derivados representa un 40% de las importaciones y proviene íntegramente de Argelia, país que no adquiere ningún producto paraguayo.

Se observa un marcado desequilibrio de cargas, tanto en su composición, por grupos de productos como en sus tráficos, por zonas geográficas.

Como es sabido, el Paraguay emplea prioritariamente la vía fluvial para su intercambio comercial con el exterior. Sin embargo, la participación de esta vía está decreciendo en proporción notablemente, debido sobre todo al aumento extraordinario del transporte por carretera, incentivado por los buenos caminos y por el auge de las exportaciones a través de Paranaguá. Mientras el comercio exterior del Paraguay se hacía en 94.7% como promedio en el período 1956-1965, por vía fluvial, en 1979 descendió al 66.2% del total (50.7% en las exportaciones y 79.2% en las importaciones), la participación más baja de la historia. No es que haya disminuido el volumen de la carga transportada por el río - que sigue siendo la arteria vital del Paraguay - sino que su proporción en el total del comercio exterior ha bajado sensiblemente.

Prácticamente toda la carga general de importación entra al país por Asunción, que es, a la vez, el principal puerto de exportación. Los combustibles líquidos se importan por Villa Elisa y el trigo por Itá-Pytá Punta, que forman parte de los llamados Puertos Menores, en los aledaños de Asunción.

/El país

El país no está haciendo uso apropiado de las nuevas tecnologías en el transporte, en perjuicio de su propia economía. Así, por ejemplo, en 1979 llegaron a Asunción 605 contenedores con un peso de 5 091 toneladas y salieron 505 con 934 toneladas, es decir prácticamente vacíos. En cambio, las exportaciones por el mismo puerto incluyeron más de dos millones de bultos con peso de 158 mil toneladas, de carga contenerizable (sacos, fardos, atados; cajas y paquetes de menos de 500 kg; pieles y cueros y bultos de 0.5 a 3 toneladas). No sólo se están perdiendo las ventajas directas del empleo del contenedor, sino que también se resta capacidad de arrastre a las naves, que podrían hacer más viajes al año, y se corre el riesgo de perder clientela para algunos productos que los importadores extranjeros exigen sean unitarizados.

La Marina Mercante Nacional está compuesta por cuatro empresas - una estatal y mayoritaria y tres pequeñas empresas privadas - que poseen en total 22 buques con 21.5 mil toneladas de registro bruto y 21.3 toneladas de porte bruto y una edad promedio de 18.8 años al 1° de enero de 1980. La FME - que en la década de 1960 fuera la más moderna de América Latina - se ha envejecido en tal forma que las 2/3 partes de sus naves están en el límite de su edad económica útil, por haber cumplido o estar por cumplir 20 años a flote. El Supremo Gobierno, consciente de la necesidad imperiosa de renovar y ampliar la FME, ha concertado con el Gobierno del Japón un empréstito a largo plazo por 35 millones de dólares para un plan de adquisiciones en astilleros japoneses. El plan se encuentra en estudio de consultoría sobre sus características, esperándose que puedan colocarse las órdenes de construcción en el curso de 1980.

La participación de la bandera nacional ha sido y es crónicamente deficitaria. No se dispone de cifras exactas para el total, pero la FME movilizó en el último quinquenio el 18.4% del comercio exterior por vía fluvial (9.9% de las exportaciones y 25.4% de las importaciones, por lo que se estima que alrededor de un 20% del comercio internacional del Paraguay se efectúa en naves propias. Solamente cuatro buques paraguayos atienden los tráficos de ultramar directamente desde Asunción, uno de la FME y tres de empresas privadas.

/Durante el

Durante el año 1979, 20 naves extranjeras efectuaron 46 recaladas en Asunción cubriendo tráficos de ultramar; en lo que va corrido de 1980, 26 buques de ultramar hicieron ese servicio realizando 42 recaladas, de las cuales 9 correspondieron a naves paraguayas.

Desafortunadamente, no se dispone en la Secretaría Técnica de Planificación de proyecciones actualizadas sobre las exportaciones del Paraguay. Sin embargo, se sabe positivamente que todas las predicciones hechas en el pasado inmediato acerca del ritmo de la producción agropecuaria y de la exportación - especialmente de la soja y el agodón - pecaron de conservadoras y se quedaron definitivamente cortas.

Las perspectivas, pues, son halagadoras en cuanto al incremento de la producción y demanda de los productos paraguayos, pero no puede decirse lo mismo de su posibilidad de colocación en los mercados internacionales, por los problemas de insuficiencia de medios de transporte.

2.2 Conclusiones y sugerencias

El desarrollo económico-social del Paraguay y la dinámica de sus exportaciones imponen una creciente demanda de bodegas a flote. Esta damanda es inmediata, no sólo porque en la actualidad se está dependiendo en una altísima proporción de banderas extranjeras para atender las necesidades del comercio exterior, sino también porque, de cumplise - como se espera - las metas del gobierno sobre el aumento de las exportaciones, el transporte se convertirá a corto plazo en un cuello de botella que acarreará graves trastornos a la economía nacional.

Por mucho que haya crecido y crezca el transporte carretero, habrá que reconocer que la solución más económica y eficiente para que los productos paraguayos lleguen a sus mercados tradicionales reside en el aprovechamiento de su arteria vital con embarcaciones propias y adecuadas a los tráficos.

De ahí la necesidad imperiosa y urgente de acelerar el cumplimiento del plan de renovación y ampliación de la FME y de incentivar la incorporación, en el más breve plazo posible, de nuevas unidades de la Marina Mercante Nacional. Para alcanzar estos objetivos, urge dictar cuanto antes la Ley de Fomento de la Marina Mercante Nacional y reglamentar la aplicación de la Ley 295 de 1971 sobre Reservas de cargas.

/El presente

El presente estudio contiene los proyectos respectivos que permitirían poner en práctica ambas medidas: el Anteproyecto revisado de bases para el Fomento de la Marina Mercante Nacional y el proyecto de Reglamento de la Ley 295 de Reserva de cargas.

El Anteproyecto revisado corresponde al texto ya aprobado por una Subcomisión de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, al que se le han introducido unas pocas correcciones para salvar determinados errores u omisiones. El proyecto de Reglamento de la Ley 295 recoge la experiencia de la legislación latinoamericana en la materia. Las dos disposiciones están llamadas a complementarse entre sí, pues la Ley de Fomento tiende a aumentar la capacidad de la flota privada, estatal o mixta, mientras el Reglamento de la reserva de cargas constituye la herramienta eficaz para asegurar a las naves nacionales la cuota que les corresponde en los tráficos de comercio exterior.

Sin la Ley de Fomento será muy difícil atraer capitales para dedicarlos al negocio naviero, de suyo complejo e incierto; sin el Reglamento de la reserva de cargas resultarían inoperantes las medidas de protección para asegurar a las embarcaciones nacionales la participación que legítimamente les corresponde en el transporte de la carga de intercambio.

Mientras no se adopten tales medidas de fomento y protección a la bandera paraguaya, la nación seguirá perdiendo millones de dólares al año en fletes pagados a naves extranjeras y lo que es peor, continuará dependiendo de armadores foráneos para el transporte de sus exportaciones e importaciones y expuesta a los riesgos inherentes a esta falta de independencia para negociar con el exterior.

3. La composición actual del comercio exterior

Antes de entrar en materia, cabe señalar que las fuentes principales de estadísticas de comercio exterior del Paraguay son el Boletín Estadístico del Banco Central del Paraguay y las memorias de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP).

Las cifras registradas por ambos organismos difieren entre sí, porque los criterios aplicados son diferentes debido a la diversidad de las funciones de las dos instituciones y de sus respectivas informáticas. Como es natural,

/el Banco

el Banco Central registra las informaciones estadísticas correspondientes a las autorizaciones de importación y exportación, a medida que las otorga. En cambio, la ANNP elabora sus estadísticas en base al movimiento efectivo de embarque y desembarque de mercaderías, cuando éste se produce.

Sin embargo, habría que tomar con cautela las estadísticas del Banco Central, pues según comentarios extraoficiales recogidos durante la misión, existe un porcentaje apreciable del comercio exterior, en ambos sentidos, que escapa a su registro. Esta situación se ha podido comprobar, por ejemplo, en el caso del café en granos, cuya exportación en 1979, según el Boletín Estadístico del Banco Central ascendió apenas a 1 111 toneladas, mientras que, de acuerdo a las cifras de la ANNP, alcanzó a 81.3 mil toneladas solamente por Asunción. Por su parte, las estadísticas de la ANNP, si bien reflejan más la realidad que las del Banco Central, tampoco comprenden la totalidad del tráfico internacional del país, pues no incluyen el movimiento de Puerto Casado - entregado en concesión a una industria privada - ni el de algunos puertos terrestres en la frontera con Brasil que la ANNP no controla.

Se ha optado, pues, en el presente trabajo por tomar como base las estadísticas de la ANNP cuando se trata de transporte, sin perjuicio de hacer referencia a las del Banco Central cuando corresponda. Desde luego, la ANNP no desglosa las importaciones y exportaciones por país de origen o destino, porque tal tipo de información no interesa a la actividad portuaria.

En el cuadro 1, Principales productos de exportación, 1970-1979, se detallan los dieciocho item que en 1979 representaban el 98.3% del total, los que en 1970 equivalían al 65.7% y en 1975 llegaban al 92.8%.

Si se analiza detalladamente dicho cuadro se podrá observar que los seis productos de mayor volumen - por orden de importancia en 1979, semilla de soja, maderas aserradas, fibras de algodón, harina de vegetales, tortas o expellers y manufacturas de madera - formaban en 1970 el 30.3%, en 1975 el 62.3% y en 1979, el 89.7% del total exportado, con 134 mil, 317 mil y 751 mil toneladas, respectivamente. Estos seis productos son, pues, representativos en un 90% de las exportaciones globales del Paraguay, pero no así del tráfico fluvial, ya que la mayoría de la soja se exporta por vía terrestre.

/Cuadro 1

Cuadro 1

PARAGUAY: PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION, 1970-1979

(Miles de toneladas)

Producto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Aceites esenciales	0.6	0.6	0.7	1.0	0.6	0.8	1.6	1.4	1.0	1.2
Aceites vegetales	22.3	32.1	28.9	21.9	28.5	20.4	30.2	28.3	19.1	21.0
Fibras de algodón	11.2	2.9	7.6	18.6	17.5	26.5	32.6	58.8	83.6	76.7
Carne conservada	12.1	10.8	10.3	12.1	8.5	15.1	8.7	9.6	11.7	0.3
Carne congelada (incl. equina)	12.0	13.5	20.5	21.9	7.8	4.3	16.4	3.0	2.6	4.0
Cueros vacunos	8.5	8.3	10.6	9.4	8.4	7.7	5.4	6.9	2.3	1.8
Extracto de quebracho	14.5	15.2	16.1	16.1	5.2	12.7	15.1	15.0	15.0	9.8
Maderas aserradas	58.5	56.8	83.8	107.5	142.8	107.0	67.3	101.0	99.8	188.0
Manufacturas de madera	4.2	4.4	4.7	7.4	8.9	9.7	8.1	12.4	22.6	37.1
Semilla de soja	-	12.0	41.5	53.4	100.7	101.9	208.3	241.2	192.2	334.1
Otras semillas oleaginosas	17.1	10.2	12.7	6.5	19.1	9.8	8.6	12.4	15.5	13.1
Tabaco	19.3	16.1	21.5	17.5	24.1	25.0	25.5	22.3	14.8	12.5
Tortas y expellers	55.1	11.1	34.0	62.9	50.3	50.9	45.1	31.7	33.2	56.0
Harina de vegetales	4.5	41.9	25.5	18.6	20.2	20.9	41.9	55.3	72.4	59.1
Cemento Portland	16.6	28.8	16.0	8.2	28.7	16.8	-	-	-	-
Cereales	25.1	17.2	1.1	3.8	7.3	6.0	13.5	1.2	0.8	0.1
Yerba mate	5.3	1.1	2.9	0.6	1.5	0.7	1.3	2.0	1.8	1.8
Legumbres y hortalizas	2.8	6.4	3.9	3.8	9.8	35.8	4.8	3.5	5.0	6.0
Los demás productos	151.4	114.2	85.9	37.0	48.6	36.8	9.0	17.2	22.1	14.2
Total	441.1	403.6	408.3	428.2	538.5	508.8	543.4	623.2	615.5	836.8

Fuente: Preparado sobre la base del Boletín Estadístico del Banco Central del Paraguay, Nº 265, junio de 1980.

/Finalmente, puede

Finalmente, puede verse que solamente dos productos - la semilla de soja con 39.9% y la madera aserrada, con 22.5% - representan casi los dos tercios de las exportaciones globales en la actualidad - exactamente, 62.4% en 1979.

Cabe hacer notar que si bien las exportaciones paraguayas están formadas mayoritariamente por carga a granel, hay dos rubros muy importantes que podrían unitarizarse: la fibra de algodón, que es altamente contenerizable, y las manufacturas de madera, que presentan un alto grado de contenerización.

En cuanto a la composición de las importaciones, prevalecen el petróleo y derivados, que representan más de la mitad del total, como término medio del último quinquenio - exactamente, 58% - seguidos por el trigo, cuya importación varía según las cosechas internas, y el cemento, que luego de exportarse debe adquirirse en el exterior debido al incremento de la demanda nacional derivado de las grandes obras hidroeléctricas y del desarrollo de la construcción en el país.

3.1 Comercio exterior por grupos de productos

Es tradicional clasificar los productos según grupos de transporte en carga general, carga general contenerizable, carga de frigorifico, graneles sólidos y graneles liquidos, porque cada uno de ellos responde a un tipo específico de mercaderías que requiere una nave o un vehículo de características especiales.

En el caso del Paraguay, se ha agregado a esta clasificación las maderas - que bien pueden transportarse a granel, como se hace actualmente, o unitarizadas en alguna forma, ya sea ensunchadas, pre-eslingadas o contenerizadas - y las frutas y hortalizas, que también son susceptibles de contenerizar.

Según puede observarse en el cuadro 2, Exportaciones por productos según grupos de transporte, 1975-1979, los graneles sólidos representan más de la mitad del volumen en promedio del último quinquenio (52.6%), con evidente tendencia a seguir creciendo, ya que pasaron de 207 mil a 462 mil toneladas en el período. El principal producto de exportación es la semilla de soja, que ha tenido un aumento espectacular al subir de 112 mil a 347 mil toneladas entre 1975 y 1979. Le siguen la harina de vegetales, que también ha triplicado su volumen - de 21 mil a 59 mil toneladas - y las tortas y

/Cuadro 2

Cuadro 2

PARAGUAY: EXPORTACIONES POR PRODUCTOS SEGUN GRUPOS DE TRANSPORTE, 1975-1979

(Miles de toneladas)

Grupos y productos	1975	1976	1977	1978	1979	Promedio	Porcentaje sobre el total de exportaciones
Carga general contenerizable							
Aceites esenciales	0.8	1.6	1.4	1.0	1.2		
Azúcar	13.6	3.5	-	-	-		
Café en granos	5.9	3.6	1.9	0.1	1.1		
Carne conservada	15.1	8.6	9.6	11.7	0.3		
Cueros vacunos	7.7	5.4	6.9	10.4	6.7		
Extracto de quebracho	12.7	15.1	15.0	15.0	9.8		
Fibra de algodón	26.5	32.6	58.8	83.6	76.7		
Tabacos	25.0	27.5	22.3	14.8	12.5		
Otros	7.1	6.2	12.6	3.7	6.0		
Total	114.4	104.1	134.2	140.3	114.3	121.5	19.4
Carga de frigorífico							
Carne congelada	4.1	1.6	2.8	2.5	3.9		
Otros productos carneos	2.3	2.7	3.2	3.2	0.6		
Total	6.4	4.3	6.0	5.7	4.5	5.4	0.9
Frutas y hortalizas	38.7	6.7	5.0	6.3	7.2	12.5	2.0
Maderas							
Maderas aserradas	108.0	67.6	101.0	100.0	199.0		
Manufacturas de maderas	9.7	8.1	12.4	22.6	37.1		
Total	118.3	75.7	113.4	122.6	225.1	131.0	20.9
Graneles sólidos							
Semillas oleaginosas	111.8	219.0	253.7	208.0	347.2		
Cereales	6.0	13.5	1.2	0.8	0.1		
Tortas y expellers	54.6	64.0	31.7	33.2	56.0		
Harina de vegetales	20.9	41.9	55.2	72.6	59.1		
Cemento Portland	16.8	-	-	-	-		
Total	207.3	320.2	341.8	314.6	462.4	329.3	52.6
Graneles líquidos							
Aceites vegetales	20.4	30.2	27.4	19.1	21.0	23.8	3.8
Otros	4.9	2.5	2.0	1.2	2.3	2.6	0.4
Total exportaciones	508.8	543.4	623.2	615.5	836.8	626.0	100.0

Fuente: Preparado sobre la base del Boletín Estadístico del Banco Central del Paraguay, Nº 261, febrero de 1980.

/expellers, en

expellers, en el orden de las 56 mil toneladas. Las maderas ocupan el segundo lugar en volumen, con 131 mil toneladas y 20.9% como promedio, divididas en maderas aserradas - que han incrementado sus exportaciones de 108 mil a 199 mil toneladas - y las manufacturas de madera, que han subido de 10 mil a 37 mil toneladas en el período. La carga general contenerizable representa el 19.4%, con 121 mil toneladas en promedio, a pesar de lo cual el uso efectivo del contenedor es insignificante en las exportaciones paraguayas. Los graneles líquidos - compuestos exclusivamente de aceites vegetales - equivalen al 3.8%, las frutas y hortalizas al 2.0% y la carga de frigorífico al 0.9% de las exportaciones.

Las importaciones, según puede verse en el cuadro 3, Importaciones por productos según grupos de transporte, 1975-1979, se componen mayoritariamente de graneles líquidos - en 58% como promedio - de los cuales más de los dos tercios corresponden a petróleo crudo y el tercio restante a otros combustibles y lubricantes, con volúmenes entre 251 mil y 408 mil toneladas en el período y un término medio anual de 356 mil toneladas. Le sigue la carga general, con 20.1% y 123 mil toneladas; la carga general contenerizable, con 10.1% y 62 mil toneladas en promedio; los graneles sólidos - trigo y sal - con 11.7% y 72 mil toneladas.

3.2 Comercio exterior por zonas geográficas

En el cuadro 4, Exportaciones según zonas geográficas, 1975-1979, se puede apreciar que casi la mitad de los productos paraguayos van a los mercados del norte de Europa, cuyas compras se han quintuplicado en el período, de 82 mil a 401 mil toneladas. Los aumentos más notables se registran en el caso de los Países Bajos - de 71 mil a 202 mil toneladas - y de Alemania occidental, de 98 mil a 124 mil toneladas. Francia y Suiza han mantenido relativamente sus niveles de adquisición de productos paraguayos. En cambio, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha venido disminuyendo sus compras en Paraguay de manera constante, de modo que de 21 mil toneladas en 1975 bajó a 12 mil en 1978 y a un mil en 1979. En el Mediterráneo, merece señalarse que Italia ha multiplicado 30 veces sus importaciones desde Paraguay, de 2 mil a 68 mil toneladas en el período. Las exportaciones a Estados Unidos han variado de 28 mil toneladas en 1975 a 64 mil en 1977 y a 27 mil en 1979. El comercio con Japón acusa fluctuaciones, entre 6 mil toneladas en 1975 y 27 mil en 1978, situándose en 13 mil toneladas en 1979.

/Cuadro 3

Cuadro 3

PARAGUAY: IMPORTACIONES POR PRODUCTOS SEGUN GRUPOS DE TRANSPORTE, 1975-1979

(Miles de toneladas)

Grupos y productos	1975	1976	1977	1978	1979	Promedio	Porcentaje sobre el total
Carga general contenerizable	41.5	40.5	82.2	64.0	76.3	62.1	10.1
Sustancias alimenticias a/	6.5	8.8	30.1	17.5	15.7		
Bebidas y tabacos	10.1	8.4	9.6	12.7	15.1		
Papel y sus manufacturas b/	4.5	5.5	7.3	6.6	8.7		
Productos químicos y farmacéuticos	16.9	13.9	26.7	19.1	30.5		
Textiles y manufacturas	2.2	2.1	3.6	3.7	4.6		
Implementos agrícolas	2.3	1.8	4.9	4.4	3.7		
Carga general	68.0	77.6	97.2	170.3	200.8	122.8	20.1
Papel para diarios	3.1	3.6	6.5	7.3	6.2		
Elementos de transporte	8.8	10.6	17.7	19.2	20.4		
Hierro y manufacturas	21.3	21.1	29.3	25.8	43.0		
Maquinarias y motores	11.2	11.4	19.0	13.4	19.1		
Cemento Portland	0.4	0.4	4.5	58.4	60.0		
Otros productos	23.2	30.5	20.2	46.2	52.3		
Graneles sólidos	48.4	80.5	69.2	71.8	89.3	71.8	11.7
Trigo	25.4	56.8	44.3	48.8	64.8		
Sal	23.0	23.7	24.9	23.0	24.5		
Graneles líquidos	251.1	314.7	349.0	458.8	407.6	356.2	58.1
Petróleo crudo	205.2	230.0	226.6	319.9	284.1		
Otros comustibles y lubricantes	46.9	84.7	122.4	138.9	123.5		
Total importaciones	409.0	513.2	597.6	764.9	774.0	612.9	100.0

Fuente: Preparado sobre la base del Boletín Estadístico del Banco Central del Paraguay, Nº 261, febrero de 1980.

a/ Excepto graneles.

b/ Excepto papel para diarios.

/Cuadro 4

Cuadro 4

PARAGUAY: EXPORTACIONES SEGUN ZONAS GEOGRAFICAS, 1975-1979

(Miles de toneladas y miles de dólares)

Región de destino	1975		1976		1977		1978		1979	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
Al Mundo	508.8	176 711	543.4	181 834	623.2	278 891	615.6	256 984	836.8	305 176
A ALALC	184.6	62 833	120.3	48 284	171.9	75 063	197.6	66 808	310.1	104 017
Argentina	126.3	49 676	33.4	17 950	78.4	35 822	66.7	24 152	110.8	51 009
Brasil	31.0	6 173	54.8	10 963	60.0	16 266	93.0	20 416	146.9	29 103
Chile	1.4	1 017	10.6	7 421	14.3	8 655	22.9	13 487	12.8	7 154
Uruguay	5.9	2 281	12.2	8 747	16.7	12 889	11.8	7 013	33.4	13 611
México	10.7	2 157	6.2	2 244	1.6	733	2.4	1 172	5.5	2 462
Resto de ALALC	9.3	1 529	3.1	959	0.9	638	0.8	568	0.7	678
A Estados Unidos	28.5	15 521	42.6	21 284	63.7	39 530	33.7	22 211	26.6	17 628
Al norte de Europa	230.3	81 755	366.4	94 728	361.5	136 381	304.2	106 582	400.9	130 027
Alemania occidental	97.7	22 050	97.1	20 390	79.2	28 374	99.4	38 808	123.8	46 407
Francia	14.4	7 914	19.2	10 416	14.8	13 161	6.4	3 530	11.4	5 907
Países Bajos (Holanda)	71.6	15 100	94.0	27 120	136.0	42 983	131.5	26 497	202.3	45 344
Reino Unido	21.4	18 350	14.4	10 910	11.3	43 455	11.9	14 975	1.1	625
Suiza	46.4	13 430	76.2	21 369	55.9	26 326	41.0	15 977	49.0	21 789
Los demás	18.8	4 907	65.5	4 523	12.3	13 082	14.0	6 795	13.0	9 955
Al Mediterráneo (Europa)	15.6	5 775	4.3	5 776	8.9	9 328	43.5	23 953	75.4	28 745
España	9.4	4 610	2.5	2 791	3.5	3 780	8.8	6 783	6.0	5 569
Italia	2.2	837	1.8	2 985	5.4	5 548	35.3	16 779	67.7	21 688
Los demás	4.0	328	0.0	0	0.0	0	0.4	441	1.7	1 488
Al Lejano Oriente	3.0	5 595	6.1	9 497	8.1	10 947	27.5	32 937	13.9	17 903
Japón	2.3	3 679	4.7	6 402	4.8	6 403	26.5	32 308	12.6	16 407
Los Demás	0.7	1 916	1.4	3 095	3.3	3 544	1.0	629	1.3	1 496
Al resto y no declarados	6.8	5 232	64.0	2 265	9.1	7 142	5.0	4 493	9.9	6 566

Fuente: Preparado sobre la base del Boletín Estadístico del Banco Central del Paraguay, Nº 265, junio de 1980.

/Con respecto

Con respecto al mercado latinoamericano, vale la pena señalar la recuperación experimentada con las exportaciones a la República Argentina - que primitivamente eran mayoritarias y que habían descendido de 126 mil toneladas en 1975 a 33 mil en 1976 - las que llegaron a 110 mil toneladas en 1979. Brasil ha venido incrementando notablemente sus compras en Paraguay: 31 mil toneladas en 1975, 55 mil toneladas en 1976, 60 mil en 1977, 93 mil en 1978 y 147 mil en 1979, siendo hoy día el segundo mercado - después de los Países Bajos - para los productos paraguayos. Chile y Uruguay han experimentado una considerable alza relativa en sus importaciones desde el Paraguay, si bien se mantienen en volúmenes bajos. Así, Chile ha aumentado sus compras de 1.4 mil toneladas en 1975 a 12.8 mil en 1979, en tanto que Uruguay las ha alzado de 6 mil a 33 mil en el período. México muestra un comportamiento errático en sus adquisiciones de productos paraguayos, que fluctuaron entre 10.7 mil toneladas en 1975 y 1.6 mil en 1977 para registrar 5.5 mil en 1979. El resto de los países de la ALALC - a pesar de las concesiones otorgadas en el seno del organismo regional de integración al Paraguay, como país de menor desarrollo económico relativo - tiene aún un intercambio insignificante y decreciente con él, habiéndose reducido sus compras de 9 mil toneladas a 700 toneladas entre 1975 y 1979.

En suma, durante el período considerado, como promedio las exportaciones paraguayas tuvieron como destino en 54.5% el norte de Europa, en 31.5% los países de la ALALC y más que todo los del Cono Sur, en 6.3% los Estados Unidos, en 4.7% el Mediterráneo y en 3.0% el Lejano Oriente.

El cuadro 5, Importaciones según zonas geográficas, 1975-1979, indica que el Paraguay compra prácticamente la mitad en volumen de los productos en los mercados de la ALALC (41.4% en 1975 y 49.6% en 1979), en particular en Argentina (29% en 1975 y 26% en 1979) y en Brasil (8.3% y 18.8%, respectivamente). De Argentina se importa mayoritariamente el trigo y la sal, mientras que de Brasil, el cemento Portland y el hierro y metales.

En volumen, las importaciones alcanzaron un promedio de 612 mil toneladas en total, correspondiendo 283 mil toneladas a los países de la ALALC con 46%. El petróleo, que es el item más importante de los adquiridos en el exterior, alcanzó como promedio 248 mil toneladas anuales, o sea, más del 40% del total, y proviene íntegramente de Argelia. Desde Europa del Norte

/Cuadro 5

Cuadro 5

PARAGUAY: IMPORTACIONES SEGUN ZONAS GEOGRAFICAS, 1975-1979

(Miles de toneladas y miles de dólares)

Región de origen	1975		1976		1977		1978		1979	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
Del mundo	409.0	178 361	513.2	180 218	597.6	255 377	764.9	317 738	774.0	431 758
De ALALC	169.5	76 939	227.3	82 023	267.3	111 575	368.4	129 428	383.8	189 467
Argentina	117.8	33 219	160.5	37 754	150.0	43 268	185.3	48 767	201.1	74 040
Brasil	34.0	37 151	29.1	31 198	75.7	53 915	120.1	62 711	145.3	96 371
Chile	2.8	1 268	3.9	1 622	6.6	2 679	8.2	3 325	6.5	2 935
Uruguay	11.0	3 509	24.8	6 941	32.1	8 497	54.3	13 428	30.2	14 275
México	0.6	885	0.3	288	0.3	644	0.2	687	0.3	499
Resto de ALALC	3.3	907	8.7	4 220	2.6	2 612	0.3	510	0.4	1 347
De Estados Unidos	10.8	21 777	13.0	18 393	13.6	30 867	15.4	34 755	14.8	49 809
Del Norte de Europa	29.3	40 639	25.6	35 951	34.2	49 242	33.2	72 857	31.8	76 952
Alemania	8.0	14 534	10.0	15 321	10.5	22 380	8.4	26 191	11.2	31 665
Francia	2.2	2 570	1.6	2 458	8.1	5 184	3.0	6 423	3.8	8 776
Países Bajos (Holanda)	1.2	999	0.6	992	0.8	1 028	0.8	1 341	1.7	2 672
Reino Unido	11.8	16 179	10.0	13 653	8.8	13 813	12.2	30 500	11.0	24 192
Suiza	0.3	1 006	0.2	992	0.2	1 199	0.3	1 535	0.3	2 297
Los demás	5.8	5 351	3.2	2 535	5.8	5 638	5.5	6 867	3.8	7 350
Del Mediterráneo (Europa)	1.8	3 404	6.6	4 870	21.4	8 176	3.5	7 235	5.1	10 732
España	0.9	1 289	5.1	2 811	20.4	5 945	2.1	3 752	1.8	5 361
Italia	0.9	2 115	1.5	2 059	1.0	2 231	1.4	3 483	3.3	5 371
Los demás	-									
Del Lejano Oriente	6.0	10 256	4.9	9 862	16.2	25 786	15.0	30 034	16.3	41 949
Japón	4.8	8 813	3.6	8 456	13.3	22 847	11.2	25 193	12.3	36 085
Los demás	1.2	1 443	1.3	1 406	2.9	2 939	3.8	4 841	4.0	5 854
De Africa (Argelia)	181.9	19 865	227.0	23 144	226.6	23 478	319.9	34 637	297.4	50 069
Del resto y no declarados	9.7	5 481	8.8	5 970	18.3	6 253	9.5	8 792	24.8	12 780

Fuente: Preparado sobre la base del Boletín Estadístico del Banco Central del Paraguay, Nº 261, febrero de 1980.

/se importan

se importan productos químicos, alimentos y bebidas, hierro y metales, y maquinarias, con un promedio de 37 mil toneladas anuales durante el período, lo mismo que desde Estados Unidos, aunque en menor proporción desde este país.

3.3 El desequilibrio de cargas

Si se comparan los cuadros 4 y 5, se observa que existe un marcado desequilibrio entre las exportaciones y las importaciones, desde el punto de vista del transporte.

En efecto, aunque el volumen total del comercio exterior del Paraguay es similar en ambos sentidos - como promedio del período 1975-1979, de 626 mil y 613 mil toneladas, respectivamente - hay que considerar que las importaciones incluyen 356 mil toneladas anuales de combustibles líquidos, lo que significa que las cargas sólidas representan solamente 257 mil toneladas de importación contra 602 mil toneladas de exportación (deducidas del total las 24 mil toneladas anuales de aceites vegetales). Igual cosa ocurre con los graneles sólidos, que alcanzaron a 329 mil toneladas exportadas en promedio y a 72 mil toneladas importadas, cifras que en 1979 correspondieron a 462 mil y 82 mil toneladas, respectivamente. Otro tanto sucede con la carga general contenerizable, cuyo término medio en el período fue de 122 mil toneladas de exportación y de 62 mil de importación, en tanto que en 1979 alcanzaron a 114 mil y 76 mil toneladas, respectivamente.

Mirado desde el ángulo de las zonas geográficas, el desequilibrio de cargas es aún mayor. En el comercio con América Latina, las exportaciones durante el período tuvieron un promedio de 196 mil toneladas - compuestas primordialmente de madera a Argentina y Brasil - mientras las importaciones alcanzaron 283 mil toneladas, formadas principalmente por trigo y sal de Argentina y cemento del Brasil. Con el norte de Europa, el intercambio en promedio representó 340 mil toneladas de exportación - básicamente, semilla de soja y tortas o expellers - y apenas 31 mil toneladas de importación. Pero, la mayor distorsión se presenta en el caso de Argelia, que exporta unas 248 mil toneladas anuales de petróleo y combustibles líquidos al Paraguay y no le compra absolutamente nada.

/3.4 Comercio

3.4 Comercio exterior por modos de transporte

Como es sabido, el Paraguay emplea prioritariamente la vía fluvial para su intercambio de mercancías con el exterior. Sin embargo, la participación de dicha vía está decreciendo considerablemente, debido más que nada al aumento extraordinario del transporte caminero, incentivado por los buenos caminos, por el Puente de la Amistad que lo une al Brasil, y por el auge de las exportaciones paraguayas a través de Paranaguá.

En efecto, el transporte fluvial representó como promedio anual en el período 1956-1965, el 94.7% del comercio exterior del Paraguay, correspondiendo 94.0% en las exportaciones y 95.7% en las importaciones.1/ En cambio, en el último quinquenio - 1975-1979 - el transporte fluvial descendió al 75.9% del comercio total, siendo su participación de 70.4% en las exportaciones y de 81.2% en las importaciones. Más aún, en el año 1979, el transporte por dicha vía - según puede verse en el cuadro 6, Comercio exterior según modos de transporte, 1975-1979, por puertos controlados por la ANNP - tuvo su más baja participación de la historia, con 66.2% del total, correspondiendo apenas el 50.7% en las exportaciones y el 79.2% en las importaciones.

En el citado cuadro se puede apreciar el notable auge del transporte vial, a que se ha hecho ya referencia. En el período, el aumento ha sido desde el 11.8% al 31.4% del total, habiendo subido de 54 mil a 357 mil toneladas en las exportaciones, esto es del 13.8% al 47.3% y de 44 mil a 160 mil toneladas en las importaciones, con porcentajes de 10% en 1975 y 18% en 1979.

En cuanto a la vía férrea, aumentó levemente su movimiento en el quinquenio, de 21 mil a 24 mil toneladas en las importaciones y declinó en las exportaciones de 16.9 mil a 14.6 mil toneladas, mientras su participación total disminuyó del 4.6% al 2.4%.

En lo que respecta al transporte fluvial, los tonelajes del cuadro de referencia muestran que Asunción es el principal puerto de exportación. A la vez, prácticamente toda la carga general de importación entra al país por dicho puerto, que es la ciudad más importante y que está conectado por vía

1/ Tomás Sepúlveda Whittle, Transporte y comercio exterior del Paraguay. ALALC-BID-INTAL, Buenos Aires, septiembre de 1967.

/Cuadro 6

Cuadro 6

PARAGUAY: COMERCIO EXTERIOR SEGUN MODOS DE TRANSPORTE, 1975-1979

(Miles de toneladas)

	1975				1976				1977				1978				1979			
	Fluvial	Carretero	Ferroviario	Total	Fluvial	Carretero	Ferroviario	Total	Fluvial	Carretero	Ferroviario	Total	Fluvial	Carretero	Ferroviario	Total	Fluvial	Carretero	Ferroviario	Total
Exportación																				
Asunción	175.9	-	-	175.9	91.4	12.5	0.2	104.1	122.1	20.6		142.7	229.0			229.0	269.0			269.0
Puertos menores	30.9	10.6	4.9	46.4	361.1	9.0	2.5	372.6	451.6	15.6	3.8	476.0	25.0	4.8	3.9	33.7	38.9	10.6	7.7	57.2
Puerto Stroessner	-	18.8	-	18.8	-	32.8		32.8		58.1		58.1		87.1		87.1		211.7		211.7
Concepción	28.7	-	-	28.7	0.9			0.9	2.1			2.1	1.2			1.2	0.6			0.6
Encarnación	34.6	24.2	12.0	70.8	3.2	0.2	23.2	26.6	-	1.2	29.1	30.3	20.5	18.2	3.0	41.7	21.9	19.4	6.9	48.2
Villeta	47.1	0.1	-	47.2	0.4	-		0.4	0.6			0.6	99.9	3.7		103.6	58.6	4.1		62.7
Pedro Juan Caballero														57.8		57.8		75.9		75.9
Saltos del Guairá														57.7		57.7		31.0		31.0
Total	317.1	53.7	16.9	387.7	457.0	54.5	25.9	537.4	581.4	45.5	32.9	709.8	375.5	229.4	6.9	611.8	382.0	356.6	14.6	753.2
Porcentaje	81.8	13.8	4.4	100.0	85.0	10.1	4.9	100.0	81.9	13.5	4.6	100.0	61.4	31.5	1.1	100.0	50.7	47.3	20.0	100.0
Importación																				
Asunción	83.1	9.7		92.8	176.4			176.4	197.7			197.7	152.5	26.0		178.5	169.7	31.4		201.1
Puertos menores	288.4	6.4	1.7	296.5	34.1	6.2	2.2	42.4	28.7	10.1	5.0	43.8	563.7	21.0	4.0	588.7	527.4	7.2	6.0	540.6
Puerto Stroessner		26.7		26.7		36.2		36.2		79.4		79.4		76.4		76.4		116.6		116.6
Concepción	1.9			1.9	21.2			21.2	8.2			8.2	1.2			1.2	4.8			4.8
Encarnación	0.5	1.4	19.7	21.6	60.2	2.3	5.5	68.0	44.8	20.9	4.1	69.8		2.8	21.9	24.7	2.3	2.5	18.1	22.9
Villeta	0.3			0.3	99.6	3.9		103.5	62.8	6.2		69.0	0.1			0.1				
Alberdi													6.0			6.0	2.0	0.2		2.2
Pedro Juan Caballero														2.7		2.7		1.2		1.2
Saltos del Guairá														0.3		0.3		0.7		0.7
Total	374.2	44.2	21.4	439.8	391.5	48.5	7.7	447.7	342.1	116.6	9.1	467.9	723.5	129.0	25.9	878.6	706.2	159.8	24.1	890.1
Porcentaje	85.0	10.1	4.9	100.0	87.4	10.8	1.8	100.0	73.1	25.0	1.9	100.0	82.3	14.7	3.0	100.0	79.2	18.0	2.8	100.0
Total comercio exterior	691.3	97.9	38.3	827.5	878.5	103.0	33.6	985.1	923.5	212.1	42.0	1 177.7	1 079.0	358.4	32.8	1 490.4	1 088.2	516.4	38.7	1 643.3
Porcentaje	83.6	13.8	4.6	100.0	86.1	10.5	3.4	100.0	78.4	18.0	3.6	100.0	73.8	24.0	2.2	100.0	66.2	31.4	2.4	100.0

Fuente: Preparado sobre la base de informaciones inéditas proporcionadas por la Administración Nacional de Navegación y Puertos del Paraguay.

/fluvial y

fluvial y caminera con todo el territorio y por vía férrea con Encarnación y a través de este puerto y de transbordador con Posadas, a la República Argentina.

Cabe hacer presente que el 15 de septiembre de 1980 se acaban de abrir en Buenos Aires los sobres de la licitación para la construcción del puente Encarnación-Posadas, de 2 550 metros de longitud, que unirá las dos ciudades por vía férrea y caminera, y cuya construcción - que será financiada por la República Argentina - se espera que comience en el curso del presente año y quede lista en 1983.

Le siguen en importancia a Asunción los llamados Puertos menores, que incluyen los puertos aledaños a la capital, entre los cuales el de mayor movimiento es Villa Elisa, por ser el importador del petróleo crudo para la refinería de REPSA y de una alta proporción de los productos de petróleo. Otro puerto importante entre los indicados es Itá-Pytá Punta, principal importador de trigo del país. Completan los Puertos menores los fluviales de Sajonia, Botánico, Calera-Cué e Itá-Enramada y los terrestres de Cambio Grande, Tablada Nueva, Luque y Posta Ibicuá.

Al analizar el citado cuadro 6, es fácil verificar que el grueso del aumento espectacular del comercio exterior del Paraguay en el último quinquenio se ha canalizado a través de Puerto Stroessner, que une al país con Paranaguá y por esa puerta abierta al tráfico mundial, con los mercados de ultramar. Por Puerto Stroessner se movilizaron en 1975 apenas 19 mil toneladas de exportación y 27 mil de importación, cifras que se convirtieron en 212 mil y 117 mil toneladas al cabo de sólo cinco años.

3.5 El acondicionamiento de los productos

Según se hizo presente en un estudio anterior,2/ Paraguay no está haciendo uso apropiado de las nuevas tecnologías en el transporte, en perjuicio de su propia economía.

En realidad, hoy día el empleo del contenedor se impone en todo el mundo, con evidentes ventajas en ahorro de tiempo, aumento de productividad en las faenas, disminución de los costos y mayor seguridad para la carga.

2/ Tomás Sepúlveda Whittle, Paraguay: Fletes de exportación. OEA/CEPEX, Asunción, diciembre de 1976.

/Sin embargo,

Sin embargo, el país ha quedado al margen de estos beneficios y corre el riesgo de perder algunos mercados para sus productos al no exportarlos contenerizados, como exigen muchos clientes extranjeros.

Así, por ejemplo, en 1979 llegaron a Asunción 605 contenedores con un peso de 5 091 toneladas y salieron 505 con 934 toneladas, es decir prácticamente vacíos. Las importaciones de carga unitarizada corresponden a mercaderías de valor, como licores, cigarrillos, repuestos de radio y televisión, piezas para vehículos automotrices, textiles y tejidos, artículos para el hogar. Uno de los pocos productos paraguayos exportados en contenedores son los cueros vacunos, por exigencia de los importadores chilenos, a partir de 1976.

En cambio, existen miles de embarques anuales que podrían y deberían hacerse en contenedores desde Paraguay. Desde luego, como se detalla en el cuadro 5-3 del documento E/CEPAL/R.244 (pág. 229), Asunción: Exportaciones e importaciones según acondicionamiento de los productos, 1979, el número de bultos contenerizables (sacos, fardos, atados; cajas y paquetes de menos de 500 kg; pieles y cueros, y bultos pesados de 0.5 a 3 toneladas) alcanzó en el año pasado a la respetable suma de 2 156 912 con un peso de 158 443 toneladas de exportación. En la importación, también las cifras son impresionantes: 1 986 086 bultos con 130 805 toneladas entraron a Asunción sueltos durante 1979, que bien podrían haberse unitarizado.

Entre los numerosos productos que Paraguay podría exportar en contenedores cabría citar los aceites esenciales, la fibra de algodón, la carne conservada, el palmito en conserva, el café en granos, el extracto de quebracho, las manufacturas de madera y el tabaco.

Cabe hacer presente que al desaprovecharse la unitarización de cargas no sólo se pierden las ventajas directas del empleo del contenedor en cuanto a rapidez de embarque y descarga, menores costos de las faenas portuarias y eliminación de hurtos y pérdidas de la carga. Además, se está restando un aumento substancial en la capacidad de arrastre de las naves, las que podrían hacer más viajes al año si en vez de operar con dos millones de bultos lo hacen con 2 000 contenedores, reduciendo considerablemente el tiempo de las operaciones portuarias y el empleado en el papeleo y tramitación de la documentación correspondiente. Por otra parte, hay que considerar que en

/la actualidad

la actualidad los contenedores vacíos que se devuelven a Buenos Aires o Montevideo representan un gasto extra por flete de retorno, más el alquiler adicional de aproximadamente US$ 2.50 diarios.

4. El transporte por agua en la actualidad

El transporte por agua del comercio exterior del Paraguay se realiza por tres sistemas: el de las barcazas de 400 a 700 toneladas de capacidad que forman convoyes compuestos por 4 a 9 unidades y un remolcador de empuje; el de los buques-motor, de entre 600 y 1 800 toneladas de porte bruto, ya sea fluviales o de ultramar; y el de las chatas sin propulsión remolcadas por buques.

Según estadísticas suministradas por la ANNP, respecto al puerto de Asunción - las únicas disponibles - las embarcaciones operadas y la carga transportada durante el año 1979 fueron las siguientes:

	Exportación			Importación		
	Unidades	000 tons	%	Unidades	000 tons	%
Buque-motor	205	121.8	45.3	202	80.7	47.6
Barcazas	194	131.5	48.9	278	76.7	45.2
Chatas	49	15.7	5.8	77	12.3	7.2
Totales Asunción	448	269.0	100.0	557	169.7	100.0

Como puede verse, los buques-motor y las barcazas de empuje transportan más o menos la misma cantidad de carga, si bien los dos tipos de embarcaciones sufren del desequilibiro en los tráficos a que se ha hecho referencia. Las importaciones equivalen al 63% del volumen de las exportaciones, de modo que más de un tercio de la capacidad de las embarcaciones hace el trayecto de subida del río en lastre, con la consiguiente pérdida de transporte y recargo en los costos.

4.1 Tonelaje de las exportaciones e importaciones

El transporte fluvial del comercio exterior del Paraguay alcanzó en 1979 a 382 mil toneladas de exportación y 706 mil toneladas de importación, según las estadísticas de la ANNP, que se han considerado en el presente estudio para los fines de transporte.

/Pero, desde

Pero, desde el punto de vista del transporte - como ya se ha señalado - resulta indispensable desglosar la carga de acuerdo a sus características. Desafortunadamente, la ANNP no lleva estadísticas por productos individuales o por grupos de productos según clasificación para el transporte, sino de acuerdo a la clasificación aduanera tradicional.

En el cuadro 7, Transporte fluvial por principales grupos de productos, 1979, se consignan los tonelajes correspondientes a las exportaciones e importaciones de los grandes rubros arancelarios. Dicha clasificación no permite distinguir los tipos de productos según sus características para el transporte, salvo el caso de los combustibles, lubricantes y productos del petróleo y el de los productos agrícolas no alimenticios, es decir, los líquidos a granel y los sólidos a granel más característicos.

De todas maneras, el cuadro de referencia sirve para darse cuenta que en el transporte fluvial se mantiene el desequilibrio de cargas a que se ha hecho mención al hablar del comercio exterior global del Paraguay. Si se restan de las cifras totales - de las 382 mil toneladas de exportación y de las 706 mil toneladas de importación - las partidas correspondientes a graneles sólidos - 209 mil toneladas - y a combustibles líquidos - 398 mil toneladas - respectivamente, se tiene que la carga que podría considerarse general representa 173 mil toneladas de exportación y 308 mil toneladas de importación.

4.2 La Marina Mercante Nacional

La Marina Mercante Nacional está compuesta por cuatro empresas navieras - una estatal y tres privadas - que poseen en total 22 buques (18 fluviales y 4 de ultramar) con 21 534 toneladas de registro bruto y 21 321 toneladas de porte bruto y con una edad promedio de 18.8 años al 1° de enero de 1980, según el Anuario del Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana.

El cuadro 4-2 del documento E/CEPAL/R.244 (pág. 77), Elenco de la Marina Mercante Nacional al 1° de septiembre de 1980, indica detalladamente la composición de cada una de dichas empresas navieras, por tipo de buque, año y país de construcción, tonelaje de registro bruto y de porte bruto, calado y velocidad de cada nave.

/Cuadro 7

Cuadro 7

PARAGUAY: TRANSPORTE FLUVIAL POR PRINCIPALES GRUPOS DE PRODUCTOS, 1979

(Miles de toneladas)

Productos	Exportación	Importación
1. Cereales, legumbres	43.1	85.6
2. Maderas y sus productos, papel y cartón	23.0	13.2
3. Artículos alimenticios	90.4	17.1
4. Otros productos agrícolas no alimenticios	209.3	3.8
5. Combustibles, lubricantes, productos de petróleo	-	398.0
6. Objetos manufacturados	1.1	51.7
7. Minerales y materiales de construcción	..	43.0
8. Productos químicos y farmacéuticos	..	27.0
9. Productos metalúrgicos y derivados	0.1	27.8
10. Misceláneas	15.0	39.0
Total por vía fluvial	382.0	706.2

Fuente: Preparado sobre la base de estadísticas inéditas de la ANNP por grupos de productos y por puertos.

/La principal

La principal empresa, la Flota Mercante del Estado (FME), cuenta con 18 buques, de los cuales 12 son cargueros fluviales, dos buques-tanque fluviales, un barco frigorífico y dos buques de pasajeros, también fluviales, y un carguero de ultramar, el que en realidad administra como propio pero pertenece a la Armada Nacional y desempeña a la vez las funciones de buque-escuela. Desafortunadamente, esta flota - que en su tiempo fue la más moderna de América Latina, construida en España y Japón entre 1960 y 1967 - hoy está en el límite de su edad económica útil más de las 2/3 partes de sus naves. En efecto, como puede advertirse en el cuadro citado, 6 de sus motonaves fueron construidas en 1960 y otras seis en 1961, es decir han cumplido o están por cumplir los 20 años a flote. Como regla general, no es aconsejable seguir operando los buques de más de esa edad, tanto por los mayores costos de mantenimiento y reparaciones que irrogan cuanto por los recargos que las compañías de seguros imponen en las primas del casco y de sus cargamentos.

El Gobierno del Paraguay, preocupado de esta situación y consciente de la necesidad imperiosa de renovar y ampliar la FME, ha concertado con el Gobierno del Japón un préstamo a largo plazo por US$ 35 000 000 para un plan de adquisiciones en astilleros de ese país. El plan incluye la construcción de un buque de ultramar de 6 000 tpb, que sería operado con base en Paranaguá; dos buques fluviales de ultramar de 1 000 tpb; 34 barcazas, 20 de 500 toneladas de capacidad, que se destinarían al tráfico con la zona Itaipú-Alto Paraná, 10 de 1 250 toneladas, para el tráfico Asunción-Alto Paraná, y 4 petroleras; y 5 remolcadores de empuje, 2 de 2 400 hp, 2 de 1 200 hp y uno de puerto, de 300 hp.3/

A la fecha de presentar este informe, el plan se encontraba en la etapa de estudio en la firma consultora que determinará las características de cada embarcación, esperándose que antes de fines de 1980 se puedan colocar las órdenes pertinentes en astilleros japoneses.

La Cía. Paraguaya de Navegación de Ultramar (COPANU) atiende el tráfico Asunción-Nueva York con dos barcos de su propiedad, especialmente construidos, de 1 153 tpb y sirve la línea a los Países Bajos con varios buques holandeses y daneses fletados a tiempo, de similares características.

3/ Información verbal del Dr. Oscar V. Johannsen, Presidente de la FME.

/Cominter, otra

Cominter, otra empresa privada, opera desde 1978 con un carguero de 1 387 tpb en tráficos de ultramar.

Navegación del Paraguay y Río de la Plata (NAVIPAR) se dedica al transporte de hidrocarburos desde la Argentina, para lo cual dispone de una motonave de 2 060 tpb y de 5 gabarras petroleras sin propulsión propia que totalizan 11 500 toneladas de capacidad de carga líquida.

4.3 La participación de la bandera nacional

No se dispone sino de cifras parciales para medir la participación de la bandera paraguaya en el comercio exterior.

Desde luego, por cortesía de la FME, se conoce la proporción en que esta empresa estatal ha intervenido en el tráfico de importación y exportación. Según es dable apreciar en el cuadro 4-4 del documento E/CEPAL/R.244 (pág. 82), Participación de la Flota Mercante del Estado en el comercio exterior, 1975-79, ésta ha sido como término medio del último quinquenio, del 18.4% del total. Los porcentajes correspondientes a la exportación y a la importación durante el período fueron de 9.9% y 25.4%, respectivamente. Puede observarse en dicho cuadro que los tonelajes transportados por la FME oscilaron entre 317 mil toneladas (1975) y 581 mil (1977) en las exportaciones y entre 342 mil (1977) y 706 mil (1979) en las importaciones. Tambien se advierte la notable diferencia entre el tonelaje movilizado en ambos sentidos, lo que produce un desequilibrio de cargas altamente inconveniente. Si bien en las importaciones hay que considerar un importante volumen de combustibles líquidos, transportados en naves petroleras, de todos modos se presenta un desnivel entre la carga seca de bajada y de subida que indica un desaprovechamiento de la capacidad de transporte en el sentido del tráfico hacia Paraguay.

Cabe hacer notar que cuatro buques paraguayos atienden el tráfico directo de ultramar desde Asunción, a saber: el Guaraní, de la FME, el Asunción y el Villarrica, de COPANU y el Minas-Cué, de Cominter, los que hicieron en total 14 recaladas en Asunción durante 1979 y 9 en lo que va corrido de 1980.

El tráfico de los buques fluviales de la FME, que tradicionalmente se hacía con Buenos Aires en forma exclusiva, a partir de 1976 se realiza cada vez más con Montevideo. Ha influido en este cambio, por una parte, el deterioro de las condiciones portuarias del gran puerto argentino y el

/encarecimiento de

encarecimiento de los costos de operación, y por la otra, las facilidades otorgadas por el Gobierno del Uruguay a las naves y las cargas de tránsito del Paraguay.

En realidad, el depósito franco que posee el Paraguay en Buenos Aires tiene una ubicación poco apropiada pues requiere que la mercadería de transbordo sea transportada por camión desde o hasta el buque de ultramar, acompañada de custodia aduanera, con los consiguientes recargos en los costos. Como el sistema tarifario fluvial no incluye los gastos de transbordo, éstos tendrían que ser por cuenta de la mercadería y resultarían prohibitivos. La FME ha optado, entonces, por el transbordo directo de buque fluvial a nave de ultramar o viceversa, lo que resulta indudablemente más económico para el usuario pero excesivamente oneroso para la FME y para la economía del país. Debido a esta forma de operar directamente con la nave de ultramar, los buques fluviales paraguayos deben permanecer en Buenos Aires más de 30 días en cada viaje, como término medio, con resultados económicos evidentemente desfavorables.

En cambio, la ubicación del Depósito Franco del Paraguay en Montevideo, que empezó a operar en 1976, es muy adecuada, pues queda frente al muro 7, en el cual tienen preferencia de atraque los buques paraguayos. Sin embargo, se pudo observar durante la misión del Consultor que el espacio reservado para el atraque de los buques paraguayos resulta insuficiente, ya que había tres naves en el mismo sitio, es decir en primera, segunda y tercera andanas, lo que dificulta las maniobras y encarece los costos para las dos últimas.4/ Por otra parte, las cuatro naves de referencia permanecieron en Montevideo más de tres semanas, no obstante que lo normal es una estada de 6/7 días en dicho puerto.

Los buques de bandera paraguaya están exentos del uso de remolcador y del costo de atraque en Montevideo, y las mercaderías que transportan quedan exoneradas de todo impuesto y de los gastos de almacenamiento, cuando operan a través del Depósito Franco. Al respecto, se ha presentado este año un

---

4/ A fines de julio de 1980 se encontraban en Montevideo los cargueros de la FME, Chaqueño, Paraná, Pirabebé e Yhaguy, tres de los cuales en el muro 7, frente al Depósito Franco del Paraguay, y el cuarto en el muro 10, frente al depósito fiscal habilitado para almacenar algodón y mercaderías peligrosas.

/problema con

problemas con la fibra de algodón, al aplicársele una antigua disposición uruguaya que clasifica el algodón en fardos como mercadería inflamable y por lo tanto, debe ser almacenada en un depósito especial y afrontar los costos de almacenaje y los gastos de transbordo correspondientes, que suman US$ 7.50 por toneladas. Tal disposición no se justificaría en la actualidad, ya que el prensado del algodón se hace hoy día mecánicamente y no ofrece ningún riesgo de combustión espontánea como antaño. Podría evitarse este gasto adicional si se hicieran las gestiones ante las autoridades uruguayas atinentes para revisar la legislación respectiva, a base de la certificación por parte del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización del Paraguay en el sentido que los fardos de algodón prensado no son mercadería peligrosa.

4.4 Los servicios marítimos extranjeros

Según se indicó en el párrafo 4.3, buques de bandera argentina, danesa, holandesa, brasilera y griega hicieron el año 1979 tráfico de comercio exterior directamente desde el puerto de Asunción, con porcentajes que totalizaron 80.3% en las exportaciones y 77.6% en las importaciones.

En dicho movimiento corresponde la parte mayoritaria a las embarcaciones argentinas, con 71.6% en la exportación y 59.0% en la importación de la carga movida por Asunción. No se tienen antecedentes respecto al resto de los puertos paraguayos, pero es sabido que - salvo en lo que atañe a combustibles líquidos y a trigo y sal - la gran mayoría del comercio exterior por vía fluvial se canaliza a través de la capital de la República.

El cuadro 4-3 del documento E/CEPAL/R.244 (pág. 79), Asunción: Buques de ultramar que atendieron servicios directos, 1979-80, muestra que en el año pasado 24 naves marítimo-fluviales recalaron en dicho puerto, 4 de las cuales son paraguayas, 15 danesas, 3 holandesas y 2 griegas, entre todas la cuales sumaron 60 recaladas, correspondiendo 14 a naves paraguayas y 46 a extranjeras. En lo que lleva corrido del año 1980, 26 buques de ultramar - 4 paraguayos, 15 daneses, 4 holandeses, 2 panameños y 1 griego - efectuaron 42 recaladas en total, de las cuales 9 correspondieron a buques paraguayos.

Llama la atención que la bandera argentina, mayoritaria en el tráfico de comercio exterior, no figure con ningún buque en esta línea, lo que indica que todo su movimiento lo realiza por el sistema de empuje.

/El gran

El gran número de naves marítimo-fluviales que llega anualmente a Asunción, todas las cuales tienen entre 742 y 1 585 toneladas de porte bruto, muestra claramente que es factible y conveniente que Paraguay cuente con buques propios de este tipo, aparte de los cuatro que ya posee, para destinarlos a las líneas directas a Europa y Estados Unidos.

Por lo demás, el hecho que la Flota Fluvial del Estado Argentino domine el tráfico del Paraguay y emplee convoyes de empuje estaría indicando la posibilidad y conveniencia de usar este sistema para el servicio con el Río de la Plata (Buenos Aires y Nueva Palmira). En la actualidad, es notoria la carencia de bodegas a flote para las exportaciones paraguayas, especialmente en la época de las zafras de la soja y el algodón, que coinciden. En el futuro cercano, será imprescindible aumentar la capacidad de transporte fluvial para atender las crecientes necesidades del país, ante el auge constante de las exportaciones agropecuarias.

4.5 Alcance y significado de una política naviera

Antes de entrar a tratar de las medidas de fomento de la Marina Mercante Nacional, correspondería preguntarse por qué, para qué y hasta que punto deberá impulsarse una política de desarrollo naviero del Paraguay.

En primer lugar, cabría destacar el hecho evidente que en la actualidad se está transportando bajo bandera nacional apenas un 20% del tráfico fluvial internacional, en circunstancias que la inmensa mayoría de las naciones latinoamericanas reserva para su bandera el 50% de sus exportaciones e importaciones y que el Código de Conducta de las Naciones Unidas ha consagrado el principio del 40-40-20 para la distribución de las cargas que se movilizan por agua. Hay, pues, un margen apreciable de legítimo crecimiento de la flota paraguaya.

La mayoría de los buques de la Marina Mercante Nacional han cumplido su etapa de vida útil económica, debiendo ser reemplazados a corto plazo por naves modernas y adecuadas a los tráficos.

Si bien numerosas naves y embarcaciones extranjeras atienden los servicios fluviales y marítimos, se advierte falta de bodegas en determinados momentos para mover los productos paraguayos, especialmente durante la zafra del algodón y la semilla de soja, que coinciden.

/Desde el

Desde el punto de vista de la economía nacional, la sangría que significa el pago de fletes a embarcaciones extranjeras es del orden de los 130 millones de dólares en un comercio exterior total de 737 millones de dólares (1979), lo que representa más del 17% del valor fob de las exportaciones e importaciones.

Las perspectivas de incremento del comercio exterior del Paraguay indican que las exportaciones aumentarán en más de un 50% en el curso del próximo quinquenio y se duplicarán de aquí a diez años.

Los principales aumentos se producirán en el campo del algodón, las tortas y expellers y especialmente, las semillas oleaginosas, cuyo volumen se calcula que llegará a más de 700 mil toneladas en 1985 y superará el millón de toneladas en 1990.

En segundo término, Paraguay necesita, pues, renovar y ampliar con urgencia sus efectivos a flote, con el objeto de:

i) reemplazar las naves que pronto no será económico operar, debido a los altos costos de reparaciones y mantenimiento y a las subidas primas de seguros que se imponen a los cascos de más de 20 años de edad y a las cargas que transportan;

ii) participar en mayor proporción que la actual en la cuota que le corresponde de sus exportaciones e importaciones;

iii) liberarse de la elevada dependencia (prácticamente el 80%) de banderas extranjeras para el transporte de su intercambio comercial, que limita su capacidad para comerciar con el exterior en todo momento y representa un riesgo considerable de aislamiento en caso de un conflicto bélico o de la amenaza de una conflagración mundial;

iv) economizar parte de las cuantiosas divisas en moneda dura que hoy se pagan anualmente por fletes fluviales y marítimos a embarcaciones extranjeras;

v) ofrecer trabajo especializado y bien remunerado a personal de oficiales y tripulantes (a los que deberá preparar oportunamente) y a la multitud de personas que intervienen directa o indirectamente en las actividades de una flota nacional; y

/vi) prepararse

vi) prepararse con la debida antelación para hacer frente al incremento creciente de su comercio exterior, producto del indudable avance socioeconómico del país, del aumento constante de las exportaciones y del progreso derivado de las grandes obras hidroeléctricas en ejecución y del que traerán las represas en vías de construirse.

Sin embargo, habrá que convenir en que el desarrollo de la Marina Mercante Nacional estará condicionado a las variables que ofrecen otros medios de transporte internacional.

Dos son las expectativas de competencia al transporte fluvial-marítimo: la construcción del puente Encarnación-Posadas, sobre el río Paraná, y el proyecto de Ferrocarril de la soja, en el Brasil. El puente rodo-ferroviario será una realidad el año 1983, pues el 15 de septiembre último se abrieron en Buenos Aires las licitaciones y se espera que las obras se inicien en diciembre del presente año. El llamado "Ferrocarril de la soja" comprenderá la conexión entre Guarapúa y Foz de Iguazú, un tramo de 400 km, para el cual Brasil ha llamado a propuestas públicas, precisamente en el mes de septiembre de 1980.

Por la primera de las vías, es posible que se exporte la mitad de la producción de semillas oleaginosas, ya que la región de Itapúa y las contiguas de Caazapá y Misiones producen más del 50% de las leguminosas. Por la nueva conexión ferroviaria brasileña seguirá afluyendo la semilla proveniente de la zona de atracción de Puerto Stroessner, que representa alrededor del 30% de la producción. Entre un 10 y un 20% de las exportaciones de semilla oleaginosa - las originarias de los departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Guairá y Paraguarí - continuará empleando la vía fluvial. También el algodón y los aceites vegetales - cuyas colocaciones en el exterior podrían duplicarse para 1990 - seguirán usando ese medio de transporte, porque se producen mayoritariamente en la zona de atracción del río Paraguay.

Por otra parte, cabe recordar que el desarrollo de la Marina Mercante Nacional sería hasta cierto punto infructuoso para el país si no va acompañado de una acción paralela tendiente a mejorar la infraestructura y la institucionalidad del transporte y del comercio en general. En los aspectos materiales, dicha tarea deberá comprender tanto la ampliación de las instalaciones portuarias - para la cual hay un plan de la ANNP en marcha - el

/equipamiento de

equipamiento de las terminales fluviales y la construcción de silos y facilidades de almacenaje, como el perfeccionamiento y conservación de la red vial a través del territorio nacional. En los aspectos institucionales, deberá emprenderse una vasta labor de facilitación del transporte y del comercio, que abarque desde la coordinación de horarios de los entes que toman parte en las exportaciones e importaciones hasta la intervención consular. Pero estos problemas no corresponden a la índole ni al alcance del presente trabajo y se encuentran tratados debidamente en el estudio de mayor envergadura sobre la situación y perspectivas del transporte internacional del Paraguay que ha acometido la CEPAL a través de su División de Transporte y Comunicaciones.5/

Con todo, Paraguay no debería temer en ningún momento un sobredimensionamiento de su flota de comercio, aún si duplicara su actual tonelaje a flote. Porque una marina mercante propia es instrumento indipensable y eficaz al servicio del comercio, de la industria, del productor y del consumidor; factor de independencia económica para comerciar con el exterior; contribuyente importante del erario nacional; fuente de empleos directos e indirectos por el personal que ocupa en sus propias actividades y en las conexas (reparaciones, avituallamiento, construcción naval); cliente valioso de gran número de proveedores para la operación, mantenimiento y conservación de las naves, y en fín, actividad creadora de riqueza colectiva, cuyo aporte a la economía nacional va mucho más allá de las entradas que genera por concepto de fletes.

5. Medidas de fomento de la Marina Mercante Nacional

Ha sido preocupación permanente del actual Gobierno de la Nación procurar que el país cuente con una Marina Mercante Nacional capaz de atender las necesidades de su comercio exterior.

Así, adoptó oportunamente las medidas del caso para construir, entre 1960 y 1967, una flota moderna de buques adecuados en su época a los tráficos más importantes, que entonces eran los del Río de la Plata. Una veintena de naves se encargaron a astilleros españoles y japoneses, todas las cuales

5/ CEPAL, Paraguay: Opciones de transporte del comercio exterior en el Corredor Asunción-Atlántico (E/CEPAL/R.244, 27 de enero de 1981)

/se encuentran

se encuentran aún en servicio, dando prueba de la bondad de su construcción y de la eficiencia del personal a su cargo. La influencia benéfica que la Flota Mercante del Estado ha tenido en el flujo del comercio exterior y en la política de fletes fluviales justifica ampliamente su existencia.

En 1963 se dictó la Ley 908, que eximía de todo gravamen durante diez años la internación de embarcaciones, gracias a la cual se incorporaron dos buques-motor de ultramar que han venido prestando útiles servicios al país no sólo como medios eficaces de transporte sino también como instrumentos de promoción de las exportaciones nacionales.

En 1971 se estableció, por Ley 295, la reserva de cargas de importación y exportación a favor de las naves de bandera nacional. Desafortunadamente, no hubo el tiempo necesario para que ambas disposiciones legales - la que concedía franquicias a la importación de naves, de 30 de agosto de 1963, y la que aseguraba a los armadores nacionales una participación adecuada en el transporte de su comercio exterior, de 24 de diciembre de 1971 - pudieran operar simultáneamente. De ahí que esta última ley, que aún no ha sido reglamentada, no haya surtido el efecto esperado, y que en el último decenio sólo se haya incrementado en un buque de poco más de 1 000 tpb y de 20 años de edad el elenco de la Marina Mercante Nacional.

Consciente de la necesidad de fortalecer la capacidad de transporte por agua del país, el Supremo Gobierno ha concertado con el Gobierno del Japón un empréstito a largo plazo, por 35 millones de dólares, que permitirá cumplir un plan de renovación de la Flota Mercante del Estado, la mayoría de cuyos buques está en el límite de su vida económicamente útil.

Sin embargo, la creciente demanda de bodegas a flote que se deriva del desarrollo económico-social del Paraguay y en particular, del incremento extraordinario de sus exportaciones, hace que dicho plan sea insuficiente para cubrir las necesidades de transporte internacional. Por otra parte, la política nacional de promoción de la actividad privada recomienda que los armadores particulares participen en mayor medida en la industria naviera, ya sea con capitales nacionales o con aportes proporcionalmente adecuados de inversionistas extranjeros.

/En consecuencia,

En consecuencia, se hace necesario adoptar medidas apropiadas para incentivar el desarrollo de la Marina Mercante Nacional y terminar con su insuficiencia crónica para cubrir la cuota que le corresponde en el tráfico fluvial y marítimo del país.

Para ello, se estima indispensable dictar una Ley de Fomento de la Marina Mercante Nacional, que actualice y amplíe la Ley 908 de 1963, y reglamentar la Ley 295 de 1971 sobre Reserva de cargas. Con respecto a la primera disposición, se cuenta con un Anteproyecto preparado por una Comisión ad hoc de la Comisión Nacional de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y basado en un borrador elaborado en su oportunidad por el Consultor por encargo de la Secretaría Ejecutiva de la ALALC para atender una solicitud de asistencia técnica del Gobierno del Paraguay.5/ Con relación a la reglamentación de la Ley 295, existe también un borrador, preparado por el Consultor en cumplimiento de la misma misión de asistencia técnica.

El Anteproyecto de Bases contiene todas las materias que pueden impulsar el crecimiento de la actividad naviera y de la industria naval, complementaria de la primera, a través de medidas de promoción y fomento y de tratamiento tributario especial, que unidas a la reserva de carga, permitan la estabilidad económica de las empresas y atraigan los capitales necesarios para su desarrollo.

Sin embargo, a juicio del Consultor, sería necesario introducirle algunas modificaciones para mejorar su texto.6/

A continuación se indican las observaciones y sugerencias que se estima conveniente considerar y que han sido introducidas en la versión del Anteproyecto revisado, subrayándose las modificaciones que se proponen en el texto que se reproduce como Apéndice 1.

5/ Tomás Sepúlveda Whittle, Paraguay: Anteproyecto de legislación sobre protección y fomento de la Marina Mercante Nacional. ALALC, Montevideo, febrero de 1978.

6/ Se refiere al texto como se encontraba el 19 de julio de 1980, fecha en que el Consultor se entrevistó con el Dr. Efraín Darío Centurión, Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, y le hizo entrega de sus observaciones al Anteproyecto.

/5.1 Observaciones

5.1 Observaciones al Anteproyecto de bases para el fomento de la Marina Mercante Nacional

a. Al art. 5. El art. 5 decía a la letra:

"Libérese de derechos aduaneros, adicionales, tasas portuarias, almacenaje, reposición consular, impuesto a las ventas, recargo de cambios y cualquier otro gravamen, la importación de embarcaciones destinadas al incremento de la Marina Mercante Nacional y todos los elementos que forman parte del equipo permanente de dichas embarcaciones o que sean auxiliares de las mismas."

Comentario: Se trata de una medida altamente positiva, destinada a incentivar la adquisición de naves, pero convendría hacer dos alcances: la conveniencia de fijar plazo para hacer uso de esta franquicia, y la necesidad de limitarla a derechos, impuestos y gravámenes, sin incluir el pago de servicios (tasas portuarias y almacenaje).

La idea de fijar plazo para la liberación obedece al interés en fomentar la pronta incorporación de naves, por una parte, y por la otra, a la esperanza de que en un plazo no muy lejano la industria naval paraguaya esté en condiciones de construir embarcaciones. Si se quiere mantener las franquicias tributarias a las naves que se incorporen dentro del período que se estipule - que se propone sea de diez años - podría complementarse el actual art. 5 con una cláusula - como la contemplada en el art. 6 del borrador de proyecto a que se ha hecho referencia - en el sentido que gozarán de dichas franquicias "mientras conserven el carácter de naves nacionales y se encuentren prestando servicios".

La limitación de las franquicias a derechos, impuestos y gravámenes resulta un estímulo justificado y apropiado; en cambio, gravar a la Administración Nacional de Navegación y Puertos con la servidumbre de atender gratis a las naves nacionales parece injusto, aunque hoy día deba soportarla con respecto a la FME, y podría ser muy perjudicial para la ANNP a medida que aumente la Marina Mercante Nacional.

b. Al art. 6. El art. 6 establecía:

"Para gozar de los beneficios que otorga la presente ley, las embarcaciones que se incorporen a la Marina Mercante Nacional, con posterioridad a su vigencia, deberán poseer la más alta clasificación en el registro de Seguro de Buques, reconocido por la Dirección de la Marina Mercante Nacional".

/Comentario: Correspondería

Comentario: Correspondería cambiar la expresión "en el registro de Seguro de Buques" por la frase "en el registro de cualquiera de las sociedades clasificadoras de buques reconocidas ...". Si bien la clasificación sirve fundamentalmente para el seguro de naves, no existe un registro de Seguro de Buques.

c. Al art. 14. El texto del Anteproyecto es el siguiente:

"Se harán extensivas a las importaciones de materiales destinados exclusivamente a la construcción e instalación de muelles, puertos, depósitos y silos portuarios, que la empresa armadora privada nacional requiera para su propio uso, las franquicias fiscales establecidas en la presente ley."

Comentario: En el art. 17° del borrador de referencia se contemplaba esta franquicia para la importación de materiales que la industria privada requiera para su propio uso. Al limitarla a las empresas armadoras se eliminaría la posibilidad de estimular a otras entidades - como las industrias agropecuarias, por ejemplo - que requieran y deseen instalar muelles, puertos, depósitos y silos portuarios.

d. Al art. 23. El Anteproyecto decía:

"Las embarcaciones de bandera nacional están exentas del pago de la tasa consular por la visación del rol de tripulación, declaración de salida y certificado de sanidad."

Comentario: De acuerdo con esta redacción, los buques nacionales seguirían obligados a someter a intervención consular los documentos relativos a los pasajeros y a la carga (lista de pasajeros, manifiesto de carga, manifiesto en lastre y conocimiento de embarque) y a pagar los aranceles correspondientes. Parece propicia la oportunidad para eliminar la visación consular en los documentos relativos a los pasajeros y a la carga, lo mismo que los referentes al buque, como lo han hecho, sin excepción, todas las naciones industrializadas y varios países latinoamericanos (entre otros, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú), y como se proponía en el borrador de proyecto ya citado.

Para ello se ha procedido a agregar al art. 23 del Anteproyecto revisado la frase: "que serán los únicos documentos del buque sujetos a visación consular". De esta forma se suprimiría una causa de molestias y atrasos en la atención de las naves que dificulta su operación y encarece indebidamente los costos del transporte por agua, más por las demoras perjudiciales que por los aranceles consulares.

/e. Al

e. Al art. 31. El art. 31 del Anteproyecto prescribía:

"Para los efectos de la reserva de carga, durante el plazo de cinco años contados desde la promulgación de la presente ley, se reputarán como embarcaciones paraguayas a los buques extranjeros fletados y operados por empresas navieras paraguayas, en los casos y con las limitaciones que se indican a continuación:

a) Hasta un tonelaje equivalente al cincuenta por ciento del tonelaje propio de la empresa respectiva, como complemento de sus tráficos regulares de servicio exterior;
b) Hasta un tonelaje que, sumado al fletado en virtud de la letra a), no exceda del cien por ciento del tonelaje propio en actividad de la respectiva empresa bajo bandera paraguaya;
c) ..."

Comentario: Probablemente debido a un error de transcripción, el inciso b) ha quedado trunco pues no indica la circunstancia o las condiciones en que sería aplicable. El borrador de proyecto del Consultor, en el inciso b) del art. 31 decía a la letra:

"b) hasta un tonelaje que, sumado al fletado en virtud de la letra a), no exceda del cien por ciento del tonelaje propio en actividad de la respectiva empresa bajo bandera paraguaya, cuando se trate de buques fletados por tiempo a casco desnudo (bare boat charter) y tripulados de acuerdo a las disposiciones que rijan para las embarcaciones paraguayas."

Se ha agregado la última frase en el texto del Anteproyecto revisado, sin la cual no tendría sentido. La disposición de referencia está contemplada en la legislación de varios países latinoamericanos y en el Convenio de Transporte por Agua de la ALALC, del cual Paraguay es signatario, y permite considerar como nacional los buques extranjeros arrendados por tiempo a casco desnudo (es decir, sin tripulación) y dotarlos de personal nacional, mientras la empresa del país pueda adquirirlos o comprar otras unidades.

f. Al art. 32, inc. segundo. El Anteproyecto establecía:

"La Dirección General de la Marina Mercante Nacional verificará que las estipulaciones de los contratos de fletamento de embarcaciones extranjeras, corresponden a condiciones imperantes en el acuerdo internacional, y verificará su cumplimiento."

Comentario: Se trata de un evidente error de copia, pues debe decir: "en el mercado internacional", como en el borrador original.

/5.3 Reglamento

5.2 Reglamento de la Ley 295 de Reserva de cargas

Como es sabido, la actividad naviera es aleatoria, compleja y sujeta a la permanente competencia de parte de empresas extranjeras cuando se trata de tráficos internacionales. De ahí que la mayoría de las naciones adopten medidas para proteger y fomentar a sus marinas mercantes, porque ellas son instrumentos de la política económica de un país, significan seguridad para comerciar con todo el mundo en cualquier momento y representan una fuente de riqueza y de trabajo, directa e indirecta, de primera importancia.

Las grandes potencias marítimas prestan asistencia financiera a sus armadores, a través de subsidios de construcción de naves y de operación de servicios marítimos, de empréstitos a interés preferencial o de exenciones tributarias. Las naciones en desarrollo tienen problemas para conceder esa clase de ayuda a sus marinas mercantes y en cambio, le otorgan una herramienta eficaz - que también emplean algunos de los principales países del mundo - para asegurarles una participación substancial en el transporte de sus propias cargas de intercambio: la reserva de cargas para la bandera nacional.7/

Esta medida ha sido aceptada en los foros mundiales - particularmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) - como no discriminatoria e incorporada en el Código de Conducta sobre conferencias marítimas bajo la fórmula 40-40-20, es decir, de la reserva del 40% para las naves del país comprador, 40% para los buques del país vendedor y 20% para las demás banderas.

En el Paraguay, si bien se dictó el 24 de diciembre de 1971 la Ley 295, que estableció la reserva de cargas, sus disposiciones aún no han entrado en aplicación por no haberse establecido su reglamentación.

Se tiene entendido que no se ha dictado aún el Reglamento de la reserva de cargas por ser insuficientes las naves propias para cumplir el porcentaje del 50% del tráfico de comercio exterior. Sin embargo, tal disposición resulta indispensable para estimular la adquisición de las nuevas embarcaciones

---

7/ Para mayor información, véase Paraguay: Anteproyecto de legislación sobre protección y fomento de la Marina Mercante Nacional, op. cit.

/que se

que se necestian con urgencia, ya que solamente teniendo la seguridad de contar con carga los empresarios nacionales podrían destinar al negocio naviero los ingentes capitales que requiere.

Por otra parte, la mayoría de los países latinoamericanos - todos los de la ALALC, incluso Bolivia, y con la sola excepción de México - han adoptado disposiciones legales sobre reserva de cargas, precisamente para poder aumentar su participación en el intercambio, sin que ninguno de ellos tuviera tonelaje suficiente para hacerse cargo del porcentaje reservado para su bandera en el momento de dictar dichas disposiciones. El hecho de no contar con disponibilidad de bodegas tampoco significaría - como algunos temen - entorpecimientos al comercio exterior, pues al mismo tiempo se contempla en la reglamentación que "las medidas que se adopten para la reserva legal de fletes no podrán significar discriminación de cargas ni atrasos en el embarque superiores a 72 horas para los productos perecederos o de pronto deterioro o corrupción y de 10 días para el resto de la carga de exportación e importación". (Art. 10 del proyecto de decreto.)

Además, de acuerdo a la Ley 295, la reserva opera "siempre que haya disponibilidad de bodegas" y "hasta el 50%", salvo en el caso de la carga desde y hacia países no pertenecientes a la ALALC, en el tramo fluvial, en que se estipula que dicha reserva será por lo menos del 50% en los casos de países atendidos por empresas nacionales de navegación.

Se acompaña, como Apéndice 2, el Proyecto de decreto que aprueba el Reglamento de la Ley 295 de Reserva de cargas, cuyo texto había sido preparado por el Consultor en cumplimiento de la misión encomendada por la ALALC en 1978, a que se ha hecho referencia, y presentado en el documento ya citado.

/6. Bibliografía

6. Bibliografía

Administración Nacional de Navegación y Puertos

- Plan de Desarrollo Portuario y Navegación. Memoria y Balance 1978. ANNP, Asunción, 1979
- Feasibility Study for the expansion of the ports of Asunción and Villeta. Draft final report. Sir William Halcrow & Partners, Consulting Engineers. Abril 1980.
- Informaciones inéditas sobre movimiento portuario

Banco Central del Paraguay

- Boletín Estadístico, Nº 261 de febrero de 1980 y 265 de junio de 1980

Flota Mercante del Estado

- Informaciones sobre elenco de naves y transporte de exportaciones e importaciones

Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana

- Anuario 1980, La Marina Mercante Iberoamericana. IEMMI, Buenos Aires, 1980

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comisión Nacional de Comercio Exterior

- Anteproyecto de bases para el fomento de la Marina Mercante Nacional. Asunción, julio de 1980

Tomás Sepúlveda Whittle

- Transporte y comercio exterior del Paraguay. ALALC-BID-INTAL. Buenos Aires, septiembre de 1967
- Paraguay: Fletes de Exportación. OEA/CEPEX, Asunción, diciembre de 1976.
- Paraguay: Anteproyecto de legislación sobre protección y fomento de la Marina Mercante Nacional. ALALC, Montevideo, febrero de 1978.
- Paraguay: Necesidades navieras y portuarias 1978-1985. ALALC, Montevideo, 1978
- Paraguay: Los fletes de comercio exterior y la economía nacional. CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 1980
- Paraguay: Viabilidad del transporte multimodal internacional. CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1980

/Apéndice 1

Apéndice 1

Texto revisado del Anteproyecto de bases para el Fomento de la Marina Mercante Nacional

ANTEPROYECTO DE BASES PARA EL FOMENTO DE LA MARINA MERCANTE NACIONAL

Asunción, de 1980

VISTO:

Lo dispuesto en la Ley 908 de 1963, que liberó de derechos, impuestos y gravámenes, por un período de diez años, la importación de embarcaciones que se incorporen a la Marina Mercante Nacional y los elementos y accesorios inherentes a las mismas; la Ley 295 de 1971, que establece la reserva de cargas de transporte fluvial y marítimo para las embarcaciones de bandera nacional; la Ley 1199 de 1966, que creó como entidad autárquica la Flota Mercante del Estado, y la Ley 550 de 1975, de Fomento de las Inversiones para el Desarrollo Económico y Social; y

CONSIDERANDO:

Que, los medios de transporte con que cuenta en la actualidad la Marina Mercante Nacional son insuficientes para atender la cuota que le corresponde del comercio exterior del Paraguay;

Que, las proyecciones del desarrollo económico del país en el corto y mediano plazo determinan un aumento considerable de la demanda de bodegas fluviales y marítimas disponibles para atender las exportaciones e importaciones;

Que, para el Paraguay, contar con una marina mercante propia, constituye elemento fundamental de independencia económica, por representar la seguridad de poder transportar en todo tiempo sus productos de exportación, como así mismo, los bienes que requiere importar, ahorraría ingentes sumas en divisas que hoy se pagan a naves extranjeras en concepto de fletes, y generaría nuevos empleos, a bordo y en tierra, para personal paraguayo;

Que, en consecuencia, se hace indispensable contar a la brevedad posible con un adecuado tonelaje de embarcaciones paraguayas, de propiedad privada, mixta o estatal, suficiente para atender las necesidades del país;

Que, para alcanzar ese objetivo es necesario adoptar medidas de protección y fomento que faciliten la gestión económica estable a las empresas navieras y logren atraer hacia esta actividad a inversionistas nacionales y a capitales extranjeros asociados con nacionales en razonable proporción;

Que, la Marina Mercante, como industria prioritaria del más alto interés nacional, debe gozar de los beneficios y privilegios legales que sean menester para su desarrollo por un período que permita su consolidación en el tráfico internacional.

Que, para impulsar la construcción y reparación de las barcazas en el país, en especial de las destinadas a la navegación por empuje, es necesario hacer extensivas a las industrias navales los beneficios dispuestos por la presente Ley; asimismo, a las instalaciones y elementos portuarios que las empresas armadoras requieran para su propio uso;

Por tanto, de acuerdo con las recomendaciones del Honorable Consejo Nacional de Coordinación Económica, y oído al parecer favorable del Excelentísimo Consejo de Estado.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY
DECRETA CON FUERZA DE LEY:

CAPITULO I - DEL OBJETO

Art. 1° - El objeto de la presente Ley es fomentar el desarrollo de la Marina Mercante Nacional, a través de medidas que permitan su estabilidad económica y atraigan las inversiones de capital a fin de que pueda contar, en el más breve plazo posible, con suficientes embarcaciones apropiadas, de propiedad privada, mixta o estatal, para transportar una cuota sustancial de cargas del comercio exterior del país.

CAPITULO II - DE LA POLITICA NAVIERA

Art. 2 - Declárase de interés nacional prioritario la existencia y fomento de la Marina Mercante Nacional.

Art. 3 - Los objetivos de la política naviera del Paraguay se alcanzarán a través del conjunto de medidas de promoción y fomento a que se refiere la presente Ley, y de la reserva de cargas de transporte fluvial y marítimo para las embarcaciones de bandera nacional, establecida en la Ley 295 del año 1971.

Art. 4 - Declárase de interés nacional, con carácter de inversiones necesarias, aquellas relacionadas con la industria naval de la construcción, transformación y reparación de embarcaciones.

CAPITULO III - DE LAS FACILIDADES A LA IMPORTACION

Art. 5 - Libérese de derechos aduaneros, adicionales, reposición consular, impuesto a las ventas, reposición comercial, recargo de cambios y cualquier otro gravamen, la importación de embarcaciones destinadas al incremento de la Marina Mercante Nacional y todos los elementos que forman parte del equipo permanente de dichas embarcaciones o que sean auxiliares de las mismas.

Estas franquicias se aplicarán a las naves que se incorporen a la matrícula nacional dentro del plazo de diez años, contados desde la promulgación de la presente ley, las que gozarán de dichos beneficios mientras conserven el carácter de naves nacionales y se encuentren prestando servicios.

Art. 6 - Para gozar de los beneficios que otorga la presente Ley, las embarcaciones que se incorporan a la Marina Mercante Nacional, con posterioridad a su vigencia, deberán poseer la más alta clasificación en el registro de cualquiera de las sociedades clasificadoras de de buques reconocidas por la Dirección de la Marina Mercante Nacional.

Art. 7 - Libérase de derechos aduaneros, adicionales, reposición consular, impuesto a las ventas, recargo de cambios y de cualquier otro gravamen, la importación de combustibles y lubricantes de uso a bordo, que efectúen las empresas navieras nacionales para el cumplimiento de sus fines.

Art. 8 - Libérase de derechos aduaneros, adicionales, reposición consular, impuesto a las ventas, reposición comercial, recargo de cambios y de cualquier otro gravamen, creado o a crearse, a la importación de los siguientes elementos: motores propulsores y auxiliares, equipos, repuestos, acero, hierro en chapas o en otras formas y cualquier otro elemento o material cuyo uso sea destinado exclusivamente a la construcción o reparación de las embarcaciones de la Marina Mercante Nacional.

CAPITULO IV - DEL TRATAMIENTO TRIBUTARIO

Art. 9 - Para todos los efectos legales, las empresas navieras nacionales harán anualmente las amortizaciones sobre el valor de adquisición del material a flote, más las revalorizaciones correspondientes, en la siguiente forma:

a) Un mínimo del cinco por ciento y hasta el máximo del 20 por ciento del valor de las naves mercantes fluviales y marítimas.
b) Un mínimo de un diez por ciento y hasta un máximo del veinte por ciento del valor de los remolcadores y demás embarcaciones.
c) Las amortizaciones acumuladas no podrán exceder del valor de reposición.

Art. 10 - Las empresas navieras podrán revalorizar anualmente las embarcaciones y demás materiales a flote hasta un valor equivalente a su respectivo costo de reposición.

La revalorización no constituirá renta imponible para los efectos del Impuesto a la Renta y será considerada en el capital propio del contribuyente para todos los efectos legales.

Art. 11 - Las empresas navieras nacionales gozarán de los siguientes privilegios y franquicias.

a) Exención de los impuestos que gravan la constitución, modificación, aumento de capital y prórroga de las sociedades anónimas o empresas comerciales, su inscripción en el registro público de comercio y demás registros nacionales, y la emisión, colocación y transferencia de acciones y debentures.

b) Liberación de los impuestos, contribuciones y gravámenes que afecten todo acto o convención que tenga por objeto la adquisición, construcción, modificación o reparación de naves, remolcadores y demás embarcaciones, así como de los elementos y equipos inherentes a los mismos.

c) Exención del pago de impuestos al capital, patente municipal, patente de navegación, impuestos internos, pago de estampillas en las facturas de fletes, licencia de radio y uso de telex.

d) Reducción del 50 por ciento del impuesto a la Renta.

Art. 12 - No es aplicable a las empresas navieras nacionales las limitaciones de gastos deducibles en el exterior a que se refiere el art. 44, inciso J, de la Ley 9240 de Impuesto a la Renta.

Art. 13 - Las disposiciones de la presente Ley, se aplicarán también en todo aquello que les corresponda, a las empresas de Astilleros Nacionales que se dediquen preferentemente a la construcción y reparación de embarcaciones y demás material a flote.

Art. 14 - Se harán extensivas a las importaciones de materiales destinados exclusivamente a la construcción e instalación de muelles, puertos, depósitos y silos portuarios, que la empresa privada nacional requiera para su propio uso, las franquicias fiscales establecidas en la presente Ley.

Art. 15 - Podrá deducirse de la renta imponible, para el cálculo del Impuesto a la Renta del contribuyente, la mitad de las sumas que invierta en empresas navieras o de astilleros nacionales, que signifique un efectivo aumento del capital de las mismas. Esta exención cesará si los

capitales aportados fueran retirados o los derechos sociales o las acciones transferidas, antes de transcurridos cinco años desde el respectivo aporte o adquisición.

CAPITULO V - DEL FONDO DE ADQUISICION Y DESARROLLO

Art. 16 - Se constituye el Fondo de Adquisición de embarcaciones para acelerar el desarrollo de la Marina Mercante Nacional, con los siguientes recursos:

1) Todo el excedente del ingreso producido de la aplicación de la Ley 1334 del 26 de diciembre de 1967, una vez cumplidos los compromisos establecidos en la misma;
2) Gravamen del 10% sobre el valor de los fletes fluviales y marítimos del comercio exterior, tanto de importación como de exportación, a cargo del importador y del exportador, respectivamente;
3) Con el aporte del Tesoro Nacional, proveniente de empréstitos, emisión de bonos y otros;
4) Con los intereses provenientes de los préstamos que se acuerden con los fondos de adquisición.

Art. 17 - Las empresas navieras deberán destinar anualmente una cantidad que no sea inferior al treinta y tres por ciento de sus utilidades a un Fondo de Adquisiciones y Mantenimiento, el que sólo podrá emplearse en estos conceptos o en adquisición de equipos, maquinaria y demás elementos destinados al mejoramiento del giro del negocio marítimo.

El total de las sumas que se destinen al Fondo de Adquisiciones, cualquiera que sea su procedencia, estará libre de todo impuesto, incluso del Impuesto a la Renta que pudiere gravar a los socios o empresarios, y deberá capitalizarse a más tardar, en el ejercicio financiero siguiente al de su inversión.

Art. 18 - Las sumas destinadas al Fondo de Adquisición y Mantenimiento que no hayan sido invertidas dentro del ejercicio o en el siguiente, serán reajustadas anualmente, en el mismo porcentaje en que haya sido reajustado el activo inmovilizado de la empresa. Las sumas debidamente reajustadas que integran el Fondo de Adquisiciones y Mantenimiento que no hayan sido invertidas en sus fines específicos dentro del plazo de cinco años, contados desde su destinación, perderán la franquicia a que se refiere la segunda parte del artículo anterior, debiendo pagarse todos los impuestos que las afecten con las tasas vigentes a la época de la franquicia, más un recargo del veinte por ciento.

CAPITULO VI - DE LA ADMINISTRACION DEL FONDO DE ADQUISICIONES Y DESARROLLO

Art. 19 - El Fondo de Adquisición y Desarrollo creado por el capítulo quinto de la presente Ley será administrado por una Comisión Ad-honorem que se denominará Comisión Administradora del Fondo de Adquisición y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional, constituida por representantes de los siguientes organismos: Coordinación General; Marina Mercante Nacional; Miembros: Armada Nacional, Ministerio de Hacienda y Centro de Armadores Privados.

Art. 20 - Los integrantes de la Comisión Administradora serán designados por Decreto del Poder Ejecutivo y durarán en su cargo cuatro años, pudiendo ser reelectos por una sola vez.

Los representantes del Centro de Armadores Privados serán nominados por el Consejo Directivo de dicho Centro en terna de candidatos y elevada al Poder Ejecutivo por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Art. 21 - Los fondos conseguidos por la aplicación del Art. 16 de la presente Ley, se depositarán por las distintas instituciones recaudadoras en una cuenta abierta en el Banco Central del Paraguay, a nombre de la Comisión Administradora del Fondo de Adquisición y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional.

Art. 22 - La Administración del Fondo será manejada por un reglamento aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.
El proyecto de reglamento será elaborado por la Comisión Administradora del Fondo, dentro del plazo de 90 días de su constitución.

CAPITULO VII - DE LA INTERVENCION CONSULAR

Art. 23 - Las embarcaciones de bandera nacional están exentas del pago de la tasa consular por la visación del rol de tripulación, declaración de salida y certificado de sanidad, que serán los únicos documentos del buque sujetos a visación consular.

CAPITULO VIII - DE LOS CREDITOS DE FOMENTO

Art. 24 - El Banco Central del Paraguay al establecer las pautas para el otorgamiento de créditos de fomento, incluirá en la lista de preferencias a las empresas navieras nacionales que soliciten crédito para la adquisición o reparación de embarcaciones.
Las solicitudes respectivas deben contar con el informe favorable de la Marina Mercante Nacional, previo estudio de la Comisión Administradora del Fondo.

Art. 25 - Para el otorgamiento de créditos de fomento a las empresas de astilleros que se dediquen a la construcción y reparación de embarcaciones del sistema de empuje se dará igual preferencia que a las empresas navieras.

Art. 26 - La institución a que se refiere el artículo 24 de la presente Ley, otorgará a las empresas navieras nacionales legalmente constituidas, en las mejores condiciones posibles el aval que soliciten para garantizar la construcción o adquisición en el exterior de embarcaciones destinadas a incorporarse a la Marina Mercante Nacional.
Las solicitudes respectivas deberán contar con informe favorable de la Dirección General de la Marina Mercante, previo dictamen de la Comisión Administradora del Fondo.

CAPITULO IX - DE LAS OBLIGACIONES Y SANCIONES

Art. 27 - Las embarcaciones nacionales no podrán ser transferidas en propiedad al extranjero con pérdida de matrícula nacional, sin autorización del Poder Ejecutivo.
Tampoco podrán enajenarse a extranjeros derechos, cuotas o acciones en las sociedades de personas, comunidades o sociedades anónimas propietarias de naves nacionales, cuando mediante dicha enajenación la persona jurídica o la embarcación, en su caso, pierda la nacionalidad paraguaya.
Las infracciones a estas disposiciones serán penadas con una multa equivalente al valor de estimación de las embarcaciones, que haga la Dirección General de la Marina Mercante, sin perjuicio de la nulidad del contrato y de la responsabilidad criminal que corresponda al administrador y directores de la empresa responsable.

Art. 28 - Las empresas navieras están obligadas a llevar para el negocio naviero una contabilidad separada de toda otra actividad comercial o industrial a que puedan dedicarse.

CAPITULO X - DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 29 - Dentro del plazo de sesenta días de la publicación de la presente Ley, la Dirección de la Marina Mercante Nacional, por conducto del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, elevará al Consejo Nacional de Coordinación Económica, el plan de renovación y ampliación de los planteles de los buques de las distintas empresas armadoras públicas y privadas que integran la Marina Mercante Nacional. El plan deberá comprender los antecedentes económicos y técnicos que justifiquen la adquisición de las embarcaciones adecuadas en número, tonelaje y características, que permita atender una cuota sustancial del transporte fluvial y marítimo del comercio exterior del país.

Art. 30 - En el plazo máximo de sesenta días, a partir de la publicación de la presente Ley, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones elevará al Poder Ejecutivo el proyecto de ley que dé a la Dirección de la Marina Mercante la estructura administrativa, las atribuciones legales y los recursos humanos y económicos necesarios para cumplir adecuadamente las funciones que la Ley 295 de 1971 y la presente Ley le encomiendan.

El proyecto incluirá la formación de la Comisión Nacional de Fletes Marítimos y Fluviales, la que se encargará del registro, estudio y control de las tarifas de fletes por agua y estará constituida por representantes de los entes oficiales pertinentes, de las empresas navieras estatales y privadas y de los usuarios del transporte.

Art. 31 - Para los efectos de la reserva de carga, durante el plazo de cinco años contados desde la promulgación de la presente Ley, se reputarán como embarcaciones paraguayas a los buques extranjeros fletados y operados por empresas navieras paraguayas, en los casos y con las limitaciones que se indican a continuación:

a) Hasta un tonelaje equivalente al cincuenta por ciento del tonelaje propio de la empresa respectiva, como complemento de sus tráficos regulares de servicio exterior;

b) Hasta un tonelaje que, sumado al fletado en virtud de la letra a), no exceda de cien por ciento del tonelaje propio en actividad de la respectiva empresa bajo bandera paraguaya, cuando se trate de buques fletados por tiempo a casco desnudo ("bareboat charter") y tripulados de acuerdo a las disposiciones que rijan para las embarcaciones paraguayas.

c) Los buques que se fleten por tiempo para reemplazar en caso de pérdida total o pérdida total constructiva por causa de siniestro, hasta el plazo de dos años, y los que se fleten por tiempo para reemplazar a las embarcaciones que se paralicen por necesidad de reparaciones mayores, por el término de nueve meses, hasta el tonelaje equivalente a la embarcación siniestrada o a la que se encuentra en reparación.

Art. 32 - Las empresas navieras nacionales deberán registrar los contratos a que se refiere en el artículo anterior, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su celebración, en la Dirección General de la Marina Mercante Nacional.

La Dirección General de la Marina Mercante Nacional verificará que las estipulaciones de los contratos de fletamento de embarcaciones extranjeras, corresponden a condiciones imperantes en el mercado internacional y verificará su cumplimiento.

Art. 33 - Deróguese toda disposición legal que contraríe a la presente Ley.

Art. 34 - La presente Ley empezará a regir noventa días después de su promulgación.

Art. 35 - Dése cuenta oportunamente a la Honorable Cámara de Representantes.

Art. 36 - Comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.

Apéndice 2

Proyecto de decreto que aprueba el Reglamento de la Ley 295 de Reserva de cargas

Decreto Nº ...

QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY 295 DE RESERVA DE CARGAS

Asunción, de 1978

VISTO: lo dispuesto en la Ley de 1971, que establece la reserva de cargas de transporte fluvial y marítimo para las embarcaciones de bandera nacional y lo establecido en el artículo 44º de la Ley 1.199 de 1966, Orgánica de la Flota Mercante del Estado, y

CONSIDERANDO:

Que la sanción de la Ley 295 de 1971 obedece al propósito de impulsar el desarrollo de la Marina Mercante Nacional, asegurándole la participación sustancial que le corresponde en el tráfico fluvial y marítimo de comercio exterior del país; y

Que se hace necesario reglamentar la aplicación de la reserva de cargas, a fin de que pueda cumplir con los objetivos de la ley, sin desmedro de la operación eficaz del transporte por agua y del adecuado flujo de las exportaciones e importaciones, a costos razonables y fletes equitativos,

POR TANTO,

El Presidente de la República del Paraguay

DECRETA:

Artículo 1º Corresponderá a la Dirección General de la Marina Mercante - en adelante, la Dirección - supervigilar la aplicación de las disposiciones de la Ley 295 de Reserva de cargas y del presente Reglamento.

El Banco Central del Paraguay, la Dirección General de Aduana, la Administración Nacional de Navegación y Puertos, la Prefectura General de Puertos y los demás organismos que tengan intervención en las operaciones de comercio exterior y de transporte de carga por vía fluvial y marítima, prestarán a la Dirección oportunamente toda la colaboración que les solicite para el cumplimiento de la Ley 295 y de este Reglamento.

Artículo 2º Queda reservado a las embarcaciones de bandera nacional, el transporte fluvial y marítimo de la carga de importación y exportación entre Paraguay y los países atendidos por empresas nacionales de navegación, siempre que haya disponibilidad de bodegas, en las siguientes proporciones:

a) desde y hacia países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	hasta el 50%
b) desde y hacia países no pertenecientes a la ALALC:	
(i) tramo marítimo	hasta el 50%
(ii) tramo fluvial	por lo menos el 50%

Artículo 3° El tráfico de cabotaje queda reservado exclusivamente para las embarcaciones de bandera nacional.

Artículo 4° Se consideran embarcaciones de bandera nacional las que reúnan las condiciones establecidas en los artículos 3° y 4° de la Ley 295.

Asimismo y sólo para los efectos de la reserva de cargas de importación y exportación, se considerarán embarcaciones de bandera nacional las naves extranjeras fletadas y operadas por empresas navieras nacionales, en las condiciones y por los períodos que establece el artículo 31° del decreto-Ley N° de , Ley de Fomento de la Marina Mercante Nacional, y que hayan sido declaradas como nacionales para estos efectos por la Dirección.

Artículo 5° El Estado, las Municipalidades, los entes descentralizados de la Administración Pública y las entidades concesionarias de bienes o de servicios de interés público, efectuarán preferentemente sus importaciones y exportaciones en embarcaciones de la Flota Mercante del Estado, siempre que éstas tengan disponibilidad de bodegas.

En los casos en que la Flota Mercante del Estado no pueda atender oportunamente el embarque de las cargas a que se refiere el inciso precedente, tendrán preferencia en su transporte las demás embarcaciones de bandera nacional.

Artículo 6° No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando dichas cargas sean financiadas con créditos otorgados por instituciones extranjeras que exijan la participación de sus propias naves en el transporte, podrá limitarse al 50 por ciento del flete el embarque en embarcaciones de bandera paraguaya.

Artículo 7° Para los efectos de la reserva de cargas, el transporte fluvial y marítimo entre Paraguay y los países atendidos o que se atiendan en el futuro por empresas navieras nacionales, se considerará separadamente por carga de exportación y de importación y dentro de éstas, por carga general, carga de frigorífico, carga a granel sólida y carga a granel líquida, y por tráficos, países, zonas o puertos de origen y destino, según fuera el caso.

La distribución de cargas se computará sobre la base del flete que éstas generan.

Artículo 8° La carga de importación que se transborda en puertos extranjeros servidos por embarcaciones de bandera paraguaya, quedará afecta a las disposiciones legales y reglamentarias de la reserva de cargas.

Artículo 9° Las tarifas de fletes marítimos que se apliquen no serán superiores a las determinadas por las Conferencias marítimas o por las condiciones imperantes en los tráficos respectivos, y las de los fletes fluviales, a las fijadas por la Dirección o las establecidas por las Conferencias de fletes internacionales en las que participen armadores nacionales.

Artículo 10° Las medidas que se adopten para la reserva legal de fletes no podrán significar discriminación de cargas ni atrasos en el embarque superiores a 72 horas para los productos perecederos o de pronto deterioro o corrupción y de 10 días para el resto de la carga de exportación e importación.

Artículo 11° Para el cumplimiento de la reserva de cargas, toda importación o exportación, incluso aquellas que efectúen o controlen organismos fiscales, de administración autónoma o municipales, deberá ser registrada en el Banco Central del Paraguay.

Para dichos efectos, podrá emplearse la licencia o permiso de importación o exportación o un formulario especial de registro de embarque.

En todo caso, ese registro deberá contener las siguientes informaciones:

Número correlativo
Nombre del exportador y del importador
Cantidad, detalle y peso de la mercadería
Monto del flete
Vía de transporte
Puerto de embarque
Puerto de descarga

El formulario de registro no debe indicar nombre de embarcación o de empresa naviera alguna.

Artículo 12° El Banco Central distribuirá la carga, timbrando claramente los formularios de registro de embarque - o la licencia de exportación o importación - con un sello visible, en español y en inglés, que diga "Embarque en nave paraguaya" o "Embarque libre".

La distribución se hará por el valor de los fletes, teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 295 y del presente Reglamento, en forma de cumplir diariamente con las cuotas asignadas a la bandera nacional.

En esta distribución se dará preferencia para el timbraje "Embarque libre" a las cargas financiadas por instituciones oficiales extranjeras.

El Banco Central remitirá directamente a la Dirección General de la Marina Mercante copia de cada registro que curse, al día siguiente de su timbraje.

Artículo 13° La mercadería amparada por un formulario de registro timbrado "Embarque en nave paraguaya" deberá ser embarcada obligatoriamente en:

a) embarcación de bandera nacional; o
b) nave extranjera arrendada y operada por una empresa naviera paraguaya y declarada como embarcación nacional, para estos efectos, por la Dirección. La mercadería amparada por un formulario de registro "Embarque libre" podrá ser embarcada en cualquier nave.

Al efectuar el registro previo de importación o exportación, los interesados podrán solicitar del Banco Central el número de copias necesarias para verificar el cumplimiento de la reserva de cargas.

Artículo 14° Las naves extranjeras o sus respectivos agentes presentarán a la Aduana, juntamente con los manifiestos de carga de importación o exportación, copia de los registros de embarque correspondientes.

Artículo 15° La Aduana deberá adoptar todas las medidas necesarias para fiscalizar que las embarcaciones cumplan con la distribución de cargas dispuesta por el Banco Central.

En el caso de exportación, la Aduana no permitirá el embarque en nave extranjera de carga timbrada "Embarque en nave paraguaya", salvo que el exportador compruebe, mediante certificado expedido por la Flota Mercante del Estado o por la empresa naviera nacional que atiende el tráfico respectivo, que no había embarcación de bandera nacional disponible para efectuar el embarque dentro de los plazos indicados en el artículo 10° del presente Reglamento.

En el caso de importación, la Aduana no despachará la mercadería amparada por un registro "Embarque en nave paraguaya" que llegue al país en una embarcación extranjera, mientras no se compruebe, en la forma indicada en el inciso anterior, que no había embarcación nacional disponible dentro de los plazos reglamentarios, o no se haya cumplido la sanción dispuesta por el artículo 7° de la Ley 295 o afianzado el importe correspondiente a la multa.

Artículo 16° Establecida una infracción por la Aduana, el funcionario respectivo formulará la denuncia a la Dirección General de Aduanas, la que la transmitirá a la Dirección General de la Marina Mercante para que instruya el sumario correspondiente, con intervención del presunto infractor. La investigación sumaria determinará si la responsabilidad consiguiente afecta a la empresa naviera, a su agente legalmente reconocido, al importador o al exportador correspondiente, o al agente de Aduana.

Artículo 17° Las empresas navieras nacionales y las agencias de naves extranjeras harán llegar a la Dirección, dentro del plazo de siete días del arribo o zarpe de sus embarcaciones, copia de los respectivos manifiestos de carga de importación o exportación.

Dichos manifiestos contendrán, frente a cada partida, el número del registro de embarque a que se refiere el artículo 11° del presente Reglamento; el valor del flete correspondiente a cada conocimiento de embarque y el valor de los recargos sobre el flete, si los hubiere.

Artículo 18° La Dirección llevará la estadística anual del transporte fluvial y marítimo del país, por tonelajes y fletes, con indicación de los tipos de carga, tráficos y países, y en particular, de la carga transportada entre el Paraguay y los países atendidos por empresas navieras nacionales, ya sea en forma regular u ocasional, en ambos sentidos del tráfico.

A la vez, efectuará balances trimestrales que indiquen los porcentajes de participación de las embarcaciones nacionales, por tonelajes transportados y por fletes devengados, en los tráficos que ellas atienden.

La Dirección dará a conocer estos balances, a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, a los organismos del Supremo Gobierno que deban intervenir en la política naviera del país.

Artículo 19° Las empresas navieras nacionales mantendrán permanentemente informada a la Dirección acerca de los tráficos que atienden y de las embarcaciones que los sirven, con indicación de su capacidad y de la frecuencia de las recaladas.

Artículo 20° La Dirección hará llegar periódicamente y cada vez que una innovación lo justifique, tanto al Banco Central del Paraguay como a la Dirección General de Aduana, una relación de las empresas paraguayas de servicio exterior, con indicación de los tráficos, zonas y puertos extranjeros que atienden y del nombre de las embarcaciones de bandera nacional y de los buques extranjeros fletados y operados por ellas que hayan sido declarados como nacionales para los efectos de la reserva de cargas.

Artículo 21° Las disposiciones del presente Reglamento comenzarán a regir 120 días después de su publicación.

Artículo 22° Comuníquese, publíquese y dése al Diario Oficial.