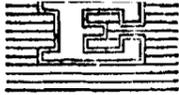


NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LA BIBLIOTECA 

GENERAL
E/CN.12/499
7 de abril de 1959

ESPAÑOL
ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Octavo período de sesiones
Panamá, mayo de 1959

FUNCION DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN UN
MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

INDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCION	1
1. Apreciaciones generales	2
2. Trigo y harina de trigo	5
3. Productos lácteos	7
4. Grasas y aceites	7
Capítulo I. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y PERSPECTIVAS DE AMPLIACION DEL INTERCAMBIO IN- TERLATINOAMERICANO	9
I. <u>Resumen de conclusiones</u>	9
II. <u>La situación de los productos agropecuarios en el comer- cio interlatinoamericano</u>	11
III. <u>Exportaciones agropecuarias latinoamericanas</u>	14
1. Análisis por productos	14
2. Análisis por países	19
IV. <u>Importaciones agropecuarias latinoamericanas</u>	24
1. Análisis por productos	24
2. Análisis por países	27
V. <u>El problema de las importaciones agropecuarias de ca- rácter no comercial</u>	32
VI. <u>Perspectivas a largo plazo de la demanda de productos agropecuarios en América Latina</u>	34
VII. <u>Obstáculos internos de orden estructural con que tropie- za en América Latina el adelanto agropecuario</u>	37
VIII. <u>Otros obstáculos al comercio interlatinoamericano</u>	41
Capítulo II. COMERCIO EXTERIOR DEL TRIGO Y PERSPECTIVAS DE AMPLIACION DEL INTERCAMBIO INTERLATINOAMERICANO ..	45
<u>Introducción</u>	45
I. <u>El consumo</u>	48
II. <u>La producción</u>	53
III. <u>El comercio exterior del trigo</u>	61
1. El balance del comercio exterior del trigo	61
2. Origen y dirección del comercio	63

	<u>Páginas</u>
3. Dirección de las exportaciones latinoamericanas	70
4. Restricciones al comercio triguero	71
5. Ventas realizadas por el gobierno de los Estados Unidos y su efecto en el comercio interlatinoamericano del trigo	78
IV. <u>Posibilidades de mayor intercambio intrarregional</u>	82
Capítulo III. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y PERSPECTIVAS DE AMPLIACION DEL INTERCAMBIO INTERLATINOAMERICANO	85
<u>Introducción</u>	85
I. <u>Abastecimiento de leche y productos lácteos en América Latina</u>	89
1. La producción de leche y derivados	92
2. El comercio exterior de los productos lácteos	94
3. Abastecimiento y consumo de productos lácteos	96
II. <u>El comercio latinoamericano de productos lácteos</u>	100
1. Importaciones	100
a) Volumen total de las importaciones	100
b) Importaciones por productos	100
c) Origen y destino de las importaciones	111
2. Exportaciones	119
III. <u>Restricciones, acuerdos y política de comercio de los productos lácteos en América Latina</u>	122
1. Restricción de importaciones	122
2. Importaciones en virtud de la Ley 480	127
IV. <u>Las posibilidades de un comercio intrarregional más amplio de productos lácteos</u>	129
1. Posibilidades de expansión a corto plazo	132
2. Perspectivas a largo plazo	133
Capítulo IV. COMERCIO EXTERIOR DE ACEITES Y GRASAS Y PERSPECTIVAS DE AMPLIACION DEL INTERCAMBIO INTERLATINOAMERICANO	136
<u>Introducción</u>	136
I. <u>Tendencias de la producción total del comercio y del consumo</u>	139
II. <u>Comercio total de aceites y grasas por tipo de producto</u> ..	145

	<u>Páginas</u>
III. <u>Composición del comercio de los principales aceites vegetales comestibles</u>	152
1. Semilla de algodón	158
2. Copra	159
3. Maní	159
4. Ajonjolí	160
5. Girasol	160
6. Otros aceites vegetales comestibles	161
7. Subproductos de las oleaginosas	161
IV. <u>Niveles arancelarios y otros aspectos de la política comercial que influyen en el intercambio regional de aceites y grasas</u>	162
Importaciones de excedentes norteamericanos	166
V. <u>Perspectivas de un mayor comercio interlatinoamericano de aceites y grasas</u>	168
1. Exportaciones a países fuera de la región	169
2. Política nacional de autoabastecimiento	170
3. Productos con perspectivas favorables	171
4. Posibilidades a corto plazo de aumentar el intercambio	172
5. Posibilidades a más largo plazo	175

INTRODUCCION

En vista de la importancia de la agricultura en el actual intercambio comercial entre los países latinoamericanos, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) decidieron estudiar, a través de su Programa Conjunto, la función de los productos agropecuarios en un mercado regional latinoamericano.

Se observa que la brecha entre la demanda y la oferta de los productos agropecuarios, particularmente alimentos, ha venido ampliándose en muchos países de América Latina y que para elevar o mantener el consumo de la población ha habido que aumentar las importaciones o disminuir las exportaciones. La CEPAL y la FAO están estudiando los problemas que plantea este desequilibrio en el intercambio de productos agrícolas y las posibilidades que ofrecería un mercado común para reestablecer el equilibrio deseado entre oferta y demanda. Las investigaciones se llevan a cabo en dos etapas. En la primera, ya terminada en la parte a que se refieren las cuatro notas que ahora se presentan a la consideración del Octavo Período de Sesiones de la Comisión (un plantemamiento general del problema y notas sobre tres productos: trigo, productos lácteos y grasas y aceites) y en vías de completarse con cuatro estudios adicionales (carne, lanas, frutas y algodón), se ha tratado de utilizar todo el material disponible en la sede de Santiago para analizar las particularidades del comercio interlatinoamericano de estos artículos y puntualizar algunos de sus problemas. En la segunda etapa, que deberá completarse en el curso del presente año, se tratará de estudiar las posibilidades de ampliación de la oferta de los productos antes mencionados en América Latina, tanto para abastecer el crecimiento de la demanda derivada de ingresos cada vez más altos, como para incrementar las exportaciones en general. Se examinarán los problemas y obstáculos del desarrollo agrícola y las posibilidades de una mejor integración de las economías nacionales para lograr una producción más eficiente de acuerdo con las características de cada zona, y un mejor aprovechamiento de los recursos. Se ha planeado cumplir esta segunda etapa mediante una serie de investigaciones in situ que permitan recoger información adicional y discutir los problemas y las posibilidades con funcionarios y productores de los

/propios países.

propios países. Se estima que una vez cumplida esta segunda parte los estudios tendrán un valor intrínseco mayor, aún en ausencia de un mercado regional.

Además de los productos y problemas que se ha propuesto estudiar el Grupo Conjunto CEPAL/FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación presentará separadamente una nota sobre productos forestales.

Las conclusiones y apreciaciones que se han podido derivar hasta hoy deben considerarse como muy preliminares. Solamente después de terminada la segunda etapa de labores se tendrán todos los elementos de juicio necesarios para poder formular afirmaciones más concretas.

En los párrafos siguientes se da un breve resumen de los resultados de las investigaciones realizadas hasta ahora.

1. Apreciaciones generales

Las actividades agropecuarias siguen siendo la principal ocupación de más de la mitad de la población económicamente activa de América Latina. Además, de ella provienen más de las dos terceras partes de los ingresos totales de exportación de los países latinoamericanos en conjunto. Los productos agropecuarios constituyen asimismo las dos terceras partes, más o menos, del comercio interlatinoamericano y las exportaciones de muchos países se componen casi exclusivamente de tales productos. Es muy probable, entonces, que desempeñen un papel importante en cualquier tipo de mercado regional que llegara a establecerse siempre que éste comprendiera efectivamente un volumen importante de transacciones.

El comercio agropecuario interlatinoamericano llega a cerca de 400 millones de dólares anuales en cada sentido. Esta suma, comparada con los ingresos totales de la exportación agropecuaria de América Latina, que se calculan en más de 4 200 millones de dólares, parece bastante pequeña; con todo, representa más de las dos quintas partes de todas las importaciones agropecuarias que ascienden a unos 900 millones de dólares. América Latina abastece, en consecuencia, la mayor parte de sus necesidades de importación de productos agropecuarios, superando a los Estados Unidos y al resto del

/mundo, en

mundo, en este orden.^{1/}

El desarrollo industrial que pudiera esperarse como consecuencia de la aplicación de un plan de integración económica podría aumentar considerablemente las necesidades de materias primas tales como fibras y madera. El caso de esta última es de especial importancia ya que América Latina importa en la actualidad alrededor de 260 millones de dólares anuales de pasta de madera, papel de periódico y cartón, habiendo claras posibilidades de producir estos artículos localmente.

Es probable que todo plan de integración regional se aplique muy gradualmente de manera que las repercusiones a largo plazo de cualquier sistema futuro serían muy distintas de sus efectos a corto plazo. En particular, no sería dable esperar ningún cambio radical en la composición de la agricultura y el comercio agropecuario de América Latina en los primeros años después de iniciada la integración.

Una intensificación del comercio interlatinoamericano podría conseguirse a corto plazo eliminando parcialmente del mercado de importación los abastecedores ajenos a América Latina. El valor de las importaciones agropecuarias desde el resto del mundo asciende a unos 500 millones de dólares anuales, pero existen diversas razones que dificultan y aun hacen imposible en muchos casos la simple sustitución de las importaciones extrarregionales. Por lo tanto, no sería de extrañar que en los próximos años los abastecedores latinoamericanos sólo absorbieran una pequeña fracción de este total.

En un plazo más largo la situación sería distinta, pues se espera que la fuerte presión de la demanda de productos agrícolas siga aumentando progresivamente. Para evitar que los precios vuelvan a subir en exceso y

^{1/} Las cifras usadas en este estudio difieren un tanto de las empleadas en el documento intitulado Perspectivas de Desarrollo Económico en América Latina y el Mercado Común, (E/CN.12/C.1/13) por las siguientes razones:

- a) Este trabajo se refiere al período 1955-57, al paso que el otro cubre el de 1954-56;
- b) Este estudio abarca 25 productos o grupos de productos y el otro solamente once; y,
- c) Este análisis utiliza cifras a precios corrientes, mientras que el otro se basa en volúmenes calculados a precios de 1950.

/haya que

haya que recurrir a abastecedores no latinoamericanos, es probable que estos países tengan en cuenta la especialización en el orden regional, como método apropiado de estimular la producción. Excepción hecha de aquellos productos para los cuales se preferirá siempre la autarquía, existen pues argumentos poderosos en favor de la integración regional a la luz de las perspectivas a largo plazo.

Las importaciones de trigo, harina de trigo, aceites, oleaginosas y productos grasos y lácteos representan en conjunto alrededor de 400 millones de dólares, o sea, más de la mitad de las importaciones agropecuarias totales. El análisis preliminar demuestra que esta pesada carga que soporta la capacidad para importar de América Latina probablemente aumentará mucho en el futuro a menos que se dé un gran impulso a la producción regional. Las importaciones de pescado, carne, maíz, malta, tabaco, fruta, algodón y otros pocos productos plantean también un serio problema, aunque de menor importancia. Por lo tanto, el rápido aumento previsto de la demanda de productos agropecuarios en América Latina debe, a la larga, ofrecer excelentes perspectivas para la feliz aplicación de un sistema de integración.

En la mayoría de los países latinoamericanos intervienen varios factores estructurales que entorpecen el desarrollo agropecuario. De no eliminarse tales obstáculos se correría el riesgo de que el estímulo debido a cualquier tipo de integración resultara muy limitado y no tuviera utilidad apreciable para la producción agropecuaria de América Latina.

Los obstáculos generales con que tropieza el comercio latinoamericano se han examinado en otra oportunidad.^{2/} Algunos problemas, como los fletes demasiado altos y la falta de medios adecuados de transporte, pueden tener una influencia perjudicial en el comercio agropecuario y únicamente con su eliminación gradual podría lograrse la aplicación satisfactoria de un programa de integración.

Algunos países latinoamericanos han recibido recientemente importantes cantidades de productos agropecuarios en condiciones no del todo comerciales o a título de donación. Aunque cumplen muchos fines útiles, tales importaciones podrían contribuir a aumentar el margen de incertidumbre en los planes de integración.

^{2/} Véase el documento E/CN.12/CI/WG/2/2 del Grupo de Trabajo de Mercado Regional.

2. Trigo y harina de trigo

Estimaciones muy preliminares de la demanda futura de América Latina hechas por la CEPAL más bien con el fin de definir el problema que con el deseo de cuantificar el consumo a un plazo dado, indican que en ella la demanda de trigo - que hoy día es de 10.0 millones de toneladas más o menos - llegará aproximadamente a 20.0 millones de toneladas en 1975. Con los elementos de juicio disponibles se considera que aún en el caso de que los países de producción deficitaria lograran utilizar para 1975 la totalidad de las tierras aptas para el cultivo de este cereal y mejorar sus rendimientos por hectárea en un 15 por ciento, sus necesidades de importación continuarían aumentando para pasar de 3.4 millones de toneladas en 1955-57 a 6.1 millones en 1975. En igual forma, si la Argentina y el Uruguay pudieran poner en producción todas sus tierras trigueras y lograran aumentar 16.6 por ciento su producción por hectárea, podrían disponer de un saldo exportable de 10.0 millones de toneladas aproximadamente, o sea lo suficiente para cubrir con exceso el déficit de América Latina, manteniendo al mismo tiempo el actual volumen del comercio con el resto del mundo. Sin embargo, para alcanzar este aumento de la producción se necesitarían ingentes inversiones para mejorar la técnica y ampliar las áreas sembradas, y sería preciso aplicar una política efectiva de incentivos. Es éste un problema que merece estudio detenido.

Las importaciones de trigo y sus derivados forman el renglón principal de las importaciones de alimentos y materias primas de origen agropecuario de los países de producción deficitaria. Son además el producto agrícola de exportación más importante para los países tradicionalmente exportadores de este cereal.

Bajo la forma de pan y de pastas, el trigo se ha convertido en el alimento básico de la población urbana. El consumo medio de trigo por habitante en América Latina ha aumentado de 47.2 kilogramos en 1934-38 a 55.5 en 1955-57. La elasticidad-ingreso de la demanda sería aproximadamente de 0.4.

La producción triguera total de América Latina ha pasado de 8.1 millones de toneladas en 1934-38 a 10.9 millones de toneladas en 1955-57, pero medida su función del crecimiento demográfico, bajó de 70.1 kilogramos por habitante en el primer período a sólo 60.8 en el segundo.

/Como consecuencia

Como consecuencia del aumento del consumo y de las limitaciones de la producción, para satisfacer las necesidades de su consumo los países deficitarios han debido recurrir cada vez más al abastecimiento exterior.

Por su parte, la zona tradicionalmente productora de trigo perdió importancia como exportadora mundial de modo que el balance del comercio triguero de América Latina se ha tornado cada vez menos favorable. Si continuara la tendencia registrada en el pasado, podría convertirse en importadora neta en plazo relativamente corto.

Salvo en los países de la zona templada de América del Sur, donde existen recursos para ampliar la producción, el resto de América Latina no dispone de un medio ecológico adecuado para acrecentar la producción y satisfacer el fuerte incremento de la demanda y disminuir las actuales importaciones.

Si bien el comercio interlatinoamericano de trigo y harina ha aumentado considerablemente en los últimos años, sólo abarca alrededor del 50 por ciento de los saldos exportables de la Argentina y el Uruguay.

Como consecuencia de la política de liquidación de excedentes de Estados Unidos (Ley 480), este país ha aumentado en gran medida sus exportaciones de trigo a la zona sur de América Latina cuyo abastecimiento dependía casi exclusivamente de la Argentina y el Uruguay. De continuarse por largo tiempo esas ventas, realizadas fuera de los canales normales del comercio podrían contribuir a trastornar la producción de la zona al restar incentivos a los abastecedores tradicionales.

Con el fin de mantener el precio del pan al alcance de las clases populares, la mayoría de los países importadores han fijado un arancel reducido.

En los países de producción deficitaria, donde se están haciendo esfuerzos para incrementar el cultivo con el fin de evitar la competencia del trigo extranjero, los gobiernos han establecido el monopolio o la regulación absoluta de las importaciones, fijando además las cantidades que pueden importarse.

Más bien que las trabas de tipo arancelario, los principales obstáculos a un mayor incremento del comercio interlatinoamericano del trigo son los problemas de transporte internacional (falta de vías directas de comunicación

/que cuenten

que cuenten con carga en ambos sentidos, falta de facilidades de descarga, demanda muy reducida, etc.) la carencia de vinculaciones comerciales y el limitado intercambio entre las zonas norte y sur de América Latina.

La creciente competencia que el trigo sudamericano encuentran en los mercados europeos es una razón más para buscar la intensificación del comercio interlatinoamericano. Sin embargo, es importante llegar a ella manteniendo hasta donde sea posible las ventas al resto del mundo.

3. Productos lácteos

La producción de leche y sus derivados en América Latina ha experimentado en los últimos años un franco progreso. Sin embargo, este aumento no ha logrado satisfacer la creciente demanda resultante del crecimiento de la población y del ingreso, por lo que el comercio de importación aumenta cada año.

Aunque las importaciones de productos lácteos de países no latinoamericanos equivalen sólo al 4 por ciento de la producción de América Latina, ellas implican un gasto considerable de divisas y pueden considerarse como un factor que tiende a desalentar la industria lechera de estos países y el comercio entre ellos.

El régimen arancelario actual y las restricciones cambiarias y cuantitativas no parecen constituir obstáculo serio a las importaciones desde fuera de América Latina, que entre 1950-52 y 1955-57 crecieron 54 por ciento.

La industria lechera representa un renglón de especial importancia para la economía de América Latina y podría contribuir grandemente a acrecentar el comercio entre los países que la forman.

4. Grasas y aceites

La demanda latinoamericana de grasas y aceites ha aumentado mucho desde la preguerra debido al rápido crecimiento de la población y a la tendencia hacia un mayor consumo por habitante. A pesar de ello, el consumo actual es relativamente bajo comparado con el de otras regiones del mundo, por lo que es de suponer que exista una amplia demanda potencial de tales productos y que las necesidades sigan creciendo con ritmo acelerado.

La producción de grasas y aceites en América Latina entre 1934-38 y 1957 se elevó cerca de 33 por ciento. No obstante esta tasa de aumento no

/fue suficiente

fue suficiente para cubrir la mayor demanda. Consecuencia de ello, las exportaciones han disminuido y las importaciones han aumentado. En tanto que en la preguerra las exportaciones latinoamericanas de grasas y aceites superaban a las importaciones en cerca de medio millón de toneladas anuales, en años recientes el balance del comercio ha desmejorado al punto que las últimas sobrepasan por lo general a las primeras.

Debido a los tipos de productos que entran en la composición del comercio latinoamericano de grasas y aceites, el intercambio se ha realizado hasta ahora principalmente con otras regiones del mundo. Las grasas y aceites no comestibles van a los países industrializados, al paso que América Latina importa generalmente productos comestibles. El comercio interlatinoamericano es pequeño y representa sólo alrededor de 5 por ciento del comercio total de grasas y aceites. Una de las principales causas de este limitado intercambio es la falta de abastecimientos internos adecuados.

En la mayoría de los países latinoamericanos existen perspectivas favorables para un aumento de la producción de grasas y aceites, sobre todo de origen vegetal. Este hecho, unido al crecimiento de la demanda interna de estos productos abre amplias oportunidades para dilatar el volumen del comercio entre los propios países latinoamericanos, siempre que la producción local pueda ofrecerse a precios de competencia.

Capítulo I

COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y PERSPECTIVAS
DE AMPLIACION DEL INTERCAMBIO INTERLATINOAMERICANO

I. RESUMEN DE CONCLUSIONES

a) La industria agropecuaria sigue siendo la principal ocupación de más de la mitad de la población económicamente activa de América Latina. Además, de ella derivan más de las dos terceras partes de los ingresos totales de exportación de los países latinoamericanos en conjunto. Los productos agropecuarios constituyen asimismo las dos terceras partes, más o menos del comercio interlatinoamericano y las exportaciones de muchos países se componen casi exclusivamente de tales productos. Es muy probable, entonces, que desempeñen un papel importante en un sistema cualquiera de mercado regional siempre que comprenda efectivamente un volumen importante de transacciones.

b) El comercio interlatinoamericano de productos agropecuarios llega a cerca de 400 millones de dólares anuales. Esta suma, comparada con las utilidades totales de la exportación agropecuaria de América Latina, que se calculan en más de 4 200 millones de dólares, parece bastante pequeña; con todo, representa más de dos quintas partes de todas las importaciones agropecuarias de la región, que llegan a unos 900 millones de dólares. Por consiguiente, América Latina es su mayor abastecedor de productos agropecuarios superando a los Estados Unidos y al resto del mundo, en este orden.

c) El comercio interlatinoamericano se efectúa principalmente entre los países del sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, entre los cuales varía considerablemente la composición de la producción. Por lo tanto, el comercio interlatinoamericano podría desarrollarse aun más en la zona sur si se suprimieran, o por lo menos se atenuaran, los obstáculos con que actualmente tropieza.

d) Como es probable que cualquier plan de integración regional se aplique muy gradualmente, las repercusiones a largo plazo de cualquier sistema futuro serán muy distintas de sus efectos a corto plazo. En particular, no es dable esperar ningún cambio radical en la composición de la agricultura y el comercio agropecuario de América Latina en los primeros años después de iniciada la integración.

/e) A corto

e) A corto plazo, el desarrollo del comercio interlatinoamericano podría conseguirse parcialmente si se eliminaran del mercado de importación los abastecedores ajenos a la región. Aunque el valor de las importaciones agropecuarias desde el resto del mundo asciende a unos 500 millones de dólares anuales, hay varias razones que impiden en muchos casos que la simple sustitución de las importaciones extrarregionales se justifique o resulte provechosa. Por lo tanto es probable que en los próximos años los abastecedores latinoamericanos sólo puedan absorber una pequeña fracción de este total.

f) Con el tiempo la situación sería distinta, porque se espera que la fuerte presión de la demanda de productos agrícolas siga aumentando apreciablemente. Para evitar que los precios vuelvan a subir excesivamente y sea necesario recurrir a abastecedores ajenos a la región, es probable que los países latinoamericanos tengan en cuenta la especialización en el orden regional, como método apropiado de estimular la producción. Excepción hecha de aquellos productos para los que siempre se preferirá la autarquía, existen pues argumentos poderosos en favor de la integración regional a la luz de las perspectivas a largo plazo.

g) Las importaciones agropecuarias de las tres categorías siguientes: trigo y harina de trigo, aceites y oleaginosas, y productos grasos y lecheros, representan en conjunto alrededor de 400 millones de dólares, o sea, más de la mitad de las importaciones de este tipo. El análisis preliminar demuestra que esta pesada carga que soporta la capacidad para importar de América Latina probablemente aumentará mucho en el futuro a menos que se dé un gran estímulo a la producción regional. Las importaciones de pescado, carne, maíz, malta, tabaco, fruta, algodón y otros pocos productos plantean también un serio problema, aunque de menor importancia. Por lo tanto, la rápida expansión prevista del mercado de productos agropecuarios en América Latina debe a la larga ofrecer excelentes perspectivas para la feliz aplicación de un sistema de integración.

h) La mayor industrialización que cabe esperar de cualquier sistema de integración podrá redundar en una mayor demanda de importaciones de materias primas agropecuarias como fibras y madera. Vale la pena mencionar el caso de este último producto, pues las importaciones latinoamericanas
/actuales de

actuales de pasta de madera, papel de diario, y papeles y cartones superan los 260 millones de dólares anuales y la región tiene excelentes posibilidades de proporcionar las materias primas que requieren las industrias locales del ramo.

i) En la mayor parte de los países latinoamericanos intervienen varios factores estructurales que entorpecen el desarrollo agropecuario. Si no se eliminan, se corre el riesgo de que el estímulo debido a cualquier tipo de integración resulte muy limitado y no tenga utilidad apreciable para la producción agropecuaria de América Latina.

j) Los obstáculos generales con que tropieza el comercio latinoamericano han sido examinados en otra oportunidad.^{1/} Algunos problemas, como los fletes excesivamente altos y la falta de medios adecuados de transporte, pueden tener una influencia perjudicial en el comercio agropecuario y únicamente con su eliminación gradual podrá lograrse la aplicación satisfactoria de todo el programa de integración.

k) Algunos países latinoamericanos han recibido recientemente importantes cantidades de productos agropecuarios en condiciones no enteramente comerciales o a título de donación. Aunque cumplen muchos fines útiles, tales importaciones contribuyen a aumentar el margen de incertidumbre de los planes de integración.

II. LA SITUACION DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN EL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO

El comercio interlatinoamericano es casi exclusivamente de productos primarios, llamados tradicionales, entre los cuales predominan los agropecuarios. Un muestreo que comprendió más del 90 por ciento del valor total de los productos comerciados en la región en 1955 indicó que el intercambio se dividía más o menos del modo siguiente:^{1/}

-
- 1/ Véase el documento E/CN.12/CI/WG/2/2 del Grupo de Trabajo del Mercado Regional.
- 2/ Véase el documento E/CN.12/CI/WG/2 del Grupo de Trabajo de Mercado Regional.

COMERCIO INTERLATINOAMERICANO (1955)

Grupos de productos	Porcentaje del valor total
Alimentos	48
Materias primas agropecuarias	<u>18</u>
Total productos agropecuarios	66
Metales y otros productos mineros	4
Combustibles (petróleo casi exclusivamente)	<u>27</u>
Total productos primarios no agrícolas	31
Total productos primarios	97
Total manufacturas	<u>3</u>
Total productos	100

Aunque estos porcentajes varían anualmente, las diferencias no son muy grandes. Además, 1955 fue un año de prosperidad continua y de condiciones de intercambio más bien estable, puede reconocer entonces que los productos agropecuarios representan por sí solos más o menos dos terceras partes del valor del comercio interlatinoamericano, y que el segundo producto en orden de importancia es el petróleo, casi todo exportado por Venezuela a otros países latinoamericanos. Si se omite este rubro, los productos agropecuarios representan más de nueve décimas partes del intercambio en América Latina.

Por consiguiente, el predominio del intercambio agropecuario en América Latina significa que todo plan de importancia práctica inmediata para el incremento del comercio interlatinoamericano debe tener en cuenta estos productos. Por ejemplo, la creación de una zona de libre comercio sólo podría abarcar una gran proporción de las transacciones si los productos tradicionales, y sobre todo la mayoría de los agropecuarios, pudieran circular libremente en la región. Si se tratara de liberalizar un 80 por ciento del intercambio - porcentaje que se mencionó explícitamente en el AGAAC durante los debates referentes a la Comunidad Económica Europea -

/es evidente

es evidente que dicha meta sólo podría alcanzarse si se incluyera el grueso del intercambio agropecuario. Aunque sólo se consiguiera liberalizar un por ciento muy inferior, y el ejemplo del régimen de integración centroamericano parece apuntar en esa dirección, los productos agropecuarios tendrían que seguir formando la base del acuerdo. Aparte de constituir los productos agropecuarios el renglón principal de comercio, la diversidad de climas y de otras condiciones naturales de la región hace que puedan complementarse muy bien las posibilidades de producción de las distintas zonas. En tal caso, el intercambio de productos agropecuarios corresponde con las necesidades naturales y las económicas y técnicas bien definidas. Además, casi todos estos productos se obtienen con facilidad y en grandes cantidades en América Latina, y por lo común pueden compararse favorablemente en calidad de costo con los internacionales.

Se conocen bastante bien los problemas de comercialización de estos productos y se ha acumulado una considerable experiencia en su manipulación. Por último, la elevada tasa de crecimiento demográfico y la lentitud con que aumentan los ingresos dan origen a una rápida expansión de la demanda de muchos productos agropecuarios, y para satisfacerla, en las condiciones actuales, sería necesario aumentar gradualmente las importaciones del exterior, aunque ellos podrían obtenerse fácilmente en la región si se organizara mejor el comercio con este fin.

Falta averiguar cuáles productos se beneficiarían más con la integración y en qué medida pueden influir en los resultados de todo el sistema. Será necesario, sin embargo, analizar este aspecto desde dos puntos de vista distintos. En primer lugar está el problema de un posible mejoramiento del intercambio actual. En segundo lugar, el problema mucho más hipotético de estudiar las proyecciones a largo plazo de la situación para descubrir en qué medida podría influir en ellas la integración. Se examinará en seguida, el primero de estos problemas.

/III. EXPORTACIONES

III. EXPORTACIONES AGROPECUARIAS LATINOAMERICANAS

1. Análisis por productos

A continuación se presentan cuadros generales sobre el comercio latinoamericano de productos agropecuarios, que se refieren al promedio anual de los valores negociados en el trienio 1955-57, último período para el cual se dispone de cifras adecuadas. Se prepararon los cuadros para un período trienal porque la producción agropecuaria y, por ende, el comercio varían considerablemente de un año a otro debido al clima y a otros factores. Los valores se dan en dólares para facilitar la comparación. El problema de elegir tipos de cambio adecuados ha sido resuelto con el empleo de cifras ya convertidas en el caso de los países que ya las habían publicado y, en los demás, convirtiendo los valores en moneda nacional a dólares al tipo de cambio del Fondo Monetario Internacional.^{3/}

Se han incluido en los cuadros los productos agropecuarios más importantes del comercio latinoamericano. En cada caso, se dan por separado las cifras correspondientes al intercambio en América Latina, al comercio con los Estados Unidos y también con el resto del mundo, constituido en su mayor parte por el intercambio con la Europa occidental y el Canadá.

En el cuadro I-1 aparecen las exportaciones agropecuarias de América Latina. En él puede apreciarse la situación sobresaliente de los alimentos - incluso bebidas y tabaco -, que constituyen más de cuatro quintas partes de las exportaciones agropecuarias de la región con un total de casi 4 200 millones de dólares. En estas cifras tiene influencia preponderante el café, que representa más de 44 por ciento de los ingresos de exportación latinoamericanos. Por otra parte, la composición del comercio de exportación muestra que no existe una gran diversificación económica. Sólo dos productos - el café y el azúcar - representan juntos cerca del 60 por ciento de todas las ventas. En orden de importancia, representan más del 1 por ciento de las exportaciones totales los productos siguientes:

^{3/} Véase International financial statistics.

Cuadro I-1
AMERICA LATINA: EXPORTACIONES AGROPECUARIAS POR PRODUCTOS,
PROMEDIO 1955-57
(Valor f.o.b. en miles de dólares)

Productos	A América Latina	A Estados Unidos a/	Al resto del mundo	Total
Ganado bovino	13 843	8 344	210	22 397
Ganado ovino	908	-	446	1 354
Ganado porcino	45	-	1	46
Total ganado	(14 796)	(8 344)	(657)	(23 797)
Carne, enfriada y congelada	3 763	8 671	153 745	166 179
Carne, en conservas	873	29 433	58 224	88 530
Total carne	(4 636)	(38 104)	(211 969)	(254 709)
Total ganado y carne	(19 432)	(46 448)	(212 626)	(278 506)
Pescado b/	338	5 521	4 203	10 062
Leche elaborada	893	44	10	947
Mantequilla	1 425	-	8 836	10 261
Queso	1 233	953	183	2 369
Total productos lácteos	(3 551)	(997)	(9 029)	(13 577)
Trigo	94 248	8	11 218	206 474
Harina de trigo	9 445	-	17	9 462
Total trigo y harina de trigo	(103 693)	(8)	(112 235)	(215 936)
Arroz pilado	2 566	145	7 726	10 437
Maíz	1 962	712	43 474	46 148
Malta	3 140	700	-	3 840
Total granos	(111 362)	(1 565)	(163 435)	(276 361)
Azúcar	31 704	277 161	321 213	630 078
Fruta fresca	38 913	120 465	38 245	197 623
Fruta desecada	1 798	5 320	5 696	12 814
Fruta en conservas	723	234	1 447	2 404
Total frutas	(41 434)	(126 019)	(45 388)	(212 841)
Cacao	10 765	64 111	49 361	124 237
Café	38 272	1 262 264	545 734	1 846 270
Té	358	35	19	412
Mate	14 790	22	314	15 126
Total bebidas	(64 185)	(1 326 432)	(595 428)	(1 986 045)
Aceites comestibles	729	111	21 029	21 869
Grasas comestibles	3 037	-	1 978	5 015
Total aceites y grasas	(3 766)	(111)	(23 007)	(26 884)
Leguminosas y hortalizas en conservas	1 155	915	3 574	5 644
Tabaco en rama	2 771	12 784	31 732	47 287
Total alimentos	(279 697)	(1 797 953)	(1 409 635)	(3 487 285)
Algodón en rama	19 259	112 451 c/	205 232	336 942
Otras fibras vegetales	548	6 739	7 235	14 522
Total fibras vegetales	(19 807)	(119 190)	(212 467)	(351 464)

/Cont. Cuadro I-1

Cuadro I-1 (continuación)

Productos	A América Latina	A Estados Unidos	Al resto del mundo	Total
Lana sucia	286	45 923	120 700	166 909
Lana limpia	1 533	10 980	2 342	14 855
Total lana	(1 819)	(56 903)	(123 042)	(181 764)
Total fibras	(21 626)	(176 093)	(335 509)	(533 228)
Cueros	2 801	5 650	75 855	84 306
Oleaginosas	595	1 273	8 302	10 170
Madera en rollizos y semielaborada	84 096	3 798	9 346	97 240
Total materias primas	(109 118)	(186 814)	(429 012)	(724 944)
Total productos agropecuarios	388 815	1 984 767	1 838 647	4 212 229

a/ Comprende trasbordos.

b/ Si se hubieran incluido todos los productos pesqueros en este renglón, los totales respectivos habrían sido mucho más elevados.

c/ En su mayor parte trasbordos de México.

/Café

	<u>Por ciento</u>
Café	43.8
Azúcar	15.0
Algodón	8.0
Carne	6.0
Trigo y harina de trigo	5.1
Fruta (sobre todo bananos)	5.1
Lana	4.3
Cacao	2.9
Madera	2.3
Cueros	2.0
Maíz	1.1
Tabaco	1.1
Total	96.7

La composición del comercio interlatinoamericano es distinta. Los productos que representan más del uno por ciento de las exportaciones totales y que se envían a los países latinoamericanos son, nuevamente en orden:

	<u>Por ciento</u>
Trigo y harina de trigo	26.7
Madera	21.6
Fruta fresca	10.0
Café	9.8
Azúcar	8.2
Algodón	5.0
Mate	3.8
Ganado vacuno	3.6
Carne	1.2
Aceites y grasas comestibles	1.0

Sin embargo, el porcentaje de las exportaciones totales de cada producto que se envía a los mercados latinoamericanos suele ser pequeño y a veces insignificante. En consecuencia, el comercio interlatinoamericano de productos agropecuarios sólo representa menos de 10 por ciento del comercio latinoamericano total. Sólo cinco de los productos anotados

/superan este

superan este promedio. Para cada uno de ellos el porcentaje del comercio con otros países de la región por orden es el siguiente:

	<u>Porcientos</u>
Madera	86.5
Vacunos	61.8
Grasas comestibles	60.6
Trigo y harina de trigo	48.0
Fruta fresca	19.7

Por lo que se refiere a otros destinos, como los Estados Unidos de América son también grandes exportadores de productos agropecuarios, esto tiene considerable influencia en los movimientos comerciales de productos. Aunque no hay diferencia apreciable entre el valor de las exportaciones a los Estados Unidos y los que tienen otros destinos^{4/} - 47.1 y 43.7 por ciento del total respectivamente - las compras hechas por aquel país consisten sobre todo de productos tropicales como café, fruta fresca (sobre todo bananos) y cacao; más de dos terceras partes de las exportaciones de este último son absorbidas por los Estados Unidos. También hay considerables exportaciones de productos que hacen competencia a los de la producción interna de los Estados Unidos y que este país adquiere ocasionalmente en virtud de convenios comerciales especiales. Sólo el azúcar representa casi 300 millones de dólares, es decir, casi 7 por ciento de todo el comercio agropecuario de exportación de América Latina. Aparte de estos casos especiales, todos los productos que los Estados Unidos también producen se envían directamente a otras partes del mundo, sobre todo a Europa occidental.

En los convenios especiales de comercio entre los Estados Unidos y algunos países latinoamericanos se prevé generalmente cierta medida de reciprocidad, sobre todo en el caso del azúcar, antes mencionado. Por consiguiente, al evaluar las posibilidades de ampliar el comercio interlatinoamericano con la sustitución de importaciones procedentes de otras partes del mundo, hay que prestar debida atención a la probable prolongación de estas situaciones especiales.

^{4/} Si los trasbordos se dieran como lugar de destino final, los porcentajes probablemente se invertirían en contra de los Estados Unidos.

2. Análisis por países

En el cuadro I-2 se da el término medio para el período 1955-57 de los valores totales de las exportaciones agropecuarias de los países latinoamericanos. Los ingresos totales de las zonas norte y sur también se consideran separadamente y se indica el destino de las exportaciones con arreglo a la clasificación anterior. En cada caso se expresa en una columna auxiliar el porcentaje referente al total de la columna correspondiente.

El Brasil absorbe la mayor parte del ingreso de exportación debido en gran parte a su posición prominente en el comercio de café. La Argentina y Colombia ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente, y Cuba sigue muy de cerca al último de los países mencionados. A pesar de su tamaño, México sólo exporta la mitad más o menos, del total correspondiente a Colombia. Otros países están representados en el comercio total con porcentos mucho menores, pero conviene insistir en que no hay ninguna relación estable entre el tamaño del país y su capacidad para exportar productos agropecuarios.

Las exportaciones de la zona sur a otros países latinoamericanos ascienden a 350 millones de dólares, es decir, casi nueve décimas partes de todo el comercio interlatinoamericano, correspondiendo solamente a La Argentina y el Brasil unos 270 millones. Los países de la zona sur tienen los porcentos más elevados de participación en el comercio de exportación interlatinoamericano, excepción hecha de Bolivia cuyas exportaciones agropecuarias son insignificantes. En la zona norte, sólo Guatemala, Cuba y el Ecuador - este último país ocupa una posición geográfica intermedia - tienen una participación más o menos importante en dicho comercio.

Por lo que se refiere al volumen total de las exportaciones interlatinoamericanas, no hay tanta diferencia cuantitativa entre las dos zonas, pero ambas difieren considerablemente en cuanto al destino de su comercio. En tanto que el volumen total de las exportaciones de la zona sur al resto del mundo es casi el doble del que se envía a los Estados Unidos, la zona norte se encuentra en situación contraria. Esto puede deberse en cierto modo a la vecindad geográfica, pero como el comercio

Cuadro I-2

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES AGROPECUARIAS POR
 PAISES, PROMEDIO 1955-57

(Valor f.o.b. en miles de dólares)

País	A América Latina	Por ciento	A Estados Unidos a/	Por ciento	Al resto del mundo	Por ciento	Total	Por ciento
Argentina	128 266	33.0	79 628	4.0	515 580	28.0	723 474	17.2
Bolivia	269	0.1	-	-	-	-	269	-
Brasil	145 018	37.3	565 699	28.5	530 660	28.9	1 241 377	29.4
Chile	16 239	4.2	1 631	0.1	15 145	0.8	33 015	0.8
Paraguay	9 858	2.5	6 165	0.3	18	-	16 041	0.4
Perú	31 377	8.1	17 925	0.9	84 998	4.6	134 300	3.2
Uruguay	19 772	5.1	13 480	0.7	90 198	4.9	123 450	2.9
Total zona sur	350 799	90.3	684 528	34.5	1 236 599	67.2	2 271 926	53.9
Colombia	1 181	0.3	423 524	21.3	112 303	6.1	537 008	12.7
Ecuador	8 442	2.2	52 707	2.6	22 518	1.2	83 667	2.0
Venezuela	67	-	-	-	24 861	1.4	24 928	0.6
México	2 489	0.6	211 270 ^{b/}	10.6	72 655	4.0	286 414	6.8
Costa Rica	1 992	0.5	37 531	1.9	31 743	1.7	71 266	1.7
El Salvador	2 497	0.6	61 545	3.1	37 042	2.0	101 084	2.4
Guatemala	9 615	2.5	66 660	3.4	10 107	0.6	86 382	2.0
Honduras	1 319	0.3	72 710	3.7	715	0.1	74 744	1.8
Nicaragua	772	0.2	33 538	1.7	-	-	34 310	0.8
Cuba	8 471	2.2	279 614	14.1	211 813	11.5	499 898	11.9
Haití	-	-	9 163	0.5	6 810	0.3	15 973	0.4
Panamá	139	-	8 368	0.4	-	-	8 507	0.2
Rep. Dominicana	1 032	0.3	43 609	2.2	71 481	3.9	116 122	2.8
Total zona norte	38 016	9.7	1 300 239	65.5	602 048	32.8	1 940 303	46.1
Total	388 815	100.0	1 984 767	100.0	1 838 647	100.0	4 212 229	100.0

a/ Comprende trasbordos.

b/ En gran parte trasbordos de algodón mexicano.

/del Brasil

del Brasil - país también en gran parte tropical - no muestra la misma asimetría, parece que el fenómeno se debe esencialmente a que los Estados Unidos son netamente exportadores de productos agropecuarios de zona templada.

La composición de las exportaciones latinoamericanas muestra claramente que existen marcadas diferencias entre las dos zonas principales por lo que toca al intercambio interlatinoamericano y al comercio con otras regiones del mundo.

Aunque el total de las exportaciones de cada país indica en qué medida depende del comercio exterior, las cifras de ingresos de exportación por habitante permiten una evaluación más exacta. En el Cuadro I-3 se indican los ingresos de exportación en dólares por habitante para todos los países latinoamericanos y en una columna auxiliar se expresan tales cifras en porcentos del respectivo producto bruto nacional.

Se aprecia claramente en este cuadro en qué proporción depende cada país de sus exportaciones agropecuarias. Cuba seguida de Costa Rica, superan con holgura a todos los demás países latinoamericanos por lo que se refiere a los ingresos de exportación por habitante.

Como cabía suponerlo, los países grandes y más desarrollados como la Argentina, el Brasil y México parecen tener mayor autarquía. Es interesante señalar el caso de México, que registra uno de los ingresos más bajos de exportación por habitante, lo que se debe esencialmente a que este país ha logrado diversificar considerablemente su producción y por lo tanto, depende menos de sus ingresos de orden agropecuario. Tal vez esta situación resulte inconveniente para su participación en un sistema regional general, cuando menos en el porvenir inmediato. En los tramos inferiores se encuentran Bolivia, Venezuela y Chile que dependen principalmente de las exportaciones no agropecuarias.

Una medida apropiada de la importancia de las exportaciones agropecuarias para los países de la región es la comparación de estas

Cuadro I-3

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES AGROPECUARIAS POR HABITANTE, 1955-57

País exportador	A América Latina	A los Estados Unidos a/	Al resto del mundo	Total	Exportaciones en por ciento del producto bruto nacional
Argentina	6.5	4.1	26.4	37.0	6.6
Bolivia	0.1	-	-	0.1	0.1
Brasil	2.4	9.4	9.0	20.7	9.0
Chile	2.4	0.2	2.2	4.8	1.6
Paraguay	6.2	3.9	-	10.0	9.4
Perú	3.3	1.9	8.9	14.0	8.6
Uruguay	7.4	5.1	33.9	46.5	12.9
Colombia	0.1	32.7	8.7	41.4	16.4
Ecuador	2.2	13.9	5.9	22.0	15.0
Venezuela	-	-	4.2	4.2	0.5
México	0.1	6.9	2.4	9.4	3.7
Costa Rica	2.0	38.2	32.3	72.3	21.0
El Salvador	1.1	27.2	16.4	44.6	26.2
Guatemala	2.9	19.9	3.0	25.7	13.5
Honduras	0.8	42.5	0.4	43.7	27.0
Nicaragua	0.6	26.1	-	26.7	14.8
Cuba	1.4	44.8	33.9	80.1	20.2
Haití	-	2.7	2.0	4.8	5.7
Panamá	0.1	9.0	-	9.1	3.1
República Dominicana	0.4	16.8	27.6	44.8	17.7

a/ Incluye trasbordos.

/exportaciones con

exportaciones con los respectivos productos nacionales, como se hace en la última columna del cuadro. Así se aprecia que, salvo en los casos mencionados, las economías latinoamericanas muestran una marcada dependencia de los ingresos de su comercio de exportación agropecuaria. Por lo tanto, es probable que la mayoría de estos países se interesen especialmente por los efectos que pueda tener la integración en este comercio.

La proporción relativamente pequeña de las exportaciones interlatinoamericanas resulta en cierta medida de la política de autarquía agropecuaria que muchos de los países tratan de aplicar.^{5/} No obstante, como los productores latinoamericanos concentran sus actividades principalmente en los mismos productos (los de mayor interés para los grandes mercados de importación de las zonas industrializadas del mundo) no es fácil lograr que la producción de la región se complemente. Por lo tanto, sería peligroso cifrar demasiadas esperanzas en la ampliación del comercio agropecuario entre países con clima análogo. En general, la situación es distinta por lo que al intercambio entre zonas templadas y tropicales se refiere.

Aunque el desarrollo del comercio interlatinoamericano de productos agropecuarios contribuirá probablemente al progreso económico de la región, debe recordarse que el análisis de la composición y el destino del comercio de exportación pone de relieve que, en todo caso, sus posibles efectos favorables no podrán compararse con la magnitud de las repercusiones que tendrán para la prosperidad de América Latina la influencia de las grandes cosechas de exportación en los mercados mundiales. En este sentido, uno de los aspectos más positivos de la creación de un mercado regional podría ser la oportunidad que ofrecería a los distintos países de iniciar una cooperación más estrecha con el objeto de afianzar su posición general en los mercados internacionales, mediante una mejor coordinación de sus métodos de producción y exportación.

^{5/} Más adelante se examinan otros obstáculos al intercambio.

IV. IMPORTACIONES AGROPECUARIAS LATINOAMERICANAS

1. Análisis por productos

América Latina es esencialmente gran exportadora de cosechas en fácil comercialización y por ello resulta más difícil apreciar cuáles son sus necesidades agropecuarias. La situación se aclara cuando se hace el análisis sobre la base de las cifras de importación. (En el cuadro I-4 se dan los valores de las importaciones agropecuarias de América Latina.)

Es notable la importancia relativa del comercio interlatinoamericano. Aunque las importaciones totales llegan a casi 900 millones de dólares, ese comercio por sí sólo alcanza a más de 400 millones de dólares. Las importaciones desde la misma región representan en realidad 46.3 por ciento del total. Por lo tanto, América Latina es su propio y mayor proveedor de productos agropecuarios, siendo el segundo en importancia los Estados Unidos con 30.5 por ciento. El resto del mundo sólo proporciona 23.2 por ciento de estas importaciones. Así, pese a todas las limitaciones, el comercio interlatinoamericano todavía satisface más de la mitad del total de las necesidades de importación agropecuaria de los países de la región.

Como en el caso de las exportaciones, los alimentos constituyen casi cuatro quintas partes del intercambio, con 79.5 por ciento del total en relación con 20.5 por ciento que corresponde a las materias primas. Con todo, las importaciones son mucho más variadas. Es larga la lista de importaciones y, excepción hecha del trigo y la harina de trigo, ningún producto ocupa un lugar prominente. Por orden de importancia, las principales importaciones son las siguientes:

	<u>Por ciento</u>		<u>Por ciento</u>
Cereales	33.2	Algodón	4.1
entre los cuales el		Pescado	3.1
trigo y la harina		Café	3.0
de trigo	27.2	Ganado	2.7
Madera	10.6	Tabaco	2.5
Grasas y aceites comes-		Carne de vaca	2.4
tibles	8.6	Oleaginosas	2.3
entre los cuales, las		Mate	1.7
grasas	5.4	Lana	1.3
Productos lácteos, entre	7.9	Cacao	1.3
los cuales la leche	6.3	Cueros	1.1
Fruta	6.9	Fibras duras	1.0
Azúcar	4.2	Té	.8

/Cuadro I-4

Cuadro I-4

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES AGROPECUARIAS, PROMEDIO 1955-57

(Valor c.i.f. en miles de dólares)

Productos	Desde América Latina	Desde los Estados Unidos	Desde el resto del mundo	Total importaciones
Ganado bovino	13 708	4 783	5 645	24 136
Ganado ovino	579	1 980	287	2 846
Ganado porcino	27	137	104	268
Total ganado	(14 314)	(6 900)	(6 036)	(27 250)
Carne, enfriada y congelada	3 791	512	98	4 401
Carne en conserva	1 929	7 771	7 143	16 843
Total carne	(5 720)	(8 283)	(7 241)	(21 244)
Total ganado y carne	(20 034)	(15 183)	(13 277)	(48 494)
Pescado	839	3 159	24 198	28 196
Leche elaborada	1 358	31 246	24 222	56 826
Mantequilla	2 364	2 255	1 271	5 890
Queso	1 408	2 359	4 509	8 276
Total productos lácteos	(5 130)	(35 860)	(30 002)	(70 992)
Trigo	115 745	56 470	9 329	181 544
Harina de trigo	10 851	34 708	16 993	62 552
Total trigo y harina de trigo	(126 596)	(91 178)	(26 322)	(244 096)
Arroz pilado	3 193	1 337	225	4 755
Maíz	697	22 130	1 449	24 276
Malta	4 474	7 843	11 851	24 168
Total granos	(134 960)	(122 488)	(39 847)	(297 295)
Azúcar	35 345	1 997	545	37 887
Fruta, fresca	38 147	10 308	1 750	50 205
Fruta desecada	3 069	2 199	2 021	7 289
Fruta en conservas	496	2 759	1 117	4 372
Total frutas	(41 712)	(15 266)	(4 888)	(61 866)
Cacao	10 380	40	1 174	11 594
Café	26 756	216	64	27 036
Té	262	294	6 571	7 127
Mate	15 017	2	1	15 020
Total bebidas	(52 415)	(552)	(7 810)	(60 777)
Aceites comestibles	1 568	16 238	11 185	28 991
Grasas comestibles	4 419	26 599	17 503	48 526
Total aceites y grasas	(5 987)	(42 837)	(28 693)	(77 517)
Leguminosas y hortalizas en conserva	2 179	3 332	2 428	7 939
Tabaco en rama	4 206	5 699	12 262	22 167
Total alimentos	(302 807)	(246 373)	(163 950)	(713 130)

/Cuadro I-4 (continuación)

Cuadro I-4 (continuación)

Productos	Desde América Latina	Desde los Estados Unidos	Desde el resto del mundo	Total importaciones
Algodón en rama	21 991	12 067	2 537	36 595
Otras fibras vegetales	361	118	8 850	9 329
Total fibras vegetales	(22 352)	(12 185)	(11 387)	(45 924)
Lana limpia	1 359	255	1 531	3 145
Lana sucia	245	2 847	5 668	8 760
Total lana	(1 604)	(3 102)	(7 199)	(11 905)
Total fibras	(23 956)	(15 287)	(18 586)	(57 829)
Cueros	1 985	5 617	2 681	10 283
Oleaginosas	206	1 862	18 626	20 694
Madera en rollizos y semi-elaborada	86 201	4 757	3 833	94 791
Total materias primas	(112 348)	(27 523)	(43 726)	(183 597)
Total productos agropecuarios	415 156	273 896	207 676	896 727

Todos estos productos se obtienen en la región en condiciones favorables, salvo en los pocos casos en que se requiere un tipo o calidad especial. Por ello es importante determinar el volumen de las importaciones de fuera de la región para poder calcular en qué proporción pueden esas importaciones ser sustituidas por productos latinoamericanos. Casi no se importa de otras regiones café, cacao, mate y azúcar, pero se gastan ingentes sumas en otros productos. Los principales rubros que se importan a pesar de ser producidos en proporción considerable en América Latina, son los siguientes:

	Millones de dólares		Millones de dólares
Trigo y harina de trigo	118	Conservas de carne	15
Aceites y grasas comestibles	72	Ganado	10
Leche elaborada	55	Lana	10
Pescado	27	Fibras duras	9
Maíz	24	Madera	9
Oleaginosas	20	Cueros	8
Malta	20	Queso	7
Tabaco	18	Té	7
Fruta	18	Leguminosas y hortalizas en conserva	6
Algodón	15		

/También se

También se importan otros productos, como ganado ovino, mantequilla, arroz, azúcar y algo de cacao, pero ninguno de ellos llega al total de 5 millones de dólares en toda América Latina.

También hay que considerar el caso de productos industriales como los madereros y textiles, que no aparecen en los cuadros, aunque se fabrican a base de materias primas agropecuarias. Si, como se espera, la integración estimula el desarrollo industrial de América Latina, parte de las importaciones de manufacturas desde otras regiones será reemplazada por productos latinoamericanos y la demanda regional de materias primas aumentará en la misma proporción. No deben subestimarse las posibles repercusiones favorables de este aspecto del problema de la integración en la agricultura latinoamericana ya que se están gastando cuantiosas sumas por concepto de importaciones de productos industriales fabricados con materias primas agropecuarias que se consiguen fácilmente en la región. Por ejemplo, las importaciones latinoamericanas de pasta de madera, papel de diario, y otros papeles y cartones costaron por sí solas más de 260 millones de dólares anuales en el período 1955-57. En realidad, los productos forestales y las industrias afines parecen encerrar posibilidades tan importantes en una organización regional que también se presenta una nota especial sobre este asunto en el octavo período de sesiones.

Salvo los cereales y la fruta -- especialmente de árboles deciduos -- que se compran principalmente en los Estados Unidos, las importaciones se dividen en general con arreglo a su origen de manera bastante uniforme. Esto indica que los países latinoamericanos mantienen relaciones comerciales con los principales mercados de exportación del mundo. En lo que atañe a la importancia de estas compras, es evidente que el trigo, los aceites y grasas, y los productos lácteos son los rubros principales que merecen ser considerados y por ello se presentan también a esta reunión tres estudios especiales de estas tres categorías de productos.

2. Análisis por países

La distribución de las importaciones latinoamericanas por países se indica en el cuadro I-5. El Brasil y luego la Argentina, son los dos clientes más importantes de los países latinoamericanos y absorben en conjunto la mitad del total. También Chile absorbe casi un sexto, de modo que estos tres

Cuadro I-5

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES POR PAISES, PROMEDIO 1955-57

(Valor promedio c.i.f. en miles de dólares)

País	Desde América Latina	Por-ciento	Desde los Estados Unidos	Por-ciento	Desde el resto del mundo	Por-ciento	Total	Por-ciento
Argentina	107 446	25.9	4 031	1.5	10 155	4.9	121 632	13.6
Bolivia	8 337	2.0	9 635	3.5	3 524	1.7	21 496	2.4
Brasil	119 432	28.8	34 002	12.4	61 049	29.4	214 483	23.9
Chile	67 884	16.4	14 596	5.3	7 796	3.8	90 276	10.1
Paraguay	7 565	1.8	139	0.1	31	-	7 735	0.9
Perú	23 814	5.7	12 179	4.4	12 675	6.1	48 668	5.4
Uruguay	36 231	8.7	4 012	1.5	3 493	1.7	43 736	4.9
Total zona sur	370 709	89.3	78 594	28.7	98 723	47.5	548 026	61.1
Colombia	13 592	3.3	19 367	7.1	25 333	12.2	58 292	6.5
Ecuador	1 025	0.3	4 880	1.8	3 653	1.8	9 558	1.1
Venezuela	3 508	0.8	44 203	16.1	36 381	17.5	84 092	9.4
México	10 548	2.5	36 498	13.3	11 123	5.4	58 169	6.5
Costa Rica	919	0.2	5 305	1.9	1 672	0.8	7 896	0.9
El Salvador	5 903	1.4	8 026	2.9	2 066	1.0	15 995	1.8
Guatemala	1 759	0.4	6 627	2.4	1 653	0.8	10 039	1.1
Honduras	1 107	0.3	8 199	3.0	3 725	1.8	13 031	1.5
Nicaragua	414	0.1	3 534	1.3	1 840	0.9	5 788	0.6
Cuba	2 604	0.6	48 534	17.7	16 396	7.9	67 534	7.5
Haití	701	0.2	2 756	1.0	920	0.4	4 377	0.5
Panamá	1 711	0.4	4 837	1.8	948	0.5	7 496	0.8
República Dominicana	655	0.2	2 536	0.9	3 243	1.6	6 434	0.7
Total zona norte	44 446	10.7	195 302	71.3	108 953	52.5	348 701	38.9
Total	415 155	100.0	273 896	100.0	207 676	100.0	896 727	100.0

/países juntos

países juntos reciben más de 70 por ciento de las importaciones y, si se agrega el Uruguay, se llega al 80 por ciento.

La diferencia entre la zona Sur y la zona Norte es más sorprendente en relación con las importaciones que con las exportaciones agropecuarias, porque el volumen de las primeras es casi 9 veces mayor que el de las segundas. Además, mientras que cualquiera de los países de la zona sur absorbe más de 2 por ciento del intercambio total, en la zona norte sólo los países más grandes como México y Colombia superan esa proporción. Entre los demás, únicamente El Salvador excede el 1 por ciento. Todo esto quiere decir que el comercio interlatinoamericano en la zona norte es casi insignificante. Como estos países se encuentran bastante cerca unos de otros y en muchos casos no tienen dificultades especiales de cambio, la situación no parece muy propicia para la creación de un sistema regional que incluya a la zona. Aparte de Venezuela, que exporta petróleo casi exclusivamente, y de Colombia y El Salvador, con sus grandes superficies dedicadas al cultivo de café, no parece que existiera una gran posibilidad de intercambio agrícola, porque todos los países tienen análoga estructura de producción.

Las importaciones procedentes de otras regiones guardan una relación casi simétrica con las exportaciones. Las que provienen de los Estados Unidos son algo mayores que las del resto del mundo; pero, en cuanto a destino, mientras que la zona norte recibe de los Estados Unidos productos agropecuarios por valor de 200 millones de dólares, aproximadamente, las importaciones de otras partes del mundo sólo llegan a poco más de 100 millones. En la zona sur, por otra parte, los totales son más o menos 80 y 110 millones de dólares, respectivamente. Nuevamente aparece aquí la notable diferencia en el comercio agropecuario de las dos zonas en que puede dividirse América Latina.

Los gastos de importación por habitante (véase el cuadro I-6) dependen de varios factores que no se analizarán ahora. En países como Chile y Venezuela el elevado gasto de importación puede deberse al menos en parte a la concentración de las actividades y las inversiones en productos primarios no agrícolas. En Uruguay y Cuba parecen relacionarse con una menor diversificación de las actividades agrícolas. La política económica

Cuadro I-6
 AMERICA LATINA: IMPORTACIONES POR HABITANTE,
 PROMEDIO 1955-57
 (Valor c.i.f. en dólares)

País importador	Desde América Latina	Desde Estados Unidos	Desde el resto del mundo	Total	Importaciones en por ciento del producto bruto nacional
Argentina	5.5	0.2	0.5	6.2	1.1
Bolivia	2.6	3.0	1.0	6.7	8.2
Brasil	2.0	0.6	1.0	3.6	1.6
Chile	9.8	2.1	1.1	13.1	4.2
Paraguay	4.7	0.1	-	4.8	4.6
Perú	2.5	1.3	1.3	5.1	3.1
Uruguay	13.6	1.5	1.3	16.4	4.6
Colombia	1.0	1.5	2.0	4.5	1.8
Ecuador	0.3	1.3	0.9	2.5	1.9
Venezuela	0.6	7.4	6.1	14.1	1.7
México	0.4	1.3	0.4	1.9	0.8
Costa Rica	0.9	5.4	1.7	8.0	2.3
El Salvador	2.4	3.5	0.9	7.0	4.1
Guatemala	0.5	2.0	0.5	3.0	1.6
Honduras	0.6	4.8	2.2	7.6	4.7
Nicaragua	0.3	2.4	1.4	4.1	2.5
Cuba	0.4	7.8	2.6	10.8	2.7
Haití	0.2	0.8	0.3	1.3	1.6
Panamá	1.8	5.2	1.0	8.0	2.8
Rep. Dominicana	0.3	0.9	1.3	2.5	1.3

/general de

general de cada país, y, en particular, la política agraria tienen considerable influencia, casi determinante en algunos casos, en el nivel de las importaciones. En otros casos desempeñan importante papel los efectos del ingreso. Como se muestra en la última columna, los gastos de importación en porcentaje del producto nacional son más parejos, con excepción de Bolivia. El cuadro es útil sobre todo porque da una idea del nivel e importancia relativa de las importaciones agropecuarias en todos los países latinoamericanos. También confirma que los Estados Unidos tienen mayor importancia relativa como proveedor de productos agropecuarios en la zona norte que en la sur.

Como no todas las importaciones agropecuarias se pagaron con arreglo a las normas comerciales corrientes, se examinan a continuación algunos aspectos de ese intercambio especial.

V. EL PROBLEMA DE LAS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS
 DE CARACTER NO COMERCIAL

Muchas de las importaciones agropecuarias no entran a América Latina por las vías tradicionales del comercio. Se trata en particular de las que se relacionan con la liquidación de excedentes de los Estados Unidos, pero también se han recibido algunas en virtud de otros arreglos, especialmente a título de donación. Aunque estas importaciones han cumplido fines útiles y bien definidos, existe el peligro de que puedan ocasionalmente perjudicar el funcionamiento normal del mercado y contribuir, en última instancia, a desalentar la producción local de algunos bienes.

No se conoce con exactitud el volumen de estas importaciones, sobre todo de las que tienen su origen en las actividades de organismos privados, pero se conocen las transacciones efectuadas en virtud de la Ley 480 de los Estados Unidos, que son las más importantes y se resumen en los cuadros siguientes

ESTADOS UNIDOS: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS A
 AMERICA LATINA CONFORME A LA LEY 480, TITULO I, 1955-57

(Totales proporcionales en millones de dólares a
 precios comerciales f.o.b.)

País	Productos				Total	Total en porcentaje de las importa- ciones agropecuarias totales
	Trigo y harina de trigo	Semilla de algodón y aceite de soja	Algodón	Otros ^{a/}		
Argentina		29.3			29.3	8.0
Brasil	58.1			3.0	61.1	9.5
Colombia	7.8	3.3	9.3		20.4	11.6
Chile	14.2	14.9	7.1	0.6	36.8	13.6
Ecuador	2.2	3.0	0.3	0.8	6.3	22.0
México				0.4	0.4	0.2
Paraguay	1.6	0.3		0.7	2.6	11.2
Perú	9.7	1.1		0.1	10.9	7.4
Total todos los países	93.6	51.9	16.7	5.6	167.8	9.2

Fuente: Publicaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

a/ Comprende sebo, productos lácteos, maíz, tabaco y oleaginosas.

/En relación

En relación con las compras agropecuarias totales de la región, estas importaciones tienen especial significación. Representan más de una décima parte del total recibido de otras regiones en el mismo período y, en el caso de algunos productos, como trigo y harina de trigo, las proporciones llegan hasta una cuarta parte.

Aparte de estas importaciones hay otras que se rigen por otras disposiciones de la misma ley. Entre ellas, merecen mayor atención las efectuadas en conformidad con el Título II que se resumen a continuación.

ESTADOS UNIDOS: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS
 A AMERICA LATINA CON ARREGLO A LA LEY 480,
 TITULO II, 1955-57

(Totales proporcionales en millones de dólares
 a precios comerciales f.o.b.)

País	Productos					Total	Total en porcentaje de las importaciones agrope- cuarias totales
	Cerea- les de pani- fica- ción	Otros cerea- les	Arroz	Algo- dón	Otros pro- duc- tos		
Bolivia	10.2		3.0	2.5	1.5	17.2	26.7
Costa Rica					0.2	0.2	0.8
Guatemala		3.2				3.2	10.9
Haití	0.2	0.1	1.6		1.5	3.4	25.9
Honduras			0.1		0.1	0.2	0.5
México		0.2				0.2	0.1
Perú	5.4	7.0			0.8	13.2	9.0
Todos los países	15.8	10.5	4.7	2.5	4.1	37.6	7.4

Fuente: Publicaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

Estas importaciones suelen hacerse a título gratuito y, aunque importantes, sólo representan menos de la cuarta parte de los valores recibidos en virtud del Título I. Por otra parte y con la excepción del Perú, no se trata de los mismos beneficiarios.

Es muy difícil determinar la influencia concreta de estas transacciones en las economías de los países beneficiarios, aunque es indudable que

/han contribuido

han contribuido a aliviar situaciones especiales de calamidad nacional. Pese a las garantías que exige la Ley, siempre se corre el riesgo de que los productos se empleen, cuando menos parcialmente, para otros usos que los previstos. También cabe señalar que estas transacciones, por depender enteramente de la política agropecuaria interna de los Estados Unidos, pueden introducir un elemento adicional de incertidumbre en la preparación de planes de desarrollo latinoamericano.

En relación con el proyecto de crear un mercado regional, las transacciones efectuadas conforme a la Ley 480 de los Estados Unidos pueden resultar poco favorables. Uno de los incentivos que aquel ofrece es la posibilidad de reemplazar importaciones extrarregionales por productos latinoamericanos sobre todo para satisfacer el incremento previsto de la demanda regional. Sin embargo, no será fácil desplazar a los productos importados en condiciones especiales. A veces estas importaciones requieren la adquisición simultánea de cantidades equivalente en condiciones totalmente comerciales, lo que constituye otro impedimento a la sustitución de esas importaciones por los abastecedores latinoamericanos.

Con todo, las transacciones de la Ley 480 se componen principalmente de productos como cereales, aceites y grasas, y productos lácteos que escasean en América Latina y por lo tanto, hasta no tener más pruebas, podría ser prematuro insistir en los efectos perjudiciales que pueda tener la liquidación de excedentes, hecha por los Estados Unidos conforme a la Ley 480, en el incremento de la producción agropecuaria latinoamericana o en las perspectivas del mercado regional. Sin embargo, conviene indicar que estas transacciones parecen tener una influencia deprimente sobre los precios de los productos agrícolas latinoamericanos en los mercados internos y en el mercado internacional.

VI. PERSPECTIVAS A LARGO PLAZO DE LA DEMANDA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN AMÉRICA LATINA

Si el mercado regional se estableciera próximamente sería necesario considerar en primer término la situación actual y la evolución reciente del comercio agropecuario. Pero, si se preparan los planes de integración de tal modo que favorezcan a la larga la evolución general de América Latina, tendrá entonces vital importancia la determinación del volumen probable

/de la

de la demanda de productos agropecuarios.

La elevada tasa de crecimiento demográfico en América Latina y el gran aumento que puede esperarse en el ingreso disponible de la población ejercerá una presión cada vez mayor sobre las existencias de productos agropecuarios. Cabe deplorar que sea casi imposible llegar con alguna exactitud a estimaciones cuantitativas del volumen probable de dicha demanda. No obstante, se pueden formular a priori hipótesis adecuadas acerca de la evolución de los elementos que determinan la demanda y calcular sobre esa base las necesidades totales de la población. El cálculo es en gran parte conjetural y se obtienen resultados muy distintos según sean las hipótesis que se elijan como punto de partida. Siempre que los resultados no se tomen como pronósticos, pueden cumplir dos funciones muy importantes. En primer lugar, pueden dar una idea bastante exacta de la importancia probable de la demanda, o mejor aún, como suele hacerse, permiten presentar dos proyecciones extremas entre las cuales es razonable suponer que esté la solución final. En segundo lugar, con el modelo cuantitativo así elaborado se podrá analizar mejor el problema del equilibrio entre la oferta y la demanda; en particular, puede ser sumamente útil para determinar las medidas que deberán adoptarse finalmente para llegar a ese equilibrio.

En América Latina todavía es muy poco lo que se ha hecho en esta materia. Siguiendo una recomendación de la CEPAL en su último período de sesiones, la Secretaría está preparando un cálculo del tipo mencionado. La FAO presentó otro en su última Conferencia Regional reunida recientemente en Costa Rica, partiendo de las hipótesis siguientes: a) conforme a las proyecciones demográficas publicadas por las Naciones Unidas, la población de América Latina aumentará 67 por ciento en los próximos veinte años, es decir a una tasa geométrica de 2.6 por ciento anual; b) para el ingreso se utilizaron variantes, un incremento mínimo de 1.7 por ciento y uno máximo de 2.4 por ciento anual que corresponde con el ritmo actual de desarrollo; y c) se calcularon coeficientes de elasticidad-ingreso para cada producto basados sobre la experiencia en América Latina y situaciones análogas en otras partes del mundo. Se supuso que los precios se mantendrían constantes, como se acostumbra en cálculos de este tipo.^{6/} Los resultados

^{6/} FAO, Doc. LARC.58/6.

aparecen en la segunda y tercera columnas del cuadro que sigue a continuación. Con fines de comparación se ha incluido una cuarta columna con el porcentaje real de desarrollo en los últimos veinte años.

AMERICA LATINA: PROYECCIONES DE LA DEMANDA DE ALGUNOS PRODUCTOS

Productos	Aumento del consumo en 1975 en porcentaje del promedio de 1954-56		Aumento de la producción en 1954-56 en porcentaje de la de 1934-38
	Hipótesis mínima	Hipótesis máxima	
Cereales	75	80	20
Leguminosas	50	55	80
Azúcar	90	100	86
Carne	100	120	25
Leche	100	120	69
Algodón	100	120	102
Total productos agropecuarios	90	100	37

Por muchos motivos puede ponerse en tela de juicio la validez de estas proyecciones pero, como ya se dijo, muestran la magnitud que tendrá el problema agropecuario latinoamericano en los próximos veinte años. En estos momentos parece formidable y es indudable que merece la mayor atención. A menos que ocurra un alza pronunciada de los precios o que aumenten mucho las importaciones extrarregionales para satisfacer la demanda, la producción agropecuaria deberá crecer a un ritmo tres veces más rápido, como término medio, que en los últimos veinte años.

Desde luego, la situación es muy distinta en cada país y para cada producto. Aunque los necesarios incrementos de algunos productos, como el azúcar y las leguminosas, - y tal vez de algunos otros no examinados en este estudio -, pueden alcanzarse fácilmente con la capacidad productiva de la región, no puede decirse lo mismo respecto de muchos otros, como los cereales, la carne y los productos lácteos. Todos los países latinoamericanos deben hacer un gran esfuerzo por desarrollar la producción, especialmente los que se encuentran, por razones de clima o de otra índole, en mejores condiciones de fomentar la producción de aquellos bienes que pueden escasear más.

/Para lograr

Para lograr la necesaria ampliación de la producción agropecuaria de América Latina habrá que extender considerablemente la superficie de cultivo y, al propio tiempo, aumentar su productividad. Aunque es probable que en muchos casos haya todavía tierras disponibles, no siempre ha de ocurrir. Por lo tanto, las dos exigencias pueden resultar contradictorias hasta cierto punto y la necesidad de aumentar la productividad media de la región podrá exigir una mayor especialización, problema que la creación de un mercado regional ayudará a resolver.

La cooperación que cabe esperar como resultado de las medidas encaminadas a lograr una mayor integración económica en América Latina ha de resultar muy útil en varios otros aspectos. El perfeccionamiento necesario de los métodos de producción agropecuaria exige una mayor actividad científica, técnica, educativa y de otra especie que pueda hacerse mejor en forma colectiva que aislada. Por último, cabe también esperar que cierta medida de integración en el orden regional contribuya a fomentar la inversión tan necesaria para el progreso agropecuario de América Latina.

VII. OBSTACULOS INTERNOS DE ORDEN ESTRUCTURAL CON QUE TROPIEZA EN AMERICA LATINA EL ADELANTO AGROPECUARIO

El ingreso medio por habitante de la región ha aumentado más del doble en los últimos veinte años a pesar del crecimiento considerable de población; pero la producción agropecuaria no ha seguido la misma modalidad y se ha quedado muy rezagada para poder satisfacer la mayor demanda de una población más numerosa y más próspera. En el cuadro I-7 se hace un resumen de la evolución reciente de la industria agropecuaria latinoamericana.

Como la producción agropecuaria no creció con la misma rapidez que la población, que aumentó en más de un tercio, la producción por habitante mermó en un décimo. Sin embargo, esta merma se debió sobre todo a los productos no alimenticios, cuya producción disminuyó en más de un quinto. En relación con los alimentos, la producción agrícola mantuvo el mismo ritmo de crecimiento que la población, mientras que la pecuaria disminuyó en más de 10 por ciento. Así se explica la difícil situación ya señalada por lo que se refiere a los alimentos de origen animal.

La situación también se agravó al aumentar considerablemente el ingreso

Cuadro I-7

AMERICA LATINA: PRINCIPALES VARIACIONES DE LOS INDICES AGROPECUARIOS
 DURANTE LOS ULTIMOS 20 AÑOS

	1954-56 en porciento de 1934-36		
	Variación anual	Total	Por ha- bitante
Población <u>a/</u>	2,2	150	
Ingreso bruto nacional en términos reales <u>b/</u>	4.5	233	150
Disponibilidades para consumo interno:			
Oferta bruta de productos agropecuarios	2,3	153	102
Disponibilidad de alimentos	2.4	157	105
Existencias de productos no alimenticios, incluyendo el café <u>c/</u>	1.1	123	82
Existencias de productos no alimenticios, excluyendo el café	2.0	146	97
Producción agropecuaria	1.7	137	91
Producción alimenticia	1.9	141	94
Producción vegetal	2.2	149	99
Producción animal	1.6	133	89
Producción no alimenticia	0.9	119	79
Exportaciones agropecuarias brutas	0.2	103	69
Exportaciones de alimentos	-0.5	90	60
Exportaciones de productos no alimenticios	1.1	124	83
Importaciones agropecuarias brutas	3.7	201	135
Importaciones de alimentos	3.4	189	126
Importaciones de productos no alimenticios	5.5	275	183
Exportaciones agropecuarias netas	-0.6	89	59

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, doc. LARC 58/6.

a/ Naciones Unidas.

b/ Cifras oficiales elaboradas por la CEPAL.

c/ La liquidación de las existencias cafeteras tuvo un efecto desfavorable e irregular sobre el índice.

/disponible, que

disponible, que ejerció gran presión sobre la demanda de productos agropecuarios, sobre todo porque la elasticidad-ingreso de esta demanda es muy alta en relación con los niveles de ingreso que todavía predominan en América Latina. En consecuencia, la región no sólo no pudo aumentar el volumen de sus exportaciones agropecuarias, sino que éstas disminuyeron en un tercio por habitante durante el período que se examina. Al propio tiempo, aumentaron considerablemente las importaciones de dichos productos, cuyo volumen se duplicó en el mismo lapso.

Esta situación ha tenido dos resultados. Por una parte, las exportaciones netas de productos agropecuarios disminuyeron en más de un quinto, o en más de dos quintos si se calculan por habitante, con lo que se redujo en gran medida el poder adquisitivo de la región. En segundo lugar, aunque el volumen de las importaciones fue suficiente para mantener las existencias por habitante de productos agropecuarios, no quedó un margen para cubrir la mayor demanda que provocaron los efectos de la elasticidad-ingreso. Se produjo entonces un alza de precios que agravó el ya exagerado proceso inflacionario de perjudiciales consecuencias para el desarrollo económico.

Es muy sabido que en la mayor parte de los países latinoamericanos los precios de los productos agropecuarios, sobre todo de los alimentos, fueron sometidos a toda suerte de regímenes e intervenciones. Por lo tanto, no sería justo establecer una relación unilateral de causa y efecto entre la escasez de existencias y los precios. En realidad, hay motivos para suponer que en muchos casos las limitaciones de precios desalentaron bastante la producción. Se creó así una especie de círculo vicioso que provocó una gran escasez, con lo que aumentó la presión de la demanda a tal punto que no era posible aliviarla recurriendo sencillamente a otras importaciones.

No obstante, sería erróneo suponer que la acción combinada de las fuerzas del mercado haya sido la causa fundamental de la deficiente actuación de la industria agropecuaria latinoamericana. El fracaso se debe esencialmente al desequilibrio de la inversión en relación con la efectuada en otras actividades que ofrecen perspectivas mucho más brillantes de lucro que la agropecuaria, excepción hecha de unos pocos casos como el

/de la

de la zona cafetalera de Paraná septentrional (Brasil) donde tanto las inversiones como los rendimientos fueron de los más elevados que se hayan registrado en América Latina. Además, por razones sociales, políticas y otras, siempre existe el peligro de que las utilidades del sector agropecuario puedan ser reducidas o eliminadas totalmente por la imposición de precios y otros tipos de intervención oficial. Por otra parte, la tierra, salvo en los casos en que ha sido distribuida por el gobierno - y Paraná ofrece otra vez un buen ejemplo de un caso excepcional - está en manos de antiguos propietarios, que no siempre han sido bastante emprendedores, ni se han mostrado dispuestos a permitir su acceso a quienes podrían explotarla con mayor eficacia. De modo que la tierra, elemento esencial del progreso agropecuario, no siempre ha estado disponible en condiciones atractivas para las personas emprendedoras y por esto no ha podido cumplir la función que le corresponde en la campaña encaminada a acelerar el desarrollo económico de América Latina. La creciente disparidad entre la tasa de crecimiento del sector agropecuario y el sector industrial va eliminando progresivamente las perspectivas de muchas partes de la región; pero también existe el peligro de que fracasen los planes de integración regional por falta de oportunidades en el orden nacional, a menos que se mejoren esas características estructurales adversas. Esto quiere decir que los beneficios del mercado regional podrán resultar demasiado restringidos para que la industria agropecuaria logre adelantar en la medida requerida por el progreso armónico de toda la región, a no ser que cada país organice una actividad paralela a la que se desenvuelve en el orden regional, introduciendo en la explotación agropecuaria las modificaciones internas que necesita para darle flexibilidad y pueda responder a los incentivos que representa la acción concertada interlatinoamericana.

VIII. OTROS OBSTACULOS AL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO

Es indudable que América Latina exporta esencialmente productos agropecuarios y que casi no hay uno de ellos que no se pueda producir a costo razonable en algún punto de la región. Hasta en el caso de los productos que se importan en grandes cantidades, el saldo comercial suele ser favorable para América Latina. Con todo, en unos pocos casos la producción no puede satisfacer las necesidades. En el cuadro I-8 se dan los saldos del comercio con Estados Unidos y el resto del mundo para los principales productos agropecuarios, en promedios anuales correspondientes al período 1955-57.

Como puede apreciarse en el cuadro, la región sólo importa unos pocos productos agropecuarios, entre ellos pescado, leche elaborada, té, aceites, grasas y oleaginosas, y maderas, pero los déficit netos nunca son muy cuantiosos. Parece que en todos estos casos se podría prescindir de la importación si se estimulara la producción regional, a lo que contribuiría la creación de un mercado regional, aunque no sería éste el único modo de hacerlo.

En otros casos - cuando las importaciones subsisten a pesar de un saldo positivo para toda América Latina - no se justificaría ni sería provechoso desplazar el intercambio de un sentido a otro solamente para ahorrar importaciones, a menos que así se estimulara la producción. Además, la finalidad principal de la creación de un mercado regional debe ser fomentar el intercambio y no desplazarlo.

Sea como fuere, varios obstáculos se oponen a tal desplazamiento. Por una parte, los fletes demasiado altos o la falta de medios adecuados de transporte entre algunas zonas de América Latina pueden desalentar en algunos casos el fomento del comercio interlatinoamericano. Por otro lado, algunas limitaciones que dependen de la estructura total de la economía latinoamericana y, en particular, de sus relaciones con otras regiones, frecuentemente desempeñan un papel decisivo en la orientación del intercambio de estos países.

Por ejemplo, ya se indicó que las relaciones comerciales entre la zona norte de América Latina y los Estados Unidos son mucho más estrechas que las que existen entre este último país y la zona sur. También hay

/Cuadro I-8

Cuadro I-8
 AMERICA LATINA: COMERCIO NETO CON OTRAS REGIONES POR
 PRODUCTOS, 1955-57 a/
 (Promedios anuales en miles de dólares)

	Con los Estados Unidos b/	Con el resto del mundo	Total
Ganado bovino	+3 561	-5 435	-1 874
Ganado ovino	-1 980	+159	-1 821
Ganado porcino	-137	-103	-240
Total ganado	+(1 444)	-(5 379)	-(3 935)
Carne enfriada y congelada	+8 159	+153 647	+161 806
Carne en conserva	+21 662	+51 081	+72 743
Total carne	+(29 821)	+(204 728)	+(234 549)
Total ganado y carne	+(31 265)	+(199 349)	+(230 614)
Pescado	+2 362	-19 995	-17 633
Leche elaborada	-31 202	-24 212	-55 414
Mantequilla	-2 255	+7 565	+5 310
Queso	-1 406	-4 326	-5 732
Total productos lácteos	-(34 863)	-(20 973)	-(55 836)
Trigo	-56 462	+102 889	+46 427
Harina de trigo	-34 708	-16 976	-51 684
Total trigo y harina de trigo	-(91 170)	+(85 913)	-(5 257)
Arroz pilado	-1 192	+7 501	+6 309
Maíz	-21 418	+42 025	+20 607
Malta	-7 143	-11 851	-18 994
Total granos	-(120 923)	+(123 588)	+(2 665)
Azúcar	+275 164	+320 668	+595 832
Fruta fresca	+110 157	+36 495	+146 652
Fruta desecada	+3 121	+3 675	6 796
Fruta en conserva	-2 525	+330	-2 195
Total fruta	+(110 753)	+(40 500)	+(151 253)
Cacao	+64 071	+48 187	+112 258
Café	+1 262 048	+545 670	+1 807 718
Té	-259	-6 552	-6 811
Mate	+20	+313	+333
Total bebidas	+(1 325 880)	+(587 618)	+(1 913 498)
Aceites comestibles	-16 127	+9 844	-6 283
Grasas comestibles	-26 599	-15 530	-42 129
Total aceites y grasas	-(42 726)	-(5 686)	-(48 412)
Leguminosas y hortalizas en conserva	-2 417	+1 146	-1 271
Tabaco en rama	+7 085	+19 470	+26 555
Total alimentos	+(1 551 580)	+(1 245 685)	+(2 797 265)

/Cuadro I-8 (Cont.)

Cuadro I-8 (Continuación)

	Con los Estados Unidos <u>b/</u>	Con el resto del mundo	Total
Algodón en rama	+100 384 <u>c/</u>	+202 695	+303 079
Otras fibras vegetales	+6 621	-1 615	+5 006
Total fibras vegetales	+(107 005)	+(201 080)	+(308 085)
Lana sucia	+43 076	+115 032	+158 108
Lana limpia	+10 725	+811	+116
Total lana	+(53 801)	+(115 843)	+(169 644)
Total fibras	+(160 806)	+(316 923)	+(477 729)
Cueros	+33	+73 174	+73 207
Oleaginosas	-589	-10 324	-10 913
Madera en rollizos y semiela- borada	-959	+5 513	+4 554
Total materias primas	+(159 291)	+(385 286)	+(544 577)
Total productos agrícolas	+1 710 871	+1 630 971	+3 341 842

a/ Importaciones (-)
 Exportaciones (+)

b/ Comprende trasbordos.

c/ Sobre todo trasbordos.

/arreglos especiales

arreglos especiales entre los gobiernos que naturalmente exigen cierta reciprocidad. Ofrece un buen ejemplo de esta situación el mercado protegido de importación de azúcar de Cuba en los Estados Unidos. Además, muchos de los actuales abastecedores de productos agropecuarios algunas veces ofrecen a América Latina condiciones convenientes de pago y otras facilidades que los posibles abastecedores latinoamericanos no podrían igualar.

La experiencia muestra qué arraigo tienen las relaciones comerciales antiguas cuando tienen que hacer frente a nuevos sistemas preferenciales.^{7/} Esto se debe en gran parte a los estrechos vínculos que unen a los dos extremos de una relación comercial, que muy frecuentemente suelen ser dos sucursales de una misma firma. Por esto la aplicación de un sistema de integración no siempre establece fácilmente un trato preferencial para los abastecedores (o clientes) que son partes en el convenio.

Por último, cabe observar cómo se complementa la producción de la América Latina tropical con la de sus mercados tradicionales del norte que, en muchos casos, ofrecen mayor interés o son más accesibles que los de las zonas templadas de América Latina. Entonces, gran parte del movimiento comercial entre una y otra región corresponde con sus necesidades e intereses naturales y es muy probable que subsistan aunque se cree un mercado regional.

En resumen, aunque hay poderosos argumentos para la creación de un mercado regional que comprenda los productos agropecuarios, es probable que este régimen sólo influya gradualmente en la composición actual del comercio latinoamericano. Sea como fuere, los beneficios se derivarán más bien del crecimiento del comercio interlatinoamericano en razón de un aumento de la demanda resultante de la mayor prosperidad creada por el mercado regional, que de la simple substitución de las relaciones comerciales entre una región y las demás por las relaciones comerciales intrarregionales exclusivamente.

^{7/} Véase GATT, The possible impact of the European Economic Community, in particular the common market, upon world trade, diciembre de 1957. En este estudio también se considera probable que el establecimiento de una zona preferencial de intercambio tenga mayor influencia en las relaciones con otros países durante las épocas de contracción del mercado mundial.

Capítulo II

COMERCIO EXTERIOR DEL TRIGO Y PERSPECTIVAS DE AMPLIACION DEL INTERCAMBIO INTERLATINOAMERICANO

INTRODUCCION

El trigo es sin lugar a dudas uno de los productos agrícolas de mayor importancia de América Latina, tanto desde el punto de vista del comercio exterior como del consumo.

El trigo, la harina de trigo y otros alimentos elaborados con estos productos constituyen el renglón principal de las importaciones de alimentos de todos los países de producción deficitaria y de los que no la tienen, y en los países tradicionalmente exportadores forman también el renglón agrícola de exportación más importante, así en valor como en volumen.

Elaborado en forma de pan y de pastas, se ha convertido en el alimento básico de la población urbana, y en la mayoría de las ciudades el consumo aparente por habitante supera al de cualquier otro alimento, sobre todo entre los sectores más pobres. No acontece lo mismo en las zonas rurales, donde las dificultades de distribución y el bajo nivel de ingreso impiden su consumo. Sin embargo, el campo representa la zona de mayor demanda potencial, pues cualquiera mejora de aquellas condiciones se traduce en la inmediata sustitución de tubérculos, maíz y plátanos por alimentos a base de trigo. Los desplazamientos de población rural hacia las ciudades dan lugar asimismo a una sustitución casi total de estos alimentos por el pan. Estas condiciones, unidas a un consumo medio por habitante muy reducido, hacen que la elasticidad-ingreso de la demanda de trigo sea muy elevada y en consecuencia, que se registren grandes aumentos en el consumo. Fue así como entre 1934-38 y 1955-57 el consumo medio por habitante en América Latina subió 19 por ciento, llegando, en el último de esos períodos, a 56 kilogramos. El consumo aparente total en América Latina llegó entonces a 9.96 millones de toneladas.

En una región como América Latina, donde la mayor parte de la superficie agrícola se encuentra dentro de la zona tropical, las posibilidades
/de aumentar

de aumentar la producción para satisfacer el fuerte incremento de la demanda son relativamente limitadas. La gran mayoría de los países que poseen tierras de condiciones ecológicas favorables para el cultivo, han realizado grandes esfuerzos para elevar su producción, pero sólo en México, Brasil y Chile se han logrado avances significativos. Para satisfacer su creciente déficit, los demás países - incluso Brasil - deben recurrir a la importación.

América Latina posee sin embargo una zona productora muy importante que podría satisfacer con creces la mayor parte de las necesidades latinoamericanas de trigo, pero debido a problemas de carácter meteorológico y de política interna perdió importancia como exportadora mundial, condición que está recuperando rápidamente. El balance del comercio triguero regional se ha tornado así cada vez menos favorable. En efecto, las exportaciones netas bajaron de 3.3 millones de toneladas en 1925-29 a sólo 217 000 toneladas en 1955-57.^{1/} De persistir esta tendencia, América Latina se convertiría inevitablemente en importadora neta en plazo más o menos breve.

Estimaciones muy preliminares de la demanda futura de la región, hechas por la CEPAL con el fin de tener alguna idea sobre magnitudes, indican que la demanda de trigo en América Latina llegará en 1957 aproximadamente a 20 millones. Con los elementos de juicio disponibles se considera que aun en el caso de que los países de producción deficitaria lograran incorporar al cultivo de este cereal para 1975 la totalidad de las tierras aptas disponibles y mejorar además sus rendimientos por hectárea en un 15 por ciento, sus necesidades de importación continuarían aumentando para pasar de 3.1 millones de toneladas en 1955-57 a 6.1 millones en 1975. En igual forma si la Argentina y el Uruguay pudieran poner en producción todas sus tierras trigueras y lograran un aumento de 16.6 por ciento en su producción por hectárea, podrían disponer de un saldo exportable de aproximadamente 10 millones de toneladas, o sea lo suficiente para cubrir con exceso el déficit de

^{1/} En el período 1946-51 la región fue importadora neta.

la región manteniendo, al mismo tiempo, el actual volumen del comercio con el resto del mundo.

Sin embargo, para cumplir con tal aumento de producción, se necesitaría de ingentes inversiones destinadas a mejorar la técnica y ampliar las áreas sembradas y sería preciso recurrir a una política efectiva de incentivos. Este es un problema que merece un estudio detenido.

No obstante la disminución en las exportaciones totales anotada en párrafos anteriores, se advierte una mayor intensificación del comercio intrarregional, pues las exportaciones de la Argentina y el Uruguay al resto de los países latinoamericanos aumentaron a casi el doble entre 1925-29 y 1955-57. Con todo, ellas sólo constituyeron poco menos del 50 por ciento de sus exportaciones totales de trigo y harina. (Véase después el cuadro II-5.)

Los países importadores de América Latina se distribuyen entre las dos grandes zonas productoras del continente americano: los situados sobre la línea ecuatorial o al norte de ella dependen para su abastecimiento casi exclusivamente de los Estados Unidos y Canadá; en cambio, los del sur (excepto Bolivia) obtienen la mayor parte de sus importaciones en la Argentina y el Uruguay. Conviene tener presente, sin embargo, que desde 1955 los Estados Unidos han colocado importantes partidas mediante ventas en dólares libres y despachos realizados en virtud de la ley 480 sobre liquidación de excedentes.

Aun cuando hasta el momento estas exportaciones no han ocasionado grandes desplazamientos en el comercio intrarregional, la sola existencia de cuantiosos excedentes en el mercado mundial y la política seguida para su colocación han tenido efectos indirectos de importancia actual y futura. Ellos podrían concretarse en la baja de los precios internacionales del trigo, en los perjuicios ocasionados a terceros países con el desequilibrio de sus balances comerciales con la Argentina y la limitación del intercambio, en la concentración de la demanda potencial de trigo en ciertos países con la consiguiente pérdida de alicientes para los exportadores tradicionales de la región, y en el peligro de que algunos países pasen a depender demasiado de la ayuda norteamericana, abandonando los esfuerzos para incrementar su propia producción.

/La mayoría

La mayoría de los países de producción deficitaria de América Latina han adoptado medidas de regulación de las importaciones para evitar que el trigo extranjero entrase a competir con el nacional, por lo común de costo más elevado, o producido al amparo de políticas de fomento y de precios de apoyo muy favorables. Esas medidas, que consisten principalmente en la fijación de las cantidades que pueden importarse, se han debido tomar en vista de que casi siempre el trigo recibe un tratamiento arancelario muy favorable para colocarlo al alcance de las clases de más bajos ingresos. En los países que carecen de producción, los derechos aduaneros son nominales.

Por lo tanto, dada la creciente necesidad de trigo extranjero, parece que en el futuro no habrá grandes obstáculos para intensificar el comercio intrarregional. En lo que respecta a la oferta, se advierte ya que el trigo latinoamericano encontrará creciente competencia en los mercados europeos, por lo que habrá de orientarse hacia América Latina una parte cada vez mayor de los saldos exportables. Sin embargo, es importante que este incremento se logre manteniendo, hasta donde sea posible, las ventas al resto del mundo.

En vista de los diversos problemas de transporte, de los vínculos comerciales existentes, de los acuerdos bilaterales en vigencia y del limitado intercambio fuera de la zona meridional, al parecer la única posibilidad de incrementar el comercio intrarregional reside en el mercado común.

I. EL CONSUMO

El trigo es uno de los alimentos cuya demanda se ha desarrollado con mayor rapidez en América Latina. Su consumo aumentó mucho más de lo que habría podido esperarse de acuerdo con el crecimiento demográfico. Así, mientras entre 1934-38 y 1955-57 la población creció en 55 por ciento, el consumo de trigo subió 82 por ciento. En el mismo período, el consumo aparente por habitante habría pasado de 47 a 55 kilogramos, lo que da un aumento de 19 por ciento.

Este rápido aumento de la demanda de trigo se explica por las características propias de su consumo. El trigo, tanto en forma de pan como de pastas y otros derivados, se consume principalmente en los centros
/urbanos, donde

urbanos, donde se ha convertido en uno de los elementos básicos del régimen alimenticio de los sectores de más bajos ingresos. En el medio rural, sobre todo en los países de clima tropical, la situación es totalmente distinta, pues no se cuenta allí con las facilidades necesarias para elaborarlo y distribuirlo entre la población campesina, que constituye un mercado potencial importante. Por esta razón, no puede decirse en forma categórica que los bajos ingresos del sector agrícola sean el único factor que limita el consumo de trigo y sus derivados. Es fácil comprobar, por el contrario, que cada vez que el campesino llega hasta los centros urbanos no deja de adquirir pequeñas cantidades de pan y fideos. En realidad, parecen contados los habitantes rurales de América Latina que desconocen estos alimentos y están en la imposibilidad de adquirirlos, al menos ocasionalmente. Entre las poblaciones rurales de zonas templadas, el trigo, en sus diversas formas (pan, fideos, trigo mote y sémola), constituye uno de los elementos más importantes del régimen alimenticio.

Diversas causas explican los fenómenos descritos. Por motivos de orden político o social, el trigo ha recibido casi siempre un tratamiento preferencial dirigido a facilitar el abastecimiento de la población. La fijación de los precios, el otorgamiento de subsidios a la importación y a la producción, la reducción de los derechos aduaneros, o su exención, y la disminución de los fletes internos son otros tantos expedientes mediante los cuales se ha tratado en muchos países de hacer este alimento asequible a los grupos de más bajos ingresos. En la mayoría de ellos se ha logrado para el pan un precio relativo más estable.

Desde el punto de vista dietético y práctico, el pan y los fideos presentan muchas ventajas con respecto a aquellos alimentos que compiten con ellos en el régimen alimenticio, como el arroz, la papa, el maíz y la mandioca. En el caso del pan, trátase de un alimento que, además de sus ventajas en cuanto a contenido de elementos nutritivos, se expende elaborado y listo para su consumo inmediato. Además, por sus características, sobradamente conocidas, de sabor, volumen, etc., puede ingerirse solo o acompañando alguna bebida estimulante. En cuanto a los fideos, su preparación es tan fácil y rápida que también aventajan a otros alimentos similares, sobre todo en ciertos grupos de población.

/Es indudable

Es indudable sin embargo que la población con mayor propensión a consumir esta clase de alimentos y que revela la elasticidad de sustitución más alta, es la campesina que migra hacia los centros urbanos. Sobre todo en los países de clima tropical, el obrero agrícola que llega a la ciudad cambia su régimen alimenticio en forma automática y radical. No cuenta ya con el suministro fácil del maíz y la mandioca, y la preparación del arroz presenta dificultades de tiempo y combustible. Pasa a consumir, por consiguiente, los derivados del trigo que normalmente están más al alcance de su presupuesto y de las facilidades de que dispone.

Mas no debe olvidarse, por otro lado, que la propensión a consumir trigo en el medio rural es muy grande y que parte no despreciable del mayor consumo tiene su origen en el aumento de los ingresos y en el mejoramiento de los medios de elaboración y distribución lo que permite ponerlo al alcance de por lo menos un sector de la población campesina.

Se advierte, por lo tanto, sobre todo entre los grupos de más bajos recursos, que la elasticidad-ingreso de la demanda de trigo se acerca a la unidad.

Conforme sube el ingreso, esta elasticidad tiende a disminuir hasta hacerse negativa entre las clases privilegiadas. Ello se debe a que al mejorar la renta, el trigo es sustituido por alimentos de mayor valor nutritivo y de mejor sabor, hasta terminar por convertirse en un mero acompañante de las comidas de fondo o en un producto de consumo ocasional. Estudiado el problema desde un punto de vista nacional, mientras la elasticidad-ingreso de la demanda en países como Bolivia, Paraguay, Perú, Venezuela y los centroamericanos es prácticamente igual a la unidad, ella baja a 0,8 en Colombia y Ecuador, y a sólo 0,6 en el Brasil y México. Por el contrario, en países como Chile y Uruguay, donde el consumo por habitante es elevado, ese coeficiente baja a casi 0, y aún 0.2 en el caso de la Argentina. Para el conjunto de América Latina este coeficiente

/sería de

sería de 0.4 aproximadamente.^{2/}

Frente a tan elevados coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda y su efecto en el consumo, no es de extrañar que en un período de aproximadamente 20 años éste haya crecido el 19 por ciento ya indicado.

Para examinar el problema en forma más detallada conviene separar las dos grandes regiones en que se podría dividir América Latina de acuerdo con las características del consumo de trigo: a) los países de zona templada, con un alto consumo por habitante (más de 120 kilogramos anuales por habitante) como la Argentina, Chile y Uruguay, que además son exportadores tradicionales o abastecen gran parte de su consumo con producción propia; y b) los demás países latinoamericanos donde el consumo es bajo y depende principalmente del abastecimiento exterior.

La evolución del consumo en ambas regiones ha sido totalmente diferente. En la primera, donde el consumo por habitante es elevado y la elasticidad-ingreso de la demanda es 0, aquél aumentó en forma moderada, como en los casos de Chile y Uruguay, cuyo abastecimiento por habitante entre 1934-38 y 1955-57 subió de 159 a 162 y de 124 a 130 kilogramos respectivamente. En el caso de la Argentina, donde el coeficiente de elasticidad-ingreso es negativo, el abastecimiento por habitante ha disminuído de 174 kilogramos a sólo 169. (Véase el cuadro II-1.)

En la segunda región la situación presenta características del todo diferentes, pues el consumo aparente creció con mayor rapidez, aun cuando todavía es bajo. En el conjunto de estos países, entre aquellos mismos períodos el consumo aparente aumentó de 22 a 35 kilogramos por habitante, o sea 54 por ciento. Vale la pena destacar los casos de Venezuela (cuyo abastecimiento pasó de 12 a 42 kilogramos), Perú (de 30 a 44) y México (de 19 a 36). (Véase nuevamente el cuadro II-1.)

^{2/} Los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda de la Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y México se calcularon mediante encuestas especiales o sobre la base de los presupuestos familiares. En el caso de los demás países, las estimaciones se basaron en los cambios en el consumo aparente y en el producto nacional bruto.

Cuadro II-1

AMERICA LATINA: CONSUMO APARENTE DE TRIGO Y HARINA a/
POR HABITANTE, 1934/38-1955/57

País	1934-38	1955-57	Indice (1934-38=100)
Argentina	174.2	168.7	96.8
Chile	159.5	162.1	101.6
Uruguay	124.0	130.0	104.8
Promedio de los países de alto consumo	165.6	163.6	98.8
Venezuela	12.0	42.0	350.0
Colombia	12.0	17.3	144.2
Cuba	28.7	38.3	133.4
México	18.9	36.1	191.0
República Dominicana	4.8	7.8	162.5
Perú	29.6	44.1	149.0
Otros países	25.1	35.6	141.8
Promedio de los países de bajo consumo	22.4	34.6	154.4
Promedio de América Latina	47.2	55.5	116.5

Fuente: Estadísticas oficiales y anuarios estadísticos de la
FAO.

a/ Expresada en su equivalente en trigo.

/Como ya

Como ya se indicó, estos considerables aumentos del consumo aparente se han debido ante todo a los cambios de régimen alimenticio que se originan entre la población campesina que se traslada a la ciudad, y que consisten en la sustitución del maíz, mandioca y otros alimentos de gran demanda en el campo pero no en las ciudades.

Es indispensable hacer notar que en diversos países el consumo de trigo se ha visto dificultado en múltiples ocasiones, por la insuficiencia del abastecimiento exterior, resultante de limitaciones en la concesión de divisas o de la fijación de cuotas de importación. De ahí resultan a menudo situaciones de escasez que obligan al racionamiento y a la fijación de precios topes, con la natural consecuencia de la formación de mercados paralelos con fuertes sobreprecios.

Aun cuando no se dispone de cifras lo bastante exactas como para precisar el descenso del consumo de los alimentos que compiten con el trigo, se sabe que en países como Cuba, Brasil, Ecuador y Perú el consumo aparente de maíz bajó significativamente.^{3/} Es de presumir que el consumo de raíces tales como la mandioca, el ñame y otras haya disminuído en proporción mucho mayor.

II. LA PRODUCCION

Prescindiendo de los problemas de intercambio regional y tomando América Latina como una sola unidad, se advierte que la producción triguera ha crecido con un ritmo muy inferior al de la población. Al paso que entre el período de preguerra y 1955-57, ésta aumentó 55 por ciento, la producción sólo creció 34.5 por ciento, pasando de 8.10 millones a 10.9 millones de toneladas.

La lentitud de su crecimiento en relación a la población, coloca a la producción triguera latinoamericana en un pie muy desventajoso con respecto a las demás regiones del mundo, en donde la producción ha crecido bastante más rápido que la población. En el Africa aquélla ha

^{3/} Entre 1934-38 y 1954-56 el consumo de maíz bajó de 41 a 26 kilogramos por habitante en Cuba; de 145 a 117 en Brasil; de 48 a 35 en Ecuador, y de 68 a 38 en Perú.

/logrado aventajar

logrado aventajar a ésta en 16 por ciento; - en el Asia la relación ha sido prácticamente la misma. Sólo en Oceanía ha habido un retroceso efectivo en la producción al restringir Australia y Nueva Zelandia sus superficies de siembra para dar paso a la ganadería.

Con todo, en 1955-57 la participación de América Latina en el mercado mundial se mantuvo prácticamente al mismo nivel de la preguerra, pues de 6.3 por ciento en aquella época pasó a 6.8 por ciento en los años más recientes. (Véase el cuadro II-2.)

América Latina no es una de las zonas más privilegiadas del mundo para producir trigo. El hecho de que la mayor parte de su territorio esté situado en la zona tropical hace que no disponga de grandes superficies de ambiente ecológico adecuado para ampliar a voluntad su área de cultivo. En su parte meridional, o sea la región tradicionalmente productora de trigo, la superficie cultivada ha disminuído en forma significativa desde la preguerra, bajando de un promedio de algo más de 8 millones de hectáreas hasta sólo 7,2 millones en 1955-57. De los tres países que la componen - Argentina, Chile y Uruguay - sólo este último consiguió casi duplicar su superficie gracias a una política de precios mínimos muy remunerativos que permitió desplegar rápidamente a algunos pastos y otros cultivos. En la Argentina y Chile, por el contrario, el trigo ha tenido que sufrir la competencia de cultivos o explotaciones más rendidores y remunerativos lo que, sobre todo en la primera, ha hecho bajar la superficie de siembra de 6.8 millones de hectáreas en la preguerra a sólo 5.7 millones en los últimos años. Si a ello se agrega la extraordinaria lentitud con que la mayoría de los productores de América Latina asimila el progreso técnico, a pesar de los resultados altamente halagadores obtenidos en las estaciones experimentales, se advierte que la producción ha crecido muy poco más que la superficie cultivada. En efecto, los rendimientos medios para estos tres países entre los dos períodos señalados aumentaron de 910 kilogramos por hectárea a sólo 1 174 kilogramos, resultados que los colocan en situación muy desventajosa comparada con los países más desarrollados. (Véase el cuadro II-3.)

Cuadro II-2
TRIGO: SITUACION MUNDIAL Y LATINOAMERICANA DE LA PRODUCCION
(Promedios anuales)

País o región	1934-38		1955-57	
	Total (miles de toneladas)	Por habi- tante <u>a</u> / (kilo- gramos)	Total (miles de toneladas)	Por habi- tante <u>b</u> / (kilo- gramos)
América Latina	8 102	70.1	10 907	60.8
Estados Unidos	19 476	151.0	26 182	155.7
Canadá	7 170	632.3	13 043	811.0
Europa <u>c</u> /	42 310	113.9	48 336	117.3
Oceanía	4 380	417.1	3 943	261.1
Asia	44 195	37.9	52 311	34.6
Africa	3 800	22.7	5 376	24.4
Total mundial <u>c</u> /	129 370	65.4	160 100	63.2
Porcentaje de América Latina en el total	6.3		6.8	

Fuente: Anuarios estadísticos de la FAO y estadísticas oficiales.

a/ Población de 1937.

b/ Población de 1956.

c/ Excluyendo la U.R.S.S.

Cuadro II-3
COMPARACION DE RENDIMIENTOS MEDIOS EN ALGUNOS PAISES DE
AMERICA LATINA Y EL RESTO DEL MUNDO
(Kilogramos por hectárea)

Países	1934-38	1955-57	Porcen- taje de aumento
Argentina	903	1 172	29.8
Chile	1 062	1 308	23.2
Uruguay	745	1 042	39.9
México	760	1 230	61.8
Brasil	901 a/	854	-5.2
Canadá	1 230 b/	1 470	19.5
Estados Unidos	980 c/	1 380	40.8
Nueva Zelandia	2 110	2 850	35.5
Dinamarca	3 040	4 030	32.6
Países Bajos	3 030	3 830	26.4

Fuente: Estadísticas oficiales y anuarios estadísticos de la
FAO.

a/ El rendimiento del trigo en Brasil parece haber sido muy
exagerado en las estadísticas oficiales. En ese tiempo
sólo se hacían a base de estimaciones.

b/ Promedio 1936-42. Se adoptó este período para excluir los
5 años de sequía que ocasionaron muy bajos rendimientos
en 1934-38.

c/ Promedio 1937-41. Se adoptó ese período por las mismas ra-
zones señaladas en la nota b/.

/La producción

La producción en estos tres países no creció, en consecuencia, en la forma que hubiera sido de esperar, puesto que en el último período superó a la registrada en 1934-38 en sólo 15 por ciento.

Aun cuando más adelante se verá con cierto detalle el papel que los dos países tradicionalmente exportadores de la América Latina - Argentina y Uruguay - han desempeñado en el abastecimiento de la región, vale la pena mencionar aquí el hecho de que ese limitado crecimiento en un período tan prolongado induce a mirar con cierto pesimismo las posibilidades de que esta parte de América Latina pueda aumentar con rapidez su producción a fin de contribuir en mayor grado al abastecimiento de las zonas deficitarias del continente, manteniendo al propio tiempo su actual nivel de comercio con el resto del mundo.

La evolución de la producción en estas últimas presenta aspectos totalmente diferentes y aun cuando el volumen de las cosechas en los diez países que las componen (2.6 millones de hectáreas)^{4/} representa apenas una tercera parte del de la anterior, no deja de ser importante. A pesar de que las tierras en que el trigo puede cultivarse económicamente son en esos países relativamente escasas, la mayoría de sus gobiernos han realizado ingentes esfuerzos para incrementar la producción triguera. La investigación y experimentación científicas tendientes a encontrar las variedades aptas para los diversos medios ecológicos existentes, las investigaciones para mejorar la calidad de los suelos y eliminar las plagas y enfermedades, las medidas de fomento y los precios de apoyo han constituido casi en todos los casos las bases de la política dirigida a desarrollar la producción y, con ello, a disminuir la dependencia de esos países con respecto al abastecimiento exterior.

Los resultados han sido bastante halagadores, pues tras años de pacientes esfuerzos se ha logrado vencer el medio y aumentar fuertemente la producción, convirtiéndose en muchas partes el cultivo del trigo en una explotación eficiente cuyos costos le permiten competir con el producto importado.

^{4/} Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Honduras.

En los diez países nombrados la producción pasó de un promedio de sólo 765 000 toneladas en la preguerra a 2.4 millones en 1955-57, lo que significa un aumento del 214 por ciento. Entre esos países se destacan principalmente el Brasil, México y el Perú. El primero más que sextuplicó su producción pues de sólo un promedio de 144 000 toneladas en el primer período subió a uno de 0.9 millones de toneladas en el segundo. México prácticamente la triplicó (de 374 000 toneladas a 1.1 millones) y Perú la aumentó de sólo 76 000 a 138 000 toneladas. En cuanto a los demás países, algunos pudieron aumentarla a un ritmo mayor o cuando menos similar al de la población y sólo Bolivia, Venezuela y Honduras la disminuyeron. En el primero de los nombrados, la baja se debió a dificultades de orden interno y en los otros dos, a las condiciones poco favorables para el cultivo. (Véase el cuadro II-4.)

Entre los países con déficit, sólo México pudo aumentar su producción a un ritmo que le permitió satisfacer todas sus necesidades.. El Brasil, que, merced a un esfuerzo extraordinario, logró un incremento proporcional muy superior al de México, consiguió satisfacer la mayor parte del aumento de su consumo, con lo cual pudo, en los últimos años, estabilizar y hasta disminuir sus importaciones de trigo y harina. Chile ha tenido una producción irregular pues luego de haber llegado a exportar pequeñas cantidades en la preguerra y en los años 1949 y 1950, hubo de importar cerca 250 000 toneladas en 1954 y 1955, reducidas a únicamente 98 100 en 1957.

De los países restantes, sólo el Ecuador y Guatemala lograron incrementar su producción de manera que pudieron disminuir su dependencia con respecto al abastecimiento exterior.

Si se compara la producción con el consumo aparente en los países deficitarios, se advierte que, excepto México y Brasil, en todos los demás aquélla creció con mayor lentitud que ésta, siendo por ello necesario recurrir en mayor grado al abastecimiento exterior. Los casos extremos son sin duda Bolivia, Venezuela y Honduras. En el primero, la producción alcanzó a cubrir durante el período 1934-38 aproximadamente 50 por ciento del consumo, en tanto que en 1955-57 sólo pudo satisfacer

Cuadro II-4

AMERICA LATINA: PRODUCCION, COMERCIO EXTERIOR Y CONSUMO APARENTE DE TRIGO

Países	1934-1938					1955-1957				
	Pro- duc- ción	Expor- tacio- nes	Impor- tacio- nes	Consu- mo apa- rente humano a/	Produc- ción Consumo (porcen- tajes) b/	Pro- duc- ción	Expor- tacio- nes	Impor- tacio- nes	Consu- mo apa- rente humano a/	Produc- ción Consumo (porcen- tajes) b/
Argentina	6 127.7	3 340.5	-	2 312.4	264.9	6 680.0	2 989.3	-	3 291.2	203.0
Uruguay	360.7	80.8	8.7	254.9	141.5	772.9	377.8	-	343.2	225.2
Chile	849.9	23.4	12.6	759.1	111.9	1 019.1	-	178.8	1 120.0	91.0
México	373.8	0.1	19.1	346.9	107.8	1 156.3	-	31.6	1 102.7	104.9
Brasil	144.2	0.4	990.3	1 119.0	12.9	912.5	-	1 611.6	2 397.3	38.1
Perú	76.3	-	128.2	195.2	39.1	138.3	-	299.5	423.8	32.7
Colombia	98.4	-	14.8	100.4	98.0	145.0	-	91.3	222.6	65.1
Ecuador	19.0	0.1	12.8	27.5	69.1	39.0	-	53.3	86.8	44.9
Bolivia	33.0	-	35.5	65.4	50.5	18.5	-	117.5	133.9	13.8
Guatemala	10.0	-	13.3	22.0	45.5	19.5	-	47.8	64.2	30.4
Paraguay	1.0	-	31.7	33.5	3.0	2.4	-	62.9	65.0	3.7
Venezuela	6.5	-	30.4	35.8	18.2	2.3	-	259.0	261.9	0.9
Honduras	2.0	-	6.9	8.7	23.0	1.0	-	15.1	15.9	6.3
Costa Rica	...	-	11.5	11.5	0.0	-	-	42.7	42.7	0.0
Nicaragua	...	-	5.8	5.8	0.0	-	-	24.0	24.0	0.0
El Salvador	...	-	9.6	9.6	0.0	0.2	-	32.0	32.0	0.6
Panamá	...	-	11.2	11.2	0.0	-	-	23.4 c/	23.4	0.0
Cuba	...	-	121.3	121.3	0.0	-	-	239.3	239.3	0.0
República Dominicana	...	-	7.3	7.3	0.0	-	-	20.3	20.3	0.0
Haití	...	-	14.3	14.3	0.0	-	-	49.3 c/	49.3	0.0
Total	8 102.0	3 445.3	1485.3	5 461.7	100.0	10 907.0	3 367.1	3199.4	9 959.5	100.0

Fuente: Estadísticas oficiales de producción y comercio exterior. Datos ajustados por la CEPAL.

a/ Excluyendo el trigo para semilla.

b/ Porcentaje del consumo satisfecho con producción interna.

c/ Promedio de dos años.

14 por ciento del mismo, debido a que la producción media descendió a la mitad de la registrada en aquel período. En Venezuela las proporciones fueron de 18 por ciento durante el primer período y de sólo 1 por ciento durante el segundo; junto con un fuerte descenso de la producción, el consumo aparente registró una de las tasas de crecimiento más altas del mundo. En Honduras la situación tuvo las mismas características que en el caso anterior, aun cuando en escala mucho más reducida.

En los demás países, la menor participación de la producción en el consumo aparente se debió por sobre todo a que éste creció a una velocidad mayor que aquélla. (Véase nuevamente el cuadro II-4.)

III. EL COMERCIO EXTERIOR DEL TRIGO

Se ha visto ya que de todos los países de América Latina sólo dos - Argentina y Uruguay - pueden satisfacer la totalidad de su consumo interno y disponer además de un saldo exportable. México logró su total autoabastecimiento recién en 1958, mientras que Chile se ha convertido de pequeño y ocasional exportador en importador permanente. Los demás países necesitan del abastecimiento exterior en forma parcial o total, por lo que, para satisfacer su creciente consumo por habitante, han debido aumentar sus importaciones en forma progresiva.

La importancia del comercio exterior del trigo en la América Latina es manifiesta, pues en 1955-57 las importaciones de este cereal totalizaron 3.2 millones de toneladas, con un valor de 238.7 millones de dólares, 5/ lo que representa el 2.9 por ciento del total de las importaciones latinoamericanas. De ese valor, 130.9 millones (54.8 por ciento) se adquirieron fuera de América Latina, y 107.8 millones en la Argentina y el Uruguay.

1. El balance del comercio exterior del trigo

Entre los países cuyo abastecimiento depende total o parcialmente del exterior, el consumo aparente de trigo y harina aumentó de un total de 2.9 millones de toneladas en 1934-38 a 6.3 millones en 1955-57. Entre los mismos períodos, la producción de estos países 6/ pasó de 1.6 a sólo 3.4 millones de toneladas. Fue necesario, por consiguiente, suplir el déficit (algo más de 1.5 millones de toneladas) con importaciones, que en parte fueron provistas por los países exportadores de América Latina y en parte por los grandes exportadores mundiales. Las importaciones totales de la región pasaron así de 1.48 millones de toneladas a 3.4 millones.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la América Latina cuenta con uno de los mayores productores mundiales de trigo - la Argentina - cuyas exportaciones, sumadas a las del Uruguay, alcanzan a contrapesar con

5/ Valor CIF.

6/ Incluidos Chile y México.

ventaja sus importaciones para convertirla en exportadora neta. Por razones de carácter geográfico, económico y de política comercial y por problemas de transporte, estos dos exportadores tradicionales han satisfecho parte importante de la demanda de los países del sur de América Latina, pero han debido colocar la mayor parte de sus saldos exportables en los mercados de otros continentes. La creciente demanda regional y la mayor competencia que el trigo latinoamericano viene encontrando en el mercado mundial, han originado un cambio progresivo en la dirección de las exportaciones, quedando una proporción mayor de ellas en América Latina. Mientras las exportaciones totales de aquellos países se mantuvieron prácticamente estacionarias entre los dos períodos considerados - 3.41 millones de toneladas en la preguerra y 3.37 en 1955-57 - el comercio intrarregional, en cambio, aumentó de 1 175 000 toneladas a 1 550 000, ello no obstante las dificultades de los balances comerciales respectivos y diversos otros problemas que se analizarán más adelante.

Si se hace un balance del comercio exterior triguero latinoamericano se advierte que, salvo algunos años en que las cosechas argentinas fueron malas y sus saldos exportables se vieron muy mermados, América Latina puede considerarse como exportadora neta, aun cuando con saldos cada vez menores.

No se dispone de datos suficientemente detallados para conocer con precisión el balance del comercio triguero en 1925-29, pero una estimación hecha, tomando como base las exportaciones argentinas ^{7/} y norteamericanas a la América Latina y al resto del mundo indica que en ese período la demanda de los países deficitarios no pasó de 1.1 millones de toneladas, en tanto que las exportaciones de la sola Argentina llegaron a un promedio de 4.4 millones de toneladas. Ello querría decir que las exportaciones netas en dicho período superaron los 3 millones de toneladas. Con el crecimiento de la demanda a un ritmo muy superior al de la producción en los países deficitarios y una marcada disminución de los saldos exportables argentinos, resultante del descenso de la producción argentina, la situación de América Latina desmejoró en buena medida, pues en 1934-38 las exportaciones netas se redujeron a 1.9

^{7/} Las exportaciones argentinas de 1928-29 han sido sin lugar a duda las más altas registradas hasta ahora.

millones de toneladas. Esta tendencia general persistió en años posteriores y ya en el período 1955-57 las exportaciones extrarregionales habían disminuido a 1.6 millones de toneladas, con un mayor intercambio con los países de la región. Como al mismo tiempo las importaciones desde fuera de América Latina aumentaron en medida considerable - llegando a 1.5 millones de toneladas - las exportaciones netas bajaron tan sólo a 217 000 toneladas. 8/ (Véase el cuadro II-5.)

Una vez más se pone de manifiesto la desventajosa tendencia que traduce el balance del comercio triguero latinoamericano. Desde la preguerra, las importaciones desde fuera de América Latina crecieron casi 6 veces, en tanto que las importaciones desde la propia zona sólo aumentaron en algo más de un tercio. Parece inevitable, pues, que América Latina tienda a convertirse en importadora neta de trigo a pesar de los esfuerzos que se hacen para evitarlo.

2. Origen y dirección del comercio

Si bien con variaciones ocasionales provocadas por los problemas de producción de Argentina y por la política de liquidación de excedentes aplicada por el gobierno de los Estados Unidos, la dirección del comercio del trigo ha seguido sus cauces tradicionales.

Las dos grandes regiones productoras del continente americano - la del norte, compuesta por el Canadá y los Estados Unidos, y la del sur formada por la Argentina y el Uruguay, han establecido zonas de influencia definidas dentro del área. Es así como la zona meridional, de la que forman parte Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay y Perú, depende en medida sustancial de los saldos exportables de la Argentina y el Uruguay. Por el contrario, todos los países situados sobre la línea ecuatorial o al norte de ella se han asimilado casi exclusivamente al sistema comercial de los Estados Unidos y el Canadá.

En el caso de los países de la parte sur de América Latina, su dependencia con respecto a la Argentina y el Uruguay no ha sido absoluta y, al contrario, más bien ha venido disminuyendo en los últimos años.

8/ En 1946-51 y 1952-55 América Latina se convirtió en importadora neta principalmente como consecuencia de las reducidas cosechas registradas en 1946, 1949 y 1950, y de las bajas exportaciones resultantes.

Cuadro II-5

AMERICA LATINA: BALANCE DEL COMERCIO EXTERIOR DEL TRIGO a/
(Promedios anuales en miles de toneladas)

	1925-29	1934-38	1946-51	1955-57
Exportaciones b/				
Totales	4 448	3 445	2 242	3 103
Intrarregionales	870	1 195 c/	834 c/	1 503 c/
Extrarregionales	3 518	2 250	1 408	1 600
Importaciones d/				
Totales	1 100	1 485	2 288	3 367
Intrarregionales	870	1 175 c/	811 c/	1 550 c/
Extrarregionales	230	310	1 477	1 817
Exportaciones netas	3 348	1 940	-	217
Importaciones netas	-	-	89	-

Fuente: Datos oficiales ajustados por CEPAL.

a/ Trigo y harina de trigo expresados en su equivalente en trigo.

b/ Solamente las de Argentina.

c/ La diferencia entre las cifras de exportación e importación se debe a que en muchas oportunidades las exportaciones realizadas en un año dado sólo se registran en las estadísticas de los países importadores al año siguiente.

d/ Estimaciones.

/Siempre como

Siempre como consecuencia del rápido aumento del consumo y del estancamiento relativo de la producción argentina, a la vez que de las facilidades concedidas por el gobierno de los Estados Unidos al través de su política de liquidación de excedentes, la proporción que en las importaciones totales de estos países representan las de la Argentina y el Uruguay ha mermado en forma marcada. En el período anterior a la guerra, sumaban aproximadamente 97 por ciento del total, pero descendieron a sólo 55 por ciento en 1950-51 como resultado de las cosechas relativamente bajas de esos dos años. ^{9/} En 1955-57 las importaciones provenientes de la propia América Latina aumentaron a 1.47 millones de toneladas - 290.000 más que en la preguerra - pero como también aumentaron las extraregionales, su participación en el total sólo subió a 66 por ciento. (Véase el cuadro II-6.)

La participación de los productores extraregionales en el abastecimiento latinoamericano creció en el período inmediatamente posterior a la última guerra, cuando los países importadores, ante la imposibilidad de obtener en la Argentina todo el trigo que requerían, hubieron de recurrir a los Estados Unidos y al Canadá para satisfacer en forma adecuada sus necesidades mínimas. ^{10/}

A partir de esa época y a pesar de la recuperación argentina y del fuerte incremento de las exportaciones uruguayas, fue necesario recurrir a los mercados extrarregionales para satisfacer entre el 30 y el 45 por ciento, según los años, de las necesidades de América Latina. La mayor parte de estas importaciones - aproximadamente 89 por ciento en el período 1955-57 - provino de los Estados Unidos; el Canadá contribuyó en forma significativa sólo entre 1950 y 1954, año después del cual sólo

^{9/} En el período inmediatamente posterior a la guerra, esa participación llegó a un mínimo debido a que la Argentina, ante la escasez de trigo en el mercado mundial, elevó fuertemente sus precios y dirigió la mayor parte de sus exportaciones hacia el resto del mundo para sacar mejor provecho del mercado.

^{10/} De sólo 19 600 toneladas que Brasil importaba desde fuera de la América Latina antes de la guerra, en 1945-49 ese volumen aumentó a 341 000 toneladas y aun así el gobierno se vió obligado a imponer diversas medidas restrictivas del consumo, a aumentar el porcentaje de extracción y a mezclar otras harinas - de mandioca, maíz y arroz - en la panificación. Situaciones similares se registraron en los países vecinos.

Cuadro II-6
AMERICA LATINA: ORIGEN Y DESTINO DEL COMERCIO DE TRIGO a/
(Miles de toneladas métricas)

Destino	Origen	Argentina		Uruguay		Resto del mundo		Total	
		1934-38	1955-57	1934-38	1955-57	1934-38	1955-57	1934-38	1955-57
Bolivia		32.3	5.8	-	-	2.7	113.4	35.5	119.2
Brasil		940.7	960.4	32.7	220.6	16.9	430.5	990.3	1 611.5
Chile		11.3	63.1	-	-	1.3	115.7	12.6	178.8
Paraguay		30.8	48.1	-	6.8	2.3	9.0	33.1	63.9
Perú		106.2	146.7	10.2	21.0	11.8	130.6	128.2	298.3
Colombia		0.6b/	-	-	-	14.2	91.3	14.8	91.3
Ecuador		3.9	-	-	-	8.9	53.3	12.8	53.3
Venezuela		-	-	-	-	30.4	258.9	30.4	258.9
Uruguay		8.7	-	-	-	-	-	8.7	-
Costa Rica		-	-	-	-	12.3	42.7	12.3	42.7
Cuba		0.6c/	-	-	-	121.0	191.0	121.6	191.0
El Salvador		0.9c/	-	-	-	9.0	32.5	9.9	32.5
México		-	-	-	-	19.1	31.5	19.1	31.5
Nicaragua		-	-	-	-	5.6	21.3	5.6	21.3
República Dominicana		-	-	-	-	7.9	30.1	7.9	30.1
Guatemala		-	-	-	-	14.1	47.8	14.1	47.8
Haití		-	-	-	-	15.3	47.9	15.3	47.9
Panamá		0.1c/	-	-	-	10.0	23.2	10.1	23.2
Total América Latina		1 136.6	1 224.1	42.9	248.4	302.8	1 670.7	1 482.3	3 143.2

Fuente: Estadísticas oficiales de comercio exterior y Anuarios estadísticos de la FAO.

a/ Trigo y harina de trigo expresada en su equivalente en trigo.

b/ Importaciones desde el Ecuador.

c/ Importaciones de origen regional pero no precisado.

exportó partidas relativamente pequeñas al Perú, eliminando prácticamente su comercio con los demás países de la zona sur. Las compras en países europeos sólo se debieron a acuerdos ocasionales que en ningún momento representaron más del 5 por ciento de las importaciones totales.

Es necesario hacer notar que cuando el abastecimiento interlatinoamericano fue normal, la participación de los Estados Unidos tendió a disminuir considerablemente 11/, pero a partir de fines de 1954, cuando se inició la política de liquidación de excedentes, con las amplias facilidades de pago que establece el Título I de la ley 480 12/, ella volvió a adquirir importancia y las exportaciones de trigo estadounidense a América Latina alcanzaron niveles medios nunca registrados hasta ahora (628 700 toneladas en el período 1955-57). Los países mayormente beneficiados con este comercio fueron Brasil, con un promedio de 319 000 toneladas anuales, Chile con 80 000 y Perú con 53 000. Debe tenerse presente, además, que las ventas realizadas al amparo de este título implican el compromiso, por parte de los beneficiarios, de adquirir partidas adicionales en dólares libres dentro de los canales normales del comercio con ese país. 13/

Bolivia y Perú obtuvieron beneficios de importancia con arreglo al Título II (donaciones de socorro) de esa misma ley.

En cuanto a los países de la zona Norte 14/ dependen en forma casi absoluta de los Estados Unidos y del Canadá, pues luego de adquirir en ellos cerca del 97 por ciento de sus importaciones totales de trigo, en la preguerra e inmediatamente después de ella, aumentaron esa proporción casi al 100 por ciento en los últimos tiempos: sobre un total de 925 500 toneladas que importaron en 1955-57, sólo 600 se adquirieron fuera del continente.

11/ Sólo en 1952, cuando hubo necesidad de contrarrestar los efectos de la pésima cosecha argentina (caso que puede considerarse excepcional), alcanzaron las exportaciones de los Estados Unidos a la América Latina a 1.3 millones de toneladas.

12/ Ventas en moneda extranjera.

13/ La persistencia de estas ventas al Brasil indujo al gobierno estadounidense a solicitar del brasileño se le declarase proveedor habitual. Tal medida despertó el natural recelo del gobierno argentino, que se opuso a ella hasta lograr su anulación.

14/ Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, los países de las Antillas, América Central y México.

El abastecedor tradicional de la zona es indudablemente Estados Unidos, ya que a través de los años les ha proporcionado entre el 70 y el 75 por ciento de sus importaciones. También ha sido constante la participación del Canadá, el que les ha suministrado alrededor del 25 por ciento del trigo que importan.

Los mayores clientes de los Estados Unidos fueron Venezuela, Colombia y Cuba, cuyas importaciones desde ese país aumentaron, entre 1934-38 y 1955-57 en 638, 659 y 126 por ciento respectivamente, siendo las cantidades de trigo y harina de trigo importadas por esos países, en el último período, las siguientes: 157 200 toneladas en el caso de Venezuela, 76 700 en el de Colombia y 164 800 en el de Cuba. (Véase el cuadro II-7.)

El único cliente importante del Canadá es Venezuela que en 1955-57 llegó a importar 101 500 toneladas, cambiadas por petróleo. Los demás países son compradores de menor importancia, pues ninguno ha sobrepasado las 33 000 toneladas. Vale la pena, sin embargo, mencionar el caso de Cuba, que después de haber importado 48 000 toneladas en 1934-38, bajó a sólo 26 200 en 1955-57.

Importa advertir, finalmente, que además de las modificaciones registradas en su dirección, las importaciones han experimentado un cambio importante en cuanto a su composición. A principios de siglo, cuando las instalaciones molineras eran muy limitadas en la mayoría de estos países, las importaciones consistían principalmente en harina. Pero conforme América Latina se fue industrializando y tomando conciencia de las ventajas que para ella significaba la elaboración de la harina, 15/ se dieron facilidades para la instalación de molinos y se tomaron algunas medidas de protección aduanera para evitar la competencia. Resultado de esta política, la proporción de las importaciones de harina 16/ en el total disminuyó de 24 por ciento en 1934-38 a sólo 20 por ciento en 1955-57.

15/ Sobre todo por la utilización de sus subproductos en la ganadería.

16/ Expresada en su equivalente en trigo.

Cuadro II-7
 AMERICA LATINA: ORIGEN Y DESTINO DEL COMERCIO DE TRIGO a/
 (Miles de toneladas métricas)

Destino \ Origen	América Latina		Estados Unidos		Canadá		Resto del mundo		Total	
	1934-38	1955-57	1934-38	1955-57	1934-38	1955-37	1934-38	1955-57	1934-38	1955-57
Bolivia	32.8	5.8	2.7	105.4	-	7.8	-	0.2	35.5	119.2
Brasil	973.4	1 181.0	12.7	406.8	0.4	-	3.8	23.7	990.3	1 611.5
Chile	11.3	63.1	1.3	109.1	-	-	-	6.6	12.6	178.8
Paraguay	30.8	54.9	-	9.0	-	-	2.3	-	33.1	63.9
Perú	116.4	167.7	11.8	87.9	-	42.6	-	0.1	128.2	298.3
Colombia	0.6b/	-	10.1	76.7	4.1	14.6	-	-	14.8	91.3
Ecuador	3.9	-	8.9	19.6	-	33.7	-	-	12.8	53.3
Venezuela	-	-	21.3	157.2	9.1	101.5	-	0.2	30.4	258.9
Uruguay	8.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Costa Rica	-	-	10.8	27.7	1.5	14.8	-	0.2	12.3	42.7
Cuba	0.6c/	-	73.0	164.8	48.0	26.2	-	-	121.6	191.0
El Salvador	0.9c/	-	6.1	26.8	2.9	5.7	-	-	9.9	32.5
México	-	-	19.1	31.5	-	-	-	-	19.1	31.5
Nicaragua	-	-	4.3	18.1	1.3	3.2	-	-	5.6	21.3
República Dominicana	-	-	5.8	19.5	2.1	10.4	-	0.2	7.9	30.1
Guatemala	-	-	14.1	37.8	-	10.0	-	-	14.1	47.8
Haití	-	-	15.3	47.9	-	-	-	-	15.3	47.9
Panamá	0.1c/	-	10.0	23.2	-	-	-	-	10.1	23.2
Total América Latina	1 179.5	1 472.5	227.3	1 369.0	69.4	270.5	6.1	31.2	1 482.3	3 143.2

Fuente: Estadísticas oficiales de comercio exterior y Anuarios estadísticos de la FAO.

- a/ Trigo y harina de trigo expresada en su equivalente en trigo.
- b/ Importaciones desde el Ecuador.
- c/ Importaciones de origen regional pero no precisado.

Para América Central y el Caribe en conjunto la proporción importada de harina de trigo aumentó: de sólo 61 por ciento que se importaba antes de la guerra, se llegó recientemente a 83 por ciento del total.

3. Dirección de las exportaciones latinoamericanas

Ya se dijo que al iniciarse el segundo cuarto de siglo recién pasado, América Latina era el segundo exportador del mundo y que de su saldo exportable de poco más de 4.4 millones de toneladas, por lo menos 3.3 millones salían de ella con destino a las diversas partes del mundo. La situación fue cambiando en forma paulatina, tanto en lo referente al volumen como al destino de las exportaciones. El mercado europeo, que en aquel entonces era el principal cliente de la Argentina fue perdiendo importancia, al paso que se acrecentaba el comercio interlatinoamericano. También perdían importancia las exportaciones a otras regiones del globo.

En 1925-29 cerca del 70 por ciento de las exportaciones latinoamericanas se destinaba a Europa, 16 por ciento al resto del mundo, principalmente Asia, y sólo 14 por ciento quedaba en el continente. Es indudable que en aquel tiempo esta distribución era consecuencia de la limitada demanda regional y de la falta de líneas directas de transporte entre el sur y el norte de América Latina.

La situación cambió radicalmente en 1935-38. En efecto, los países limítrofes a la zona productora absorbieron 40 por ciento de las exportaciones totales de trigo y harina, mientras que Europa sólo adquiría 45 por ciento. En 1955-57, en tanto las exportaciones interlatinoamericanas ascendían aproximadamente al 44 por ciento del total, las destinadas a Europa recuperaban en parte su posición anterior y alcanzaban al 50 por ciento, al paso que las destinadas al resto del mundo descendían a sólo 5 por ciento del total.

La recuperación del mercado europeo se debe, sin lugar a dudas, a la conservación y al mejoramiento de las relaciones comerciales tradicionales que existen entre ambas regiones. Por otra parte, a diferencia de

/algunos países

algunos países sudamericanos que adquieren un volumen variable, los europeos constituyen un mercado constante y garantizado.

Entre estos últimos, la República Federal de Alemania, los Países Bajos e Italia han ganado importancia como compradores de trigo y harina latinoamericanos, pero el principal comprador es Inglaterra, pues adquiere casi 40 por ciento del total que va a Europa.

Por último, conviene advertir que dentro de América Latina existen pequeños comercios internacionales de trigo causados principalmente por conveniencias de tipo geográfico. El principal de ellos se realiza en la frontera entre el Ecuador y Colombia; parte importante de la producción ecuatoriana de la provincia fronteriza de Carchi se vende a Colombia, en cuya provincia de Nariño existen las facilidades necesarias para su molienda. Este mercado constituye una salida natural para el trigo ecuatoriano de Carchi, pues su transporte a los principales centros consumidores nacionales resultaría oneroso.

Situaciones más o menos similares se presentan en las zonas productoras de Guatemala y México.

El valor total de las exportaciones latinoamericanas de trigo en el período 1955-57 alcanzó a aproximadamente 220 millones de dólares. 17/

4. Restricciones al comercio triguero

Por el hecho de considerársele un artículo de primera necesidad, sobre todo para la alimentación de los grupos de bajos ingresos, el trigo ha recibido de parte de los gobiernos un tratamiento preferencial con el objeto de mantener una oferta adecuada a precios relativamente bajos. Sin duda, donde más se advierte este tratamiento privilegiado es en el aspecto aduanero. Casi todos los países que deben satisfacer una parte o la totalidad de sus necesidades con trigo y harina importados, han concedido a estos alimentos tarifas particularmente bajas y, en muchos casos, la liberación absoluta de toda clase de gravámenes. Sin embargo, han debido tomar medidas a fin de evitar que se importe más de lo necesario para saldar los déficit de la producción nacional con respecto al consumo, evitando así una competencia que en muchos casos podría ser ruinosa para los productores locales.

17/ Valor F.O.B.

/Es lo

Es lo que ha ocurrido por ejemplo, en Bolivia, Brasil, Chile y Colombia. Aun cuando los aranceles de estos países prevén para las importaciones de trigo y harina derechos específicos y ad valorem, existen disposiciones que les eximen de tales gravámenes cuando se realizan por organismos gubernamentales. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que salvo el caso de Bolivia, cuyo abastecimiento de trigo y harina en los últimos años se ha hecho casi exclusivamente acogiendo al Título II de la ley 480 de los Estados Unidos,^{18/} en los otros tres países señalados tales importaciones constituyen un monopolio en manos de organismos de Estado.

Así, en el Brasil es el gobierno el que a través del Servicio de Expansión del Trigo y del Consejo Consultivo del Trigo, fija las cantidades de grano que pueden importarse cada año para asegurar un abastecimiento adecuado sin perjudicar la producción nacional. El trigo lo importa la Cartera de Comercio Exterior (CACEX) y luego lo distribuye a los molinos el Servicio de Expansión del Trigo asegurando el consumo de cuotas establecidas de trigo nacional, cuyo precio es bastante más alto que el del producto importado. Aun en el aspecto cambiario, el Brasil concede ventajas extraordinarias al trigo pues lo ha colocado en la "categoría general" asignándole la sobretasa mínima. En junio de 1958 ésta se fijó en 61.18 cruzeiros, que sumadas a la tasa básica de 18.82, se dan un total de 80 cruzeiros por dólar.^{19/}

En Chile el comercio exterior del trigo lo realiza exclusivamente el Instituto Nacional de Comercio, organismo que efectúa las importaciones previa presentación de un certificado de necesidad expedido por el Ministerio de Economía, en consulta con el de Agricultura. Está totalmente liberado de derechos aduaneros, pero el propio INACO debe depositar previamente en el Banco Central, por espacio de treinta días, el 100 por ciento del valor de la importación.

En Colombia, donde hasta no hace mucho el trigo de procedencia extranjera era gravado con una elevada tarifa aduanera destinada a evitar su competencia con el producto nacional, de alto costo de producción

^{18/} Las entregas se hacen al gobierno de Bolivia, el cual las distribuye a través de molineros y comerciantes.

En caso de realizarse importaciones por los canales normales del comercio, ellas estarían liberadas de todo derecho ad valorem, derechos consulares y de prestación de servicios. Sólo pagarían un derecho específico de 20 bolivianos por kilogramo bruto.

^{19/} La sobretasa media para la categoría general, en septiembre de 1958 llegó a 195 cruzeiros por dólar.

ha sido totalmente liberado de todo derecho de internación. Sin embargo, al mismo tiempo, se ha concedido el monopolio absoluto de su importación al Instituto Nacional de Abastecimiento, organismo que fija las cantidades que han de internarse de acuerdo con la producción nacional y las necesidades del consumo.

En el Ecuador, el Paraguay y Venezuela la importación de trigo y harina está sujeta a la concesión de permisos previos por parte de los organismos oficiales respectivos, pero luego la realizan los propios interesados pagando los derechos que fija el arancel aduanero. La concesión de tales permisos tiene por objeto regular las cantidades importables y sus precios y, en el caso del Ecuador y Venezuela, favorecer la adquisición de las cuotas fijadas por el Convenio Internacional del Trigo. En el Paraguay y Venezuela los derechos de importación son bajos pero en el Ecuador, - y esto ocurre con todas las mercaderías - existen diversas cargas que pueden llegar a 17 por ciento para el trigo y 22 por ciento para la harina. ^{20/}

El único país sudamericano donde la importación de trigo y harina es totalmente libre, no requiriendo permisos especiales, depósitos o control posterior de ninguna especie, es el Perú. Las importaciones pueden realizarse por cualquiera persona y han de pagar los siguientes derechos aduaneros: Uno y medio centavos de sol por kilograma bruto y 7.667 por ciento ad-valorem, con un recargo adicional de 2 por ciento. ^{21/} En repetidas oportunidades, sin embargo, la importación de trigo se liberó de todo derecho por períodos determinados con el fin de favorecer el abastecimiento.

^{20/} En Venezuela, el trigo sólo paga dos centavos de bolívar por kilogramo bruto y en el Paraguay 3 centavos de dólar por cien kilogramos brutos.

En el Ecuador, además de una tasa básica de 10 centavos de sucre por kilogramo bruto y un impuesto ad valorem de 12 por ciento, existen diversos impuestos y derechos de emergencia que elevan fuertemente el de internación. Son los siguientes: a) Impuesto consular: 9.5 por ciento del valor FOB, si se transporta en barcos extranjeros, y 8.5 por ciento si el transporte se hace en barcos nacionales; b) 2 por ciento para contribuir a las ventas de las provincias del Sur; c) Uno por ciento, fijado por Decreto de Emergencia No. 10 de Defensa Nacional, y d) Impuesto de Timbre, que se paga al Banco Central antes de conceder el permiso de importación y que asciende a 5 por ciento del valor CIF para el trigo en grano (Categoría I) y 10 por ciento para la harina (Categoría II).

^{21/} De acuerdo con leyes promulgadas en 1958, las importaciones se gravaron con un derecho adicional de 1 por ciento destinado a contribuir a la rehabilitación de Arequipa, y 1 por ciento destinado al Banco de Reserva del Perú.

La importación de harina está gravada, en la mayoría de los países indicados, con derechos que tienen un recargo que va desde el doble hasta casi diez veces más que el del trigo en grano. La importación de harina está específicamente prohibida sólo en Colombia, aun cuando el I.N.A. ha realizado importaciones ocasionales de harinas especiales adquiridas para mezclas.

La mayoría de los países de la parte norte de América Latina, no tiene producción propia y como gozan de regímenes de libertad de comercio, no ponen serios obstáculos para la importación de trigo y harina y las tasas aduaneras son bajas.

Cuba otorga un tratamiento preferencial a la harina procedente de los Estados Unidos, fijándole un arancel de sólo 63 centavos de dólar por cada 100 kilogramos, arancel que para los demás miembros del GATT es de 83 centavos.

En la mayoría de los demás países de América Central y el Caribe no hay producción triguera y la importación del grano y sus sub-productos no encuentra obstáculos de importancia, siendo bajos los gravámenes aduaneros.

Por lo que antecede, puede verse que si bien las tarifas aduaneras no constituyen un recargo para el comercio del trigo, éste es rigurosamente controlado por el gobierno de muchos países y, en realidad, en la mayoría de los de la zona sur el tráfico internacional de este producto se realiza a través de convenios entre gobiernos sobre la base de acuerdos comerciales establecidos y arreglos de trueque o pareo de productos.

En el estudio Problemas actuales del comercio interlatinoamericano ^{22/} se detallan con bastante minuciosidad los acuerdos que han regido el comercio del trigo en la parte sur de América Latina hasta 1956.

Las únicas modificaciones o adiciones que se han hecho con posterioridad a la publicación de ese documento parecen haber sido las estipuladas por la Comisión Mixta Chileno-Argentina, reunida en Santiago el 28 de mayo de 1957, y las fijadas por el cambio de notas entre los gobiernos de la Argentina y el Brasil con respecto a un ajuste del convenio triguero entre ambos países para los años 1958, 1959 y 1960.

^{22/} Véase E/CN.12/423 Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1957 II.G.5.

En su convenio con la Argentina, Chile declara estar de acuerdo en aceptar la compra de 250 a 280 000 toneladas de trigo por valor de 15 millones de dólares y manifiesta su propósito de "que las adquisiciones de trigo y aceite comestible que deba efectuar sean orientadas hacia la república Argentina" en igualdad de precio y calidad con cualquier tercer país.

En cuanto al Brasil, su gobierno reitera la posición de Argentina como su abastecedor tradicional y se compromete a comprarle un millón de toneladas anuales siempre que los saldos exportables de este país sean superiores a tres millones de toneladas. Indica asimismo, que esas cantidades se adquirirán siempre que ellas no entren a competir con la producción nacional.

Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos ha realizado diversos acuerdos con países sudamericanos para la venta de trigo y harina de trigo con arreglo a lo previsto en el Título I de la ley 480. Entre julio de 1956 y junio de 1958, esos acuerdos incluyeron a Bolivia con 65 600 toneladas; Brasil con 1 770 500 toneladas, Colombia con 116 700, Ecuador con 295 000 y Perú con 96 200.^{23/} (Véase el cuadro II-8.) Tales acuerdos, sin embargo, no se cumplieron en su totalidad y los embarques efectivos fueron bastante menores, sobre todo en el caso del Brasil. (Véase el cuadro II-9.)

Cabe mencionar, por último, la influencia que sobre el comercio del trigo ha tenido el Convenio Internacional del Trigo. Hasta 1954, cuando la situación triguera internacional era de relativa escasez, dicho instrumento fue de gran utilidad para garantizarle a los países importadores un abastecimiento seguro a precios más o menos estables. Mas, a partir de aquel año, la situación cambió radicalmente y la acumulación de excedentes en los principales países productores provocó un paulatino descenso en los precios y un afán por parte de aquéllos de colocar su grano en cantidades superiores a las absorbidas normalmente por los canales normales de comercio. Ante esa situación, los países compradores mostraron cada vez menos interés en adquirir la totalidad

^{23/} Las ventas al Ecuador y Perú corresponden a dos acuerdos, uno para cada año.

Cuadro II-8

AMERICA LATINA: ACUERDOS SUSCRITOS ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y
DIVERSOS PAISES PARA LA ADQUISICION DE TRIGO Y HARINA
CON ARREGLO A LOS TITULOS I Y II DE LA LEY 480

Países	Título I (Miles de toneladas)				Título II (Miles de dólares)
	1954-55 a/	1955-56	1956-57	1957-58	1/I/1954 - 30/VI/1958
Chile	36.6	198.8	-	-	-
Colombia	22.2	49.2	116.1	-	-
Perú	100.2	38.2	56.1	40.1	5 361
Brasil	-	548.6	1 770.5	-	-
Ecuador	-	16.2	14.5	15.0	-
Paraguay	-	27.2	-	-	-
Bolivia	-	-	65.6	-	10 102
Haití	-	-	-	-	205
Total	159.0	878.2	2 022.8	55.1	15 668

Fuente: Eighth Semi-annual Report on Activities under Public Law 480,
83d. Congress. Documento No. 431.

a/ 1º de julio - 30 de junio.

Cuadro II-9

ESTADOS UNIDOS: EMBARQUES A PAISES LATINOAMERICANOS DE EXCEDENTES
 AGROPECUARIOS VENDIDOS CONTRA DIVISAS EXTRANJERAS CON
 ARREGLO AL TITULO I DE LA LEY 480 EN 1955, 1956 Y
 1957

(Volumen en miles de toneladas y valores en millones de dólares)

Países	1955		1956		1957	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
Brasil	29.9	1.8	519.0	31.6	408.1	24.7
Colombia	22.3	1.6	49.2	3.4	38.7	2.8
Chile	36.6	2.2	113.0	6.4	90.4	5.6
Ecuador	-	-	15.2	1.2	13.4	1.0
Paraguay	-	-	27.0	1.6	-	-
Perú	88.1	5.3	12.0	0.7	59.2	3.7
Total	176.9	10.9	735.4	44.9	609.8	37.8

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Foreign Agricultural Service, Title I, Public Law 480. Amounts programmed under agreements signed through December 31, 1957 and Shipments through December 1957, by country and by commodity.

de las cuotas fijadas por el convenio. En realidad, mientras que para el conjunto de América Latina las transacciones realizadas en el período 1949/50 - 1952/53 alcanzaron al 90 por ciento de las cantidades que cada país se había comprometido a comprar según el Acuerdo, en el año 1955/56 las compras sólo llegaron a 47 por ciento. (Véase el cuadro II-10.)

La mayoría de los pequeños compradores de América Latina mantuvo sus compromisos casi sin variación, pero los que más redujeron sus adquisiciones fueron precisamente los más importantes (el Brasil, México y el Perú).

En 1956 suscribió el Acuerdo la Argentina, obligándose a vender todo su remanente que no estuviese comprometido por acuerdos bilaterales. En 1955-56 le correspondió así una cuota de 387 725 toneladas, que se habrían colocado entre los países europeos.

5. Ventas realizadas por el gobierno de los Estados Unidos y su efecto en el comercio interlatinoamericano del trigo

Los acuerdos concertados entre diversos países latinoamericanos y los Estados Unidos para la compraventa de productos agrícolas con arreglo a la ley 480, sobre liquidación de excedentes de este país, han producido efectos de importancia ya que en 1955, 1956 y 1957 las transacciones ascendieron a un total de 167.8 millones de dólares, de los cuales 93.6 millones correspondieron a trigo y harina de trigo.

Al realizar estas ventas, el gobierno de los Estados Unidos ha procurado evitar que ellas entren a competir en los canales normales del comercio internacional. Precisamente con ese objeto ha introducido en los convenios suscritos con los países compradores una cláusula en

^{24/} Entre el 1 de julio de 1954 y el 30 de junio de 1958, se firmaron con los países latinoamericanos acuerdos por un valor de 292 millones de dólares, a precios del mercado internacional. El costo de esos productos para la Commodity Credit Corporation - incluyendo precios pagados al agricultor y almacenaje, pero excluyendo fletes - alcanzó a 491.6 millones de dólares, principalmente como consecuencia de los altos precios de sustentación que rigen en ese país y que en la totalidad de los casos están por encima de los del mercado internacional.

Cuadro II-10

AMERICA LATINA: CANTIDADES GARANTIZADAS POR EL CONVENIO INTERNACIONAL
DEL TRIGO Y TRANSACCIONES REALIZADAS
(Miles de toneladas métricas)

Países	1949/50-1952/53			1954/55			1955/56 ^{a/}		
	Canti- dades garan- tiza- das	Transac- ciones reali- zadas	B A (por- centa- jes)	Canti- dades garan- tiza- das	Tran- saccio- nes reali- zadas	B A (por- centa- jes)	Canti- dades garan- tiza- das	Tran- saccio- nes reali- zadas	B A (por- centa- jes)
	(A)	(B)		(A)	(B)		(A)	(B)	
Bolivia	75	67	89	110	20	18	110	106	96
Brasil	360	245	68	360	203	56	360	6	2
Costa Rica	32	32	100	35	35	100	35	32	91
Cuba	202	192	95	202	198	98	202	201	100
Ecuador	35	34	97	65	61	94	65	33	51
El Salvador	11	12	109	20	20	100	20	20	100
Guatemala	21	22	105	35	22	63	35	22	63
Haití	28	29	104	50	50	100	50	48	96
Honduras	10 ^{b/}	9 ^{b/}	90	20	13	65	20	11	55
México	325	324	100	250 ^{c/}	4	2	400	108	27
Nicaragua	9	9	100	10	10	100	10	10	100
Panamá	17	16	94	23	18	78	23	18	78
Perú	150	149	99	200	20	10	200	2	1
República Dominicana	23	23	100	28	26	93	30	30	100
Venezuela	160	152	95	170	170	100	170	170	100
Total América Latina	1 458	1 315	90	1 578	870	55	1 730	817	47

Fuente: Consejo Internacional del Trigo, World Wheat Statistics, mayo de 1957.

^{a/} Cifras sujetas a revisión.

^{b/} Promedio 1950/51-1952/53.

^{c/} 150 000 toneladas métricas se transfirieron de México a los Países Bajos.

/virtud de

virtud de la cual los gobiernos contratantes adoptarán "todas las precauciones razonables para asegurar que la compra o la venta de los excedentes agrícolas contemplados en el acuerdo no dislocarán indebidamente los precios mundiales de los productos agrícolas, desplazarán a los Estados Unidos de sus mercados habituales en los mismos productos o perturbarán materialmente las relaciones comerciales entre las naciones del mundo libre".

A pesar de los esfuerzos realizados, no puede decirse que la política de liquidación de excedentes haya logrado evitar con éxito esos problemas y, en varios casos, distintos productos han entrado a competir directa o indirectamente con la producción latinoamericana de exportación. Mas esta afirmación no vale con respecto al trigo y sus derivados, ya que al menos hasta ahora los exportadores latinoamericanos no han tenido dificultades para colocar entre sus compradores tradicionales la totalidad de sus saldos exportables.

Sin embargo, los efectos han sido de carácter indirecto y han ocasionado dificultades de diversa índole en las transacciones actuales y es probable que ellas sean de mayor importancia en lo futuro, sobre todo si esa política adquiere carácter más o menos permanente.

Es un hecho incontrovertible que la existencia de enormes excedentes en los Estados Unidos y el Canadá y la política seguida por el primero de estos países para desprenderse de ellos, han tenido un efecto depresivo en los precios internacionales. Con respecto al período 1950-54, los precios internacionales registrados en los últimos meses de 1957 y los primeros de 1958 sufrieron un descenso de 20 por ciento y, al parecer, existen perspectivas de mayores bajas dadas las cosechas sin precedentes que se esperan en los Estados Unidos en el año agrícola 1958/59.^{25/} Debe agregarse a esto que también el Canadá ha venido acumulando importantes existencias y que Rusia parecería haber alcanzado una etapa que le permitirá entrar a competir en el mercado mundial.

Las ventas de excedentes en condiciones extremadamente favorables para los países beneficiarios y que están muy lejos de poder calificarse de comerciales, ha permitido a éstos adquirir productos agrícolas que

^{25/} Se estima que con esta cosecha las existencias pasarán de 24 millones de toneladas a fines del año 1957/58 a 35.8 en 1958/59.

habrían estado en la imposibilidad de obtener en condiciones normales, pero para los cuales existía una demanda potencial. Con la ley 480, los Estados Unidos han copado, pues, un mercado en potencia que constituía un estímulo para los países productores de América Latina.

Aun cuando las ventas de trigo estadounidense en esta última no han perjudicado la liquidación total de los saldos exportables argentinos y uruguayos, se han producido en el mercado ciertos desplazamientos que más bien han menoscabado el intercambio de otros productos.

El caso más interesante es seguramente el de Chile. En efecto, este país desplazó parte de su comercio triguero con la Argentina hacia los Estados Unidos, con lo cual originó un desequilibrio en su balance comercial con aquélla. Como consecuencia de este hecho, se vio obligado a reducir sus exportaciones de maderas a la Argentina, con el consiguiente perjuicio para esta industria.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la provisión de alimentos y materias primas agrícolas en condiciones tan favorables y con carácter más o menos permanente, puede crear entre los países menos desarrollados que tienen déficit alimenticios crónicos, una dependencia casi absoluta respecto de los Estados Unidos. Dadas las características ecológicas, culturales y económicas de tales países, es posible que, en vista de la relativa abundancia existente, no se den los incentivos necesarios para acelerar el desarrollo de la producción agrícola interna. Ello podría acarrear graves dificultades en caso de que se pusiese término a la política de liquidación de excedentes.

Una de las cláusulas de la ley 480 dispone que los fondos provenientes de las ventas de excedentes y destinados al desarrollo económico de los países beneficiarios no podrán dedicarse a incrementar el cultivo de productos que puedan competir con los de los Estados Unidos. Tal limitación es perjudicial para los países de zona templada y para muchos de los de clima tropical.

Finalmente, es necesario hacer notar que la venta de excedentes en monedas locales implica la adquisición de cierta cantidad de esos productos bajo condiciones normales de comercio y pagadas con dólares de libre convertibilidad. Ello impone la apertura de nuevos canales comerciales que con el tiempo podrían llevar a la exigencia de que los

/Estados Unidos

Estados Unidos sean reconocidos como proveedores tradicionales de mercados a los que hasta hace poco sólo concurrían ocasionalmente.

IV. POSIBILIDADES DE MAYOR INTERCAMBIO INTRARREGIONAL

Se vió antes cómo se han establecido las zonas de influencia en el mercado triguero y cómo un sector importante de América Latina está íntimamente ligado a abastecedores extranjeros, mientras que alrededor de la mitad de la producción de los dos países exportadores ha de enviarse fuera del continente. Al efectuar el balance del comercio exterior triguero, se vio asimismo que, como consecuencia del rápido aumento de la demanda regional y de la relativa lentitud con que la producción interna está respondiendo a esa demanda, parecería inevitable que América Latina tienda a convertirse en importadora neta.

Proyecciones calculadas por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL señalan que la demanda de trigo de América Latina llegará en 1975 aproximadamente a 20 millones de toneladas.

Las mismas proyecciones hacen ver que aun en el caso de que los países de producción deficitaria lograran utilizar en 1975 la totalidad de las tierras aptas para el cultivo del trigo y mejorar sus rendimientos en un 15 por ciento, su saldo deficitario continuaría aumentando para pasar de sólo 3.2 millones de toneladas en 1954/56 a 6.1 millones en 1975. En igual forma, si la Argentina y el Uruguay pudieran explotar todas sus tierras trigueras y lograran aumentar 16.6 por ciento su producción por hectárea, podrían disponer de un saldo exportable de aproximadamente 10 millones de toneladas, o sea lo suficiente para cubrir con exceso el déficit de América Latina.

Alcanzar este desarrollo de la producción implica un esfuerzo muy superior al que hasta ahora se ha dedicado a la producción de este cereal y significaría desde luego la inversión de fuertes capitales en la habilitación de nuevas tierras - especialmente a través del riego -, la adquisición de maquinaria y el mejoramiento de la técnica. Todo ello tendría necesariamente que ir acompañado de una política de fomento muy bien planeada. Sin embargo, lo que aquí interesa no es tanto determinar si esa hipótesis puede o no verificarse, sino hacer notar que con el

/transcurso del

transcurso del tiempo los países no productores y los de producción deficitaria dependerán en grado cada vez mayor del abastecimiento exterior y que sólo la región triguera tradicional de América Latina está en condiciones de invertir la tendencia negativa a que se ha hecho referencia con respecto al saldo del comercio regional del trigo.

Es, pues, de suponer que en lo futuro se acrecentará la tendencia ya evidenciada anteriormente de aumentar en forma progresiva las importaciones desde la propia América Latina. Conviene sin embargo analizar los diversos factores que favorecen o se oponen a esa tendencia.

Es probable que la Argentina y el Uruguay encuentren creciente competencia para su trigo en los mercados europeos, especialmente en Europa occidental. Espérase, en efecto, en esa región una merma del consumo y, al mismo tiempo, un aumento de la producción principalmente mediante mejores rendimientos. De este modo, en 1975 la demanda europea de trigo extranjero sería muy inferior a la actual. En lo que atañe a la oferta, parece seguro que con la extensión de la superficie cultivada y el mejoramiento técnico que se advierte en Europa oriental y en la URSS, esa región aumentará sustancialmente su producción y podrá disponer en aquella fecha de saldos exportables que competirían con ventaja en el mercado europeo. Por su parte, los Estados Unidos parecen tener entre manos un problema de sobreproducción de carácter más o menos permanente, pues las medidas tomadas para limitarla, tales como la reducción de los precios de apoyo y la restricción de las superficies sembradas a través del Banco de Suelos, no dieron los resultados apetecidos, sino al contrario, tuvieron como epílogo un aumento sustancial de la producción.^{26/} En consecuencia, es probable que si se lleva adelante la política de precios seguida hasta ahora este país continúe siendo un serio competidor en el mercado europeo y mundial, tanto a través de sus ventas normales como a través de las de la ley 480.

^{26/} Los agricultores entregaron al Banco de Suelos sus tierras marginales e intensificaron en las otras la aplicación de la técnica, con el consiguiente aumento en los rendimientos.

Esa competencia en los mercados de otros continentes podría resolverse en una intensificación del intercambio intrarregional, mas para que ello sucediera más allá de las zonas de influencia actualmente establecidas, sería necesario vencer diversos obstáculos.

En primer lugar habría que admitir que el mercado natural del trigo argentino y uruguayo lo constituyen los países vecinos y el Perú, y que fuera de éstos, no existen vinculaciones comerciales de importancia con los demás países del continente, con los cuales no hay líneas de transporte marítimo con fletes en ambos sentidos que admitan tarifas normales. Además, muchos de los países de las zonas central y norte de América Latina son pequeños consumidores que no disponen de las facilidades portuarias necesarias para recibir envíos a granel en barcos completos. La intensificación de los despachos hacia esos mercados tendría que descansar por lo tanto sobre el incremento del intercambio regional, basado en un sistema multilateral de vasto alcance. El establecimiento de un mercado común latinoamericano podría coadyuvar con eficacia al logro de estos objetivos.

Capítulo III

COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y PERSPECTIVAS DE AMPLIACION DEL INTERCAMBIO INTERLATINOAMERICANO

INTRODUCCION

El objetivo principal de este estudio es describir la estructura del comercio exterior latinoamericano de productos lácteos y allegar información sobre las posibilidades de ensanchar el intercambio de estos mismos productos dentro de la región.

Para determinar las tendencias recientes del comercio exterior de los productos lácteos en los países de América Latina se escogieron los siguientes renglones: leches evaporada y condensada, leche en polvo, quesos, mantequilla y caseína. Ellos representan casi la totalidad del comercio de productos lácteos, pues las importaciones y exportaciones de leche líquida y otros derivados son casi insignificantes.

Se ha dado atención preferente al estudio de las leches conservadas y demás productos seleccionados porque, por una parte, en América Latina prevalecen bajos niveles de consumo por habitante, y por otra, hay posibilidades de lograr un aumento considerable de la producción regional, que a la vez permita aumentar los abastecimientos internos y fomentar el comercio interlatinoamericano.

En la primera parte de este estudio se presenta un balance aproximado de la producción y consumo de los productos lácteos, destacando el papel que viene desempeñando el comercio exterior neto de los mismos y señalando los actuales niveles de consumo por habitante. En la sección siguiente se consideran aquellos aspectos relacionados con el volumen de las importaciones en el período 1950-57 y de las exportaciones en años recientes (1955-57), en lo que respecta al comercio global de la región, y en particular, a la importancia relativa de cada uno de los productos y al origen y destino de su comercio exterior, por países. En seguida se indican las restricciones de tipo arancelario y de otro orden que se aplican en los diversos países al comercio exterior de los productos lácteos y se analiza en qué medida los acuerdos y política comerciales

/vigentes favorecen

vigentes favorecen o limitan el intercambio. Finalmente, se consideran las perspectivas que podría ofrecer el comercio futuro de los productos lácteos en América Latina y las condiciones o posibilidades que puedan existir para la organización de un mercado regional más amplio para dichos productos.

Como se verá más adelante, la producción de leche y sus derivados por tratarse de alimentos básicos de consumo diario, representa un renglón de particular importancia en todos los países de la región, aunque está desafortunadamente muy lejos de poder satisfacer los niveles recomendables de consumo. No obstante que en la región existen condiciones ecológicas adecuadas y suficientes recursos naturales para el desarrollo de la industria lechera, el volumen de producción sólo alcanza a cerca de 17 millones de toneladas, lo cual equivale a un promedio anual aproximado de 100 Kg por persona. Esta cifra es muy baja comparada con alrededor de 340 Kg en los Estados Unidos y con los niveles de producción por habitante mucho más elevados de países como el Canadá, los Países Bajos, Dinamarca y otros.

A pesar de que la producción de leche en América Latina está experimentando un continuo aumento (22 por ciento entre 1950-52 y 1954-56) y que la elaboración de productos lácteos también ha registrado un incremento apreciable (77 por ciento para las leches conservadas), la región está recurriendo a las importaciones para satisfacer, al menos en parte, la creciente y alta demanda resultante del crecimiento de la población y del ingreso disponible por persona.^{1/} Así, en el período 1955-57 se importaron leches conservadas y quesos por un volumen medio anual equivalente a 709 000 toneladas de leche líquida, sin contar los productos importados oficialmente, lo que es casi igual que toda la producción chilena, por ejemplo.^{2/} Aunque estas importaciones sólo alcanzan al 4 por ciento de la producción latinoamericana, suponen un gasto apreciable de divisas para la región, estimado en más de 70 millones de dólares

^{1/} En América Latina los productos lácteos tienen un alto coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda, estimado en 0.9.

^{2/} En la mayoría de países las importaciones oficiales no se registran en los anuarios de comercio exterior.

/al año.^{3/}

al año.^{3/} Esta cifra puede ser mucho mayor en el futuro de continuarse la tendencia actual del consumo y la producción. En el período mencionado las importaciones hechas desde países de fuera de la región aumentaron 54 por ciento. La participación de la producción regional en el comercio importador de América Latina fue muy exigua en términos absolutos y relativos; en efecto, en 1955-57 las importaciones desde países de fuera de la región se elevaron a 674 000 toneladas,^{4/} en tanto que las de origen latinoamericano apenas alcanzaron a 22 000 toneladas (3 por ciento del volumen total de importación), en comparación con importaciones interlatinoamericanas de 10 000 toneladas en 1950-52 y 30 000 toneladas en 1955. Esto quiere decir que el pequeño comercio interlatinoamericano de estos productos experimentó un deterioro en los últimos años.

América Latina es exportadora neta de mantequilla y caseína,^{5/} pero, no obstante esta circunstancia favorable, importa mucho más de 4 000 toneladas de mantequilla desde otras regiones, especialmente Europa y los Estados Unidos. Esto estaría indicando la posibilidad de substituir no sólo estas importaciones, sino también parte de las de leches conservadas y quesos, por un comercio interlatinoamericano más amplio de dichos productos.

Es importante recalcar que si bien el aumento de las importaciones de productos lácteos en el período analizado no se opuso al incremento de la producción, hay indicios de que ahora esas importaciones están constituyendo un obstáculo más o menos serio al desarrollo de las industrias lácteas en varios países. Parece que esto fuera cierto tanto respecto de las importaciones que van a los canales corrientes del comercio como de las que se hacen por intermedio de instituciones de asistencia social. Aunque estas últimas cumplen el objetivo plausible de mejorar el consumo de las clases sociales más necesitadas, con frecuencia se desvían hacia los mercados locales, por el hecho de ser productos de distribución gratuita que muchos beneficiarios no consumen sino que los venden a precios de competencia ruinosa.

^{3/} Incluyendo el valor de las importaciones de mantequilla y caseína.

^{4/} Leches conservadas y quesos en términos de leche fresca.

^{5/} Alrededor de un promedio anual de 14 000 toneladas de mantequilla y 37 000 de caseína, en total, por valor calculado en 25 millones de dólares, en 1955-57.

Este estudio permite concluir, además, que para fomentar la producción de leche fresca y derivados y estimular el comercio interlatinoamericano de los productos lácteos sería indispensable reglamentar y regular las importaciones y sobre todo organizar adecuadamente su distribución gratuita.

Los productores e industriales de la región sólo podrán contar con un mercado amplio para sus productos en la medida que ellos puedan protegerse de la competencia que ofrecen los productos extranjeros. En relación con este aspecto, puede afirmarse que las tarifas arancelarias y las restricciones cambiarias y cuantitativas impuestas a la importación de productos lácteos no han sido lo suficientemente fuertes para que puedan calificarse como elementos de protección o de restricción. Su incidencia ha sido poca y en ocasiones ninguna, como ocurre en los países con un alto poder de compra.

Por último, se concluye que existen grandes posibilidades de propiciar e impulsar un comercio interlatinoamericano muchísimo más amplio en materia de productos lácteos (sin que esto se haga necesariamente a expensas del comercio con otras regiones), dentro de un plano de reciprocidad comercial y sobre las bases de una política de producción selectiva debidamente orientadas y protegidas. En un futuro más o menos inmediato podría ensancharse en forma visible el comercio de productos lácteos entre la Argentina y el Uruguay como países exportadores, y Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Perú como importadores. A más largo plazo también podría estimularse un intercambio mucho más extenso entre los países del Sur y los del Norte de la región y en cierta medida un comercio subregional más amplio en Centroamérica y la zona del Caribe.

El presente estudio debe considerarse como de carácter preliminar, pues un análisis más detallado de las condiciones actuales del comercio y de sus posibilidades futuras requeriría una investigación cuidadosa en varios países de las trabas y circunstancias que pueden oponerse o que se está oponiendo a la expansión del comercio interlatinoamericano. Por otra parte, el estudio a fondo de los problemas de producción y tendencias del consumo de productos lácteos se hará en una etapa posterior y sólo para entonces será posible obtener conclusiones un poco más concretas sobre las perspectivas y posible dirección futura del comercio interlatinoamericano. Esto, naturalmente, supone la investigación directa en los países de ciertos problemas de la producción y del comercio sobre los cuales no hay información disponible.

I. ABASTECIMIENTO

I. ABASTECIMIENTO DE LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS EN AMÉRICA LATINA

Los cambios en el abastecimiento de leche y productos lácteos durante los últimos años pueden registrarse como sigue:

	Promedios anuales		Aumento
			porcentual
	(Miles de toneladas en términos de leche líquida)		
	1950-52	1954-56	
Producción	13 846	16 832	21.5
Exportación	- 34	- 44	29.4
Importación	+ 461	+ 672	45.7
Abastecimiento total	14 273	17 460	22.3

De las cifras anteriores se desprende que, como resultado del incremento de la producción, del poco crecimiento de las exportaciones y del apreciable aumento de las importaciones, el abastecimiento total bruto de leche y derivados ascendió a un poco más de 17 millones de toneladas en 1954-56; esto equivale a un aumento del 22 por ciento con respecto a la disponibilidad total estimada para 1950-52 y a un crecimiento del 9 por ciento del abastecimiento por habitante, en el mismo período. (Véanse los cuadros III-1 y III-2.)

Debe tenerse en cuenta que el aumento simultáneo de la producción y del comercio importador se originó en su mayor demanda, a su vez resultante del crecimiento de la población y del ingreso. Sin embargo, es importante anotar que los incrementos de la producción y de las importaciones no alcanzaron a cubrir el mayor aumento de la demanda. Se observa, además, que los niveles actuales de consumo por habitante son todavía muy bajos; como la elasticidad de la demanda respecto del ingreso es relativamente alta para los productos lácteos en casi todos los países de América Latina, la producción tendrá que seguir aumentando.^{6/} Y si el incremento de ésta no es suficiente como para satisfacer las necesidades de un mayor consumo, entonces varios países tendrían que aumentar las importaciones, ante la presión de la creciente demanda.

^{6/} Según varios estudios, en la mayoría de países latinoamericanos el coeficiente de elasticidad es de 0.8 a 1.0, o sea más o menos igual a una cifra de 0.9 calculada por la FAO para la leche, los productos lácteos y la mantequilla en Ceilán, Finlandia, India, Islandia, Pakistán y Portugal. (FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1957).

Cuadro III-1
PRODUCCION Y DISPONIBILIDAD DE LECHE POR PERSONA EN AMERICA LATINA
Y PAISES SELECCIONADOS, 1954-56
(Promedios anuales en litros)

Países	Producción	Disponibilidad neta para consumo <u>a/</u>
América Latina	96 <u>b/</u>	98 <u>c/</u>
Australia	660	187 <u>d/</u>
Dinamarca	1 170	212
Países Bajos	547	234
Estados Unidos	340	264
Canadá	497	300
Nueva Zelanda	2 388	329

Fuente: FAO, Anuario de Estadísticas Agrícolas y Alimentarias; Producción, 1957.

a/ Disponibilidad neta de productos lácteos, excluyendo mantequilla, en términos de leche fresca, estimada sobre la base de la disponibilidad de calorías por habitante provenientes de los productos lácteos. (Véase FAO, op.cit., pág. 241).

b/ Estimación preliminar basada en informaciones de la FAO, estudios de la CEPAL y estadísticas oficiales de varios países.

c/ Disponibilidad bruta.

d/ 1954-55.

Cuadro III-2

AMERICA LATINA: PRODUCCION, COMERCIO Y ABASTECIMIENTO DE LECHE
Y PRODUCTOS LACTEOS, POR PAISES, 1954-56 a/
(Promedios anuales, en miles de toneladas)

Países	Produc- ción	Expor- tación b/	Im- porta- ción b/	Abastecimiento	
				Total	Por per- sona kg
Argentina	4 850 <u>c/</u>	44	-	4 453 <u>d/</u>	251
Bolivia	40 <u>c/</u>		44	84	26
Brasil	3 743		63	3 806	65
Chile	743		43	786	116
Colombia	2 003 <u>e/</u>		16	2 019	159
Ecuador	285 <u>f/</u>		11	286	78
Paraguay	123		7	130	83
Perú	378 <u>g/</u>		62	440	47
Uruguay	595		-	595	227
Venezuela	319		241	550	97
Costa Rica	153 <u>h/</u>		15	168	177
El Salvador	197		13	210	96
Guatemala	203		26	229	70
Honduras	106		-	106	64
Nicaragua	193		2	195	157
Cuba	759		70	829	136
Haití	16 <u>i/</u>		-	16	5
México	1 962		44	2 006	74
Panamá	36		7	43	47
Rep. Dominicana	128		8	142	56
Total América Latina	16 832	44	672	17 103 <u>d/</u>	98 <u>j/</u>

Fuente: FAO, Anuario de Estadísticas Agrícolas y Alimentarias; Producción 1957; Informes de la CEPAL y estadísticas nacionales.

Nota: Las cifras de producción son provisionales, pues ha sido necesario hacer estimaciones para varios países y la información estadística no ha sido siempre adecuada. Las grandes variaciones del abastecimiento por persona que se aprecian en el cuadro y la posición ventajosa de algunos países de la región menos desarrollados podrían atribuirse en parte a tales circunstancias.

a/ No incluye mantequilla ni caseína. b/ Leches evaporadas, condensadas, en polvo y quesos en términos de leche fresca. c/ Informe de la CEPAL. d/ Descontado el equivalente de la mantequilla exportada, pero no el de la caseína por ser coproducto. e/ Muestra agropecuaria nacional. f/ Primer censo agropecuario de 1954. g/ Estudio de la CEPAL. h/ Basado en censo agropecuario. i/ Estimación de la CEPAL. j/ Promedio ponderado por el número de habitantes.

1. La producción de leche y derivados

Con excepción de la Argentina y el Uruguay, cuya producción de leche por habitante supera los 200 kilogramos, en el resto de los países latinoamericanos la producción es notoriamente baja, sobre todo en Brasil, Haití, Bolivia, Perú, Panamá, República Dominicana, Honduras, México, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Guatemala, en donde la producción total de leche por habitante apenas llega a 100 kilogramos por año. En condiciones menos precarias, pero sí claramente deficitarias, estarían Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Cuba. La comparación con otros países de ganadería avanzada indica la situación desfavorable de la producción y disponibilidad de leche y productos lácteos por persona en el conjunto de América Latina.

Si bien es cierto que la producción latinoamericana de leche y derivados ha venido aumentando regularmente en los últimos años, no lo es menos que las disponibilidades por habitante son todavía tan bajas en relación a la capacidad potencial de la región, que existe un amplio margen de expansión. Puede afirmarse que en la mayoría de los países latinoamericanos existen condiciones favorables para fomentar la producción de leche, no sólo mediante el aumento de las existencias de ganado de leche y de la superficie empuadrada, sino más que todo a través de sistemas técnicos intensivos que permitan una productividad mayor por vaca y por hectárea. Aunque frecuentemente se mencionan diversas dificultades que se están oponiendo al desarrollo de la lechería en las regiones tropicales, lo cierto es que las estadísticas disponibles muestran un progreso notorio de la producción no sólo en países de zona templada (Argentina, Uruguay y Chile), sino también en zonas tropicales y subtropicales del Brasil, Colombia, Ecuador, Cuba, El Salvador y México. (Véase el cuadro III-3.)

La mayor parte del aumento de la producción registrado en el primer grupo de países del cuadro III-3 se debió a la gran expansión lograda en el Brasil, que de un promedio anual de 2.6 millones de toneladas en el período 1948-52 pasó a 3.7 millones en el trienio 1954-56, lo cual equivaldría a un incremento del 43 por ciento. El aumento apreciable de la producción en el conjunto de América Latina en el mismo período (23 por ciento) debe atribuirse al aumento de los efectivos pecuarios.

/Cuadro III-3

Cuadro III-3
 PRODUCCION COMPARADA DE LECHE EN PAISES SELECCIONADOS,
 1948-52 Y 1956
 (Promedios anuales en millones de toneladas)

Países	1948-52	1954-56	Por ciento de aumento
Brasil, Colombia, Ecuador, Cuba El Salvador y México	6.8	8.9	31
Argentina, Chile y Uruguay	5.3	6.2	17
Canadá	7.1	7.8	10
Estados Unidos	52.4	57.0	7
Países Bajos	5.4	5.9	9
Nueva Zelandia	4.7	5.2	8

Fuente: FAO, Anuarios de Estadísticas Agrícolas y Alimentarias: Producción, 1957, estadísticas nacionales y estudios de la CEPAL.

destinados a la explotación lechera y, posiblemente, a mejores prácticas de alimentación y manejo del ganado. No obstante estos progresos, el nivel actual de las técnicas de explotación todavía deja mucho que desear, sobre todo en lo que se refiere a los sistemas de administración y control de la patología bovina.^{7/} En varios países la producción de leche se efectúa en condiciones de ganadería exclusivamente pastoril y extensiva, y aún es frecuente observar lecherías a base de ganados criollos o de bajo mestizaje, en praderas de poco valor nutritivo y en donde los rendimientos por vaca no promedian más de dos o tres litros de leche al día. Es conveniente destacar que la baja productividad y altos costos de la producción lechera en América Latina son consecuencia directa de los rendimientos tan bajos de las vacas de lechería, que sólo fluctúan entre 400 y 800 litros por año en los países

^{7/} Especialmente mastitis, aborto infeccioso y fiebre aftosa que inciden fuertemente en la producción de leche.

latinoamericanos del norte y 1 000 a 1 500 en Argentina, Chile y Uruguay; estas cifras se comparan desfavorablemente con rendimientos promedios de alrededor de 4 000 litros en los Países Bajos, 3 440 en Dinamarca, 3 000 en los Estados Unidos, 2 400 en Canadá y 2 000 en Australia.

Respecto a la producción en América Latina de leches conservadas, su volumen es todavía limitado, pero se observa una tendencia más o menos continua de expansión en algunos países. (Véase el cuadro III-4.)

Aunque no se dispone de información completa para todos los países de la región, las cifras del cuadro III-4 estarían indicando que la producción de leches conservadas ha experimentado un incremento apreciable en los últimos años; el aumento entre 1948-52 y 1954-56 puede estimarse en un 77 por ciento, o sea, un ritmo de crecimiento muchísimo mayor que el de la leche fresca. El progreso ha sido particularmente grande en Argentina, Brasil, Cuba, Perú y Venezuela; Argentina era en la preguerra importador de leches industrializadas y actualmente es exportador.

2. El comercio exterior de los productos lácteos

Como la producción de leche y derivados en América Latina es insuficiente para satisfacer los requerimientos del consumo, la mayoría de los países han recurrido a la importación de estos productos, generalmente desde países ajenos a la región, en cantidades cada vez mayores. En 1934-38, por ejemplo, América del Sur importó un promedio de 7 000 toneladas de leches condensadas, evaporada y en polvo, en comparación con una importación total para toda la región de 50 000 toneladas en 1948,^{8/} y un poco más de 100 000 toneladas en 1955-57. Esto quiere decir que el volumen de las importaciones ha crecido a un ritmo bastante acelerado; ese comercio de importación aumentó alrededor de una tercera parte en el corto período comprendido entre los trienios 1950-52 y 1955-57. Las importaciones de quesos también aumentaron de 5 000 a 12 000 toneladas entre 1950 y 1957 y las de mantequilla de 6 000 a 8 000 toneladas, en el mismo período. Las importaciones de caseína también registraron un aumento relativamente apreciable, pero la mayoría de su comercio de importación es interlatinoamericano, como se verá en otra sección de este estudio.

^{8/} FAO, Productos lácteos, Serie sobre Productos, Bol. N° 24, febrero de 1953.

Cuadro III-4
 AMERICA LATINA: PRODUCCION DE LECHEs CONSERVADAS, 1948-52 Y 1954-56
 (Promedios anuales, en miles de toneladas)

Países	1948-52		1954-56	
	Condensada y evaporada	En polvo	Condensada y evaporada	En polvo
Argentina	7	4.5	12.0	11.0
Brasil	18	6.0	22.0	20.0
Chile	10	1.0	12.0	2.0
Colombia	2	2.5	2.8 <u>a/</u>	4.4 <u>a/</u>
Cuba	17 <u>b/</u>		30.0	
Panamá	1		3.0	
Perú	6 <u>c/</u>		11.0 <u>c/</u>	
Venezuela	2	1.0	4.0	4.0
	63	15.0	96.8	41.4

Fuentes: FAO, Monthly Bulletin of Economy and Statistics No. 2, 1958, estadísticas nacionales y estimaciones de la CEPAL.

a/ Datos del Ministerio de Fomento para 1956.

b/ 1949-50.

c/ Incluye las leches en polvo.

/Es importante

Es importante anotar que las cifras anteriores se refieren a las importaciones comerciales, y en la práctica las importaciones totales son mucho mayores, pues los datos no incluyen el total de las importaciones efectuadas en virtud de la Ley Pública 480 de los Estados Unidos, ni las hechas por entidades y organismos de asistencia social.^{9/}

Como se ve en el cuadro III-5, la corriente más importante del comercio corresponde a las importaciones de leches conservadas, pues las exportaciones de estos productos sólo equivalen al 1 por ciento del volumen de aquéllas. Dada la tendencia al aumento del consumo, es apenas lógico concluir que la sustitución de las importaciones por producción local y la expansión del comercio interlatinoamericano no ofrecen perspectivas muy amplias a corto plazo, a menos que se tomaran medidas que pudieran asegurar un incremento sustancial de la producción que permitiera a la vez elevar los niveles de consumo por habitante y ensanchar el comercio interlatinoamericano. En cambio, existen grandes posibilidades de lograr una expansión rápida del comercio intrarregional de quesos y mantequilla, ya que se exportan a países de fuera de la región y también se importan desde el resto del mundo.

3. Abastecimiento y consumo de productos lácteos

El cuadro III-2 muestra un abastecimiento medio de leche por habitante realmente bajo en casi todos los países. Teniendo en cuenta que parte de la producción se desperdicia por causa de manipulación y distribución inadecuadas de la leche y deducida la proporción que se dedica a la alimentación animal y otros usos, la parte que efectivamente se dedica al consumo humano es bastante reducida, bien en forma de leche fresca, leche conservada, quesos, mantequilla u otros derivados lácteos. Por cuanto hace a las leches preservadas, el consumo por habitante en América Latina es extremadamente bajo, no obstante que por razones geográficas, climáticas y de otro orden existen varias zonas en donde no se dispone de otros substitutos, ni mucho menos de leche fresca.

^{9/} Para dar una idea de la magnitud de estas importaciones se cita el caso de Chile, país al cual se introdujeron en 1958 por intermedio de Caritas leche en polvo y quesos equivalentes a 222 000 toneladas de leche fresca, o sea casi la cuarta parte de la producción chilena.

Cuadro III-5
 AMERICA LATINA: COMERCIO NETO DE PRODUCTOS LACTEOS, 1955-57
 (Promedios anuales en toneladas)

Producto	Importación	Exportación	Comercio neto <u>a/</u>
Leche condensada y evaporada	77 381	765	+76 616
Leche en polvo	31 633	872	+30 761
Quesos	10 777	3 071	+7 706
Mantequilla	7 220	14 032	-6 812
Caseína	1 885	36 641	-34 756

Fuente: Información básica de los anuarios oficiales de comercio exterior.

a/ + = importaciones; - = exportaciones.

Según el cuadro III-6, esto querría decir que aproximadamente el 56 por ciento del consumo conjunto de leches conservadas se abastece con producción regional y el resto con importaciones desde fuera de la región. El consumo aparente por habitante latinoamericano al año sería entonces de 1 kilogramo de leche evaporada y condensada y 0.4 kilogramos de leche en polvo, lo cual resulta bien bajo en relación con un consumo en los Estados Unidos en 1957 de 6.2 kilogramos de leche entera evaporada y 2.1 kilogramos de leche evaporadas y condensadas descremadas.^{10/}

Conviene señalar aquí las principales razones que inducen al consumo de leches conservadas y a la complementariedad existente entre la leche fresca y el producto conservado. Aparte de las razones de orden dietético asociadas al consumo de las leches conservadas, como

^{10/} FAO, Boletín mensual de economía y estadística agrícolas, Vol.VII, N° 2, febrero de 1958, pág. 13.

Cuadro III-6
 AMERICA LATINA: CONSUMO APARENTE DE LECHE CONSERVADAS, 1955-57
 (Promedios anuales)

	Leche condensada y evaporada		Leche en polvo	
	Tone- ladas	% del consumo	Tone- ladas	% del consumo
Producción <u>a/</u>	96 800 <u>b/</u>	55	41 400 <u>b/</u>	56
Importación	+77 381	45	+31 633	44
Exportación	-765		-872	
Consumo total	173 416		72 161	
Consumo per capita (kgs)	0.96		0.40	

a/ Datos provisionales, pues la información no cubre todos los países de la región.

b/ Excluida la producción exportable, que figura entre las importaciones de la misma región.

en el caso de la alimentación infantil, existen diversos factores de orden cultural, económico y geográfico que explican las preferencias y conducta de los consumidores.

Debe recordarse en primer término que elevados niveles de producción y consumo de leches preservadas por habitante implican la existencia de excedentes de leche fresca no aprovechables para consumo directo, como ocurre en todos los países de lechería desarrollada, en donde las disponibilidades de leche fresca para consumo ya han alcanzado un nivel satisfactorio. El hecho de que en estos países la demanda de leche fresca sea mucho menos elástica que en América Latina tiende a estimular

/la producción

la producción industrializada de productos lácteos. En la mayoría de los países latinoamericanos, por el contrario, no se dispone de sobrantes de leche líquida sino en ciertas épocas y en determinadas zonas, a veces muy apartadas de los centros principales de consumo, y aquello evidentemente limita la producción y eleva los costos, ya que muchas plantas no pueden aprovechar toda su capacidad productiva.

La preferencia de los consumidores por las leches conservadas está también asociada a las condiciones en que se efectúa la producción y comercialización de la leche líquida. En numerosas ocasiones la leche se produce y distribuye en condiciones tan precarias de higiene, que muchos consumidores prefieren el producto conservado, aun a precios relativos muchísimo mayores.

Los niveles de ingreso y de consumo por habitante de leche fresca y otros productos lácteos tienen un efecto combinado sobre las tendencias del consumo de leches conservadas. Así, en Estados Unidos el consumo de leches preservadas disminuye a medida que crecen los niveles de ingreso, para ser reemplazado por otros productos como cremas de leche y otros alimentos. En América Latina, en cambio, la demanda y el consumo crecen cuando aumentan los niveles de ingreso.

Es indudable que el reducido consumo en ciertos sectores de la población debe atribuirse al desconocimiento del valor nutritivo de las leches conservadas, a los hábitos de consumo y, en gran parte, al poder limitado de compra que prevalece en la región.

II. EL COMERCIO LATINOAMERICANO DE PRODUCTOS LÁCTEOS

1. Importaciones

a) Volumen total de las importaciones

El cuadro III-7 muestra que en términos de leche líquida las importaciones totales de leches conservadas y quesos ascendieron en los últimos años a un poco más de 700 mil toneladas. (Véase también el gráfico A.) En comparación con el período 1950-52, el volumen de las importaciones aumentó en 54 por ciento. Las compras totales de mantequilla y caseína también arrojan cantidades importantes y actualmente alcanzan niveles muy superiores a los del trienio básico. En el período 1955-57 el valor estimado de la importación total de productos lácteos ascendió, en cifras redondas, a 70 millones de dólares anuales, de los cuales solamente unos 5 millones correspondieron a importaciones de origen regional. Como la mayor parte de esas importaciones se hacen desde países de fuera de la región, ese comercio supone una considerable salida de divisas desde América Latina.

Las importaciones latinoamericanas de ese mismo origen sólo equivalen a un 3 por ciento del total de leches conservadas y quesos, correspondiendo cerca de la mitad de su comercio a los Estados Unidos y casi otro tanto a países de fuera de la región.

Las importaciones de mantequilla y caseína de procedencia regional representan 35 y 82 por ciento respectivamente, del volumen total de las importaciones. En términos generales, puede afirmarse que entre 1950 y 1957, el comercio interlatinoamericano de productos lácteos aumentó a un ritmo superior al registrado en el comercio total de importación, pero, como se dijo anteriormente, en términos absolutos es reducida la participación de ese comercio.

b) Importaciones por productos

El cuadro III-8 relaciona los cambios de las importaciones de los distintos productos lácteos ocurridos en el período 1950 a 1957. Se observa que las importaciones han aumentado en todos los productos.

Leches condensada y evaporada. Este tipo de leche constituye el principal renglón del comercio importador, ^{11/} tanto en cantidad como en valor.

^{11/} La mayor proporción de las importaciones corresponde a la leche evaporada.

Cuadro III-7
AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS LACTEOS
SEGUN LA REGION DE PROCEDENCIA,
1950-52 Y 1955-57
(Promedios anuales, en toneladas)

Producto	Desde la región	Desde los Estados Unidos	Desde el resto del mundo	Total a/
<u>Leches conservadas</u>				
y quesos: b/				
1950-1952	9 873	274 033	163 633	461 008
1955-57 c/	21 701	388 151	285 825	708 771
<u>Mantequilla:</u>				
1950-1952	1 303	946	3 776	6 508
1955-1957 c/	2 569	1 635	2 634	7 220
<u>Caseína</u>				
1950-1952	585	36	148	769
1955-1957 c/	1 550	121	215	1 885

Fuente: Información básica de los anuarios oficiales de comercio exterior.

a/ Incluye importaciones de procedencia no especificada.

b/ En términos de leche líquida, con base en los siguientes factores de conversión: leche evaporada y condensada, 1:2,3; leches en polvo, 1:10,0; quesos, 1:10,0. En el caso de unos pocos países se usaron factores de conversión ponderados, distintos a los anteriormente anotados para las leches conservadas, pues las cifras de importación disponibles son globales y no por productos.

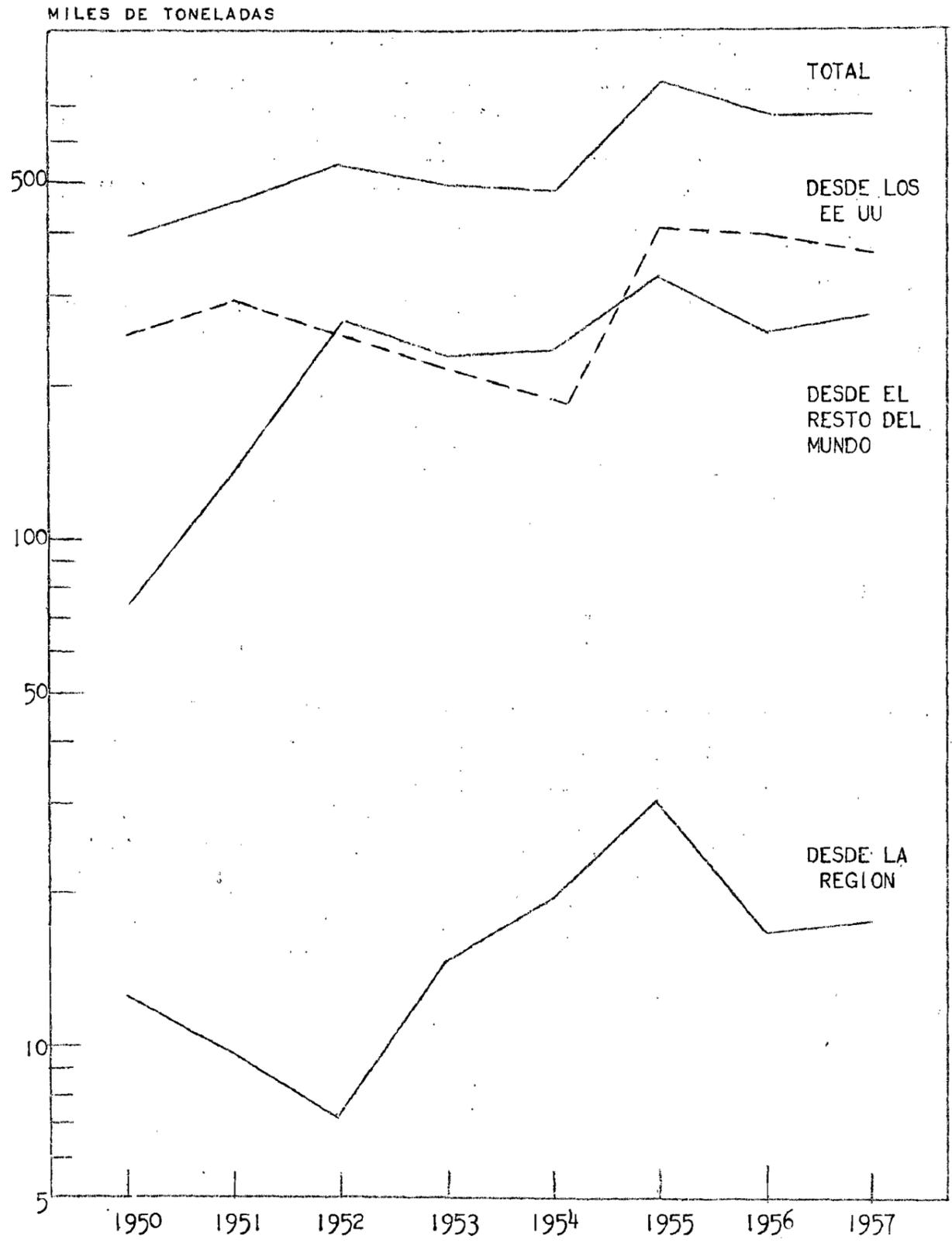
c/ Cifras preliminares.

/Gráfico A

GRAFICO A

AMERICA LATINA : IMPORTACIONES DE LECHE CONSERVADAS Y QUESOS, EN TERMINOS DE LECHE LIQUIDA, 1950-1957

ESCALA SEMILOGARITMICA



(GRAFICO PROVISIONAL)

/Cuadro III-8

Cuadro III-8
AMERICA LATINA: IMPORTACIONES POR PRODUCTOS, 1950 A 1957
(Toneladas)

Años	Leches condensadas y evaporadas	Leche en polvo	Quesos	Mantequilla	Caseína
1950	56 357	12 142	5 215	5 971	344
1951	62 320	14 507	6 330	7 053	351
1952	69 744	19 042	8 791	6 501	1 611
1950-52	62 807	15 230	6 779	6 508	769
1953	66 903	16 994	7 409	4 265	2 195
1954	67 659	13 443	8 655	5 059	1 912
1955	88 010	36 956	10 008	6 915	2 041
1956	67 203	29 047	10 114	6 616	2 179
1957 a/	76 930	28 895	12 210	8 130	1 435
1955-57 a/	77 381	31 633	10 777	7 220	1 885

Fuente: Información básica contenida en los diversos anuarios oficiales de comercio exterior.

a/ Cifras preliminares.

En 1955-57 el volumen anual de las importaciones, según el cuadro III-8, ascendió a unas 77 000 toneladas, por un valor aproximado de 39 millones de dólares, o sea, el 59 por ciento del valor total de las importaciones. Con relación al período 1950-52, en años recientes el volumen importado comercialmente aumentó en 23 por ciento.

Hasta hace 8 años, la América Latina importaba la mayor proporción de leches condensada y evaporada desde los Estados Unidos, pero en los últimos años el mayor volumen de las importaciones correspondió a los países europeos y al Canadá, conjuntamente ("resto del mundo" en el cuadro III-9).

/Cuadro III-9

Cuadro III-9

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE LECHE EVAPORADA Y CONDENSADA
 SEGUN REGION DE PROCEDENCIA, 1950 A 1957

(Toneladas)

Años	Desde la región	Desde los Estados Unidos	Desde el resto del mundo	Total a/
1950	59	43 699	12 371	56 357
1951	21	42 203	17 889	62 320
1952	6	36 575	31 700	69 744
1950-52	29	40 826	20 653	62 807
1953	23	32 436	30 591	66 903
1954	380	33 321	31 775	67 659
1955	468	35 386	51 868	88 010
1956	143	32 706	34 126	67 203
1957 b/	1 817	31 854	39 246	76 930
1955-57 b/	809	33 315	41 747	77 381

Fuente: Información básica de los diversos anuarios oficiales de comercio exterior.

a/ Incluye países con importaciones de procedencia no especificada.

b/ Cifras preliminares.

/En el

En el mismo período el volumen importado desde Europa se cuadruplicó, en tanto que el de Estados Unidos se redujo casi en una cuarta parte. Estos cambios están asociados, como es obvio, a los aumentos de la producción registrados durante los últimos cinco años en los principales países exportadores,^{12/} al descenso de la producción estadounidense que se inició a raíz del armisticio en Corea y a los precios relativamente más altos del producto de los Estados Unidos.

El comercio interlatinoamericano de leche evaporada y condensada es verdaderamente insignificante respecto del comercio total de importación de estos productos y como se verá al tratar del origen y destino de las importaciones, sólo tiene lugar entre unos pocos países de América Latina. Cabe anotar que el incremento de la producción logrado en algunos países de la región se ha destinado más al consumo local que al comercio interlatinoamericano. Se espera que a medida que se intensifique y organice más la producción de estos tipos de leche en América Latina, se opere una reducción de los costos que permita vender el producto a precios de competencia o por lo menos relativamente más bajos.

Leche en polvo. De acuerdo con las cifras del cuadro III-10, las importaciones latinoamericanas de leche deshidratada, tanto entera como descremada,^{13/} alcanzaron a cerca de 32 000 toneladas en el período 1955-57, por un valor estimado en 14 millones de dólares, lo cual equivale al 21 por ciento del valor total de las importaciones de productos lácteos. En los últimos años el volumen de importación se ha más que duplicado con relación al promedio anual del trienio 1950-52. Este aumento físico de las importaciones se operó especialmente a partir de 1955 y coincidió con la aparición de excedentes de producción en varios países y con la ejecución de programas gubernativos y comerciales para su colocación en los mercados externos. A raíz de la competencia entre los países exportadores se produjo el descenso de los precios en el mercado mundial, lo cual estimuló la demanda por parte de los países latinoamericanos.

^{12/} Países Bajos, Reino Unido y Dinamarca.

^{13/} Más o menos las dos terceras partes de las importaciones comerciales fueron de leche en polvo descremada.

Cuadro III-10
AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE LECHE EN POLVO, SEGUN REGION
DE PROCEDENCIA, 1950 A 1957
(Toneladas)

Años	Desde la región	Desde los Estados Unidos	Desde el resto del mundo	Total a/
1950	58	8 740	1 938	12 142
1951	69	11 085	3 186	14 507
1952	13	9 269	9 244	19 042
1950-52	47	9 698	4 789	15 230
1953	91	7 439	7 923	16 994
1954	1 020	3 511	6 036	13 443
1955	2 082	24 264	10 023	36 956
1956	434	22 163	6 283	29 047
1957 b/	778	19 954	7 447	28 895
1955-57 b/	1 098	22 127	7 918	31 633

Fuente: Información básica de los diversos anuarios oficiales de comercio exterior.

a/ Incluye países con importaciones de procedencia no especificada.

b/ Cifras preliminares.

/Nótese que

Nótese que hasta 1954 la mayor proporción de la leche en polvo provenía de Europa ^{14/} y que a partir de 1955 los despachos de esta procedencia disminuyeron en relación con los de origen norteamericano, los cuales de 3 511 toneladas en 1954 aumentaron a 24 000 toneladas en el año siguiente. Es indudable que este cambio sustancial en el volumen de las importaciones de leche desecada, según su origen, se relaciona fundamentalmente con la competencia de precios entre los países exportadores y los programas de sustentación de precios y política norteamericana de colocación de excedentes de productos lácteos en los mercados externos. ^{15/}

Al igual que lo observado para la leche evaporada y condensada, el comercio interlatinoamericano de la leche en polvo es todavía de muy poca magnitud, comparado con el que tiene lugar con otros países. No obstante, el crecimiento de la demanda puede estimular de manera apreciable dicho comercio, como sucedió en 1955, año en que se registró un volumen dos veces superior al del período 1955-57 y aún mucho mayor al de los años 1956 y 1957.

Quesos. En 1955-57 las importaciones anuales de América Latina ascendieron a cerca de 11 000 toneladas (58 por ciento más que en 1950-52), por un valor superior a 7 millones de dólares, esto es, el 11 por ciento del valor total de las importaciones de productos lácteos. A diferencia de las leches conservadas, las importaciones de quesos no experimentaron un crecimiento significativo en 1955. (Véase el cuadro III-11.)

La mayor parte de las importaciones latinoamericanas de quesos ha provenido siempre del "resto del mundo". En el período 1955-57 ellas promediaron 6 132 toneladas por año, lo que equivale al 57 por ciento de las importaciones totales. Sin embargo, en los últimos años las compras de este origen han perdido importancia relativa, pues en 1950-52 la proporción de ellas respecto del total alcanzó a 67 por ciento. En cuanto se refiere a las importaciones desde los Estados Unidos, éstas también se han incrementado a través del período que se estudia, tanto en términos absolutos como

^{14/} Con excepción del Canadá, el grupo "resto del mundo" se refiere a países europeos.

^{15/} En julio de 1954 se inició el programa estadounidense de liquidación de excedentes agrícolas con arreglo a la Ley 480.

Cuadro III-11
AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE QUESOS SEGUN REGION DE
PROCEDENCIA 1950 A 1957
(Toneladas)

Años	Desde la región	Desde los Estados Unidos	Desde el resto del mundo	Total a/
1950	1 210	962	2 984	5 215
1951	944	831	4 135	6 330
1952	726	1 036	6 600	8 791
1950-52	960	943	4 573	6 779
1953	1 601	921	4 526	7 409
1954	1 783	1 221	5 347	8 655
1955	2 014	1 837	5 822	10 008
1956	1 737	2 421	5 956	10 114
1957 <u>b/</u>	1 665	2 785	6 619	12 210
1955-57 <u>b/</u>	1 805	2 348	6 132	10 777

Fuente: Información básica contenida en los diversos anuarios oficiales de comercio exterior.

a/ Incluye países con importaciones de procedencia no especificada.

b/ Cifras preliminares.

en su proporción respecto del volumen total importado.^{16/}

El comercio de quesos dentro de la región también ha aumentado en el período de comparación (88 por ciento), pero la tasa de crecimiento de las importaciones de origen norteamericano fue muchísimo mayor (149 por ciento). El comercio interlatinoamericano representa alrededor del 17 por ciento del comercio total de importación, comparado con 14 por ciento en 1950-52, lo

^{16/} 14 por ciento del total en 1950-52 y 22 por ciento en 1955-57.

/cual indica

cual indica que la participación relativa no ha experimentado mayores progresos. La explicación de esto podría estar en que prevalecen dentro de la región ciertos hábitos y preferencias del consumidor con respecto a tipos especiales y calidades de quesos que no entran en el comercio interlatinoamericano, como sucede también con algunas marcas bien conocidas de leches conservadas que se importan desde fuera de la región.

Mantequilla. Según los datos del cuadro III-12, las importaciones latinoamericanas de este producto pasaron de 7 000 toneladas anuales en promedio, cifra que acusa un aumento del 18 por ciento en relación con el período 1950-52. Su valor asciende a unos 5 millones de dólares, o sea, el 7 por ciento del valor total de las importaciones de productos lácteos. Se ve que hubo una fuerte caída de las compras hechas a los países agrupados como "resto del mundo" estimada en 30 por ciento con relación al período básico. Esto coincidió con la disminución de los envíos de los principales países exportadores de Europa y con la concentración del mercado importador en el Reino Unido y en Alemania Occidental. No existen pruebas de que el menor volumen de importaciones haya sido reemplazado por sustitutos como la margarina, pero sí puede afirmarse que aumentó el consumo de mantequilla elaborada en la región, hecho que parece confirmarse con el incremento de la producción total de leche y del comercio interlatinoamericano de mantequilla. Es importante señalar que actualmente corresponde al comercio interlatinoamericano de mantequilla una proporción muchísimo más alta del volumen total (35 por ciento en comparación con un 20 por ciento en 1950-52). Puede apreciarse además, que el comercio dentro de la región experimentó un crecimiento calculado en 92 por ciento en el período que se analiza. Este comercio interlatinoamericano es susceptible de ensancharse muchísimo más en el futuro mediante una sustitución, al menos parcial, de las importaciones desde fuera de la región por mantequilla de la Argentina, país que está colocando la mayoría de sus exportaciones en países no latinoamericanos, como se verá posteriormente.

Caseína. Aunque las importaciones de este producto en años recientes fuerón 145 por ciento superiores al promedio del período 1950-52, se aprecia que con relación a los años 1953 a 1956 hubo una disminución de las importaciones totales. (Véase el cuadro III-13.) Una circunstancia

/Cuadro III-12

Cuadro III-12

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE MANTEQUILLA, SEGUN REGION DE
PROCEDENCIA, 1950 A 1957

(Toneladas)

Años	Desde la región	Desde las Estados Unidos	Desde el resto del mundo	Total a/
1950	1 309	1 138	3 524	5 971
1951	2 183	1 120	2 945	7 053
1952	417	669	4 860	6 501
1950-52	1 303	976	3 776	6 508
1953	1 897	157	1 554	4 265
1954	2 168	521	1 770	5 059
1955	2 254	2 057	2 015	6 915
1956	1 797	1 761	3 058	6 616
1957 <u>b/</u>	3 176	1 087	2 829	8 130
1955-57 <u>b/</u>	2 509	1 635	2 634	7 220

Fuente: Información básica de los diversos anuarios oficiales de comercio exterior.

a/ Incluye países con importaciones de procedencia no especificada.

b/ Cifras preliminares.

Cuadro III-13
 AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE CASEINA SEGUN REGION
 DE PROCEDENCIA, 1950 A 1957
 (Toneladas)

Años	Desde la región	Desde los Estados Unidos	Desde el resto del mundo	Total a/
1950	287	52	3	344
1951	130	33	188	351
1952	1 337	22	252	1 611
1950-52	585	36	148	169
1953	1 751	247	197	2 195
1954	1 453	89	370	1 912
1955	1 650	122	269	2 041
1956	1 938	95	146	2 179
1957 b/	1 061	145	229	1 435
1955-57 b/	1 550	121	215	1 885

Fuente: Información básica contenida en los diversos anuarios oficiales de comercio exterior.

a/ Incluye los países con importaciones de procedencia no especificada.

b/ Cifras preliminares.

que debe señalarse es la de que si bien el comercio de caseína dentro de la región es muy bajo en términos absolutos, las perspectivas del mismo pueden ser muchísimo más amplias a medida que se incrementa el uso industrial de este producto en países como Brasil, México, Chile y Colombia. Cerca de las dos terceras partes de la caseína importada a la América Latina procede de Argentina y Uruguay, países que por muchos años han contribuido de manera importante al comercio mundial de exportación.

c) Origen y destino de las importaciones

Puede afirmarse, en general, que los principales abastecedores de leches conservadas y quesos de la América Latina son, en orden de importancia, Estados Unidos (con el 50 por ciento del volumen), los Países

/Bajos, Dinamarca,

Bajos, Dinamarca, Argentina, y Canadá. Por otra parte, Venezuela, Brasil, Cuba, Perú y Bolivia constituyen el destino más importante de las importaciones, pues a estos países corresponde un poco más del 70 por ciento de dicho comercio.

El estudio del origen y destino por productos muestra que los Países Bajos, Estados Unidos, Canadá y Dinamarca han sido los proveedores más importantes de las leches evaporadas y condensadas introducidas a América Latina, ya que el comercio con dichos países representa el 98 por ciento del volumen total. El comercio interlatinoamericano de estos tipos de leches prácticamente no existe, excepción hecha de las importaciones hechas por Bolivia y Paraguay desde la Argentina y del reducido comercio centroamericano.

Venezuela es el principal importador de leches evaporada y condensada, lo mismo que de leches en polvo, pues las importaciones de estos productos alcanzaron un promedio anual de 39 000 toneladas, por un valor medio aproximado de 27.7 millones de dólares, en el período 1955-57; esto equivale al 62 por ciento del valor total estimado de las importaciones de leches conservadas. El volumen principal de las compras venezolanas procede de Estados Unidos, Canadá, Países Bajos y Dinamarca; más de la mitad de las importaciones es de origen norteamericano, lo cual no debe considerarse como un efecto del tratado de reciprocidad comercial existente entre los dos países, pues el arancel es igual cualquiera que sea el país de origen, sino más bien como el resultado del esfuerzo de los productores y exportadores de los Estados Unidos por acreditar determinadas marcas de productos y conservar y ampliar sus mercados externos.

Cuba es el segundo importador de leches evaporada y condensada, con más de 21 000 toneladas por año, por valor de 4.6 millones de dólares.^{17/} El bajo valor medio de las importaciones cubanas debe atribuirse preferentemente a que la mayoría de ellas proceden de los Países Bajos, cuyos precios son marcadamente competitivos en comparación con los de otros países exportadores. A esto podría sumarse cierto efecto indirecto de los acuerdos preferenciales de comercio suscritos con los Estados Unidos, que sin duda estimulan y facilitan el comercio, y la proximidad de los

^{17/} Valor CIF.

/dos países,

dos países, que se traduce en menores costos de transporte.

Las importaciones del Perú proceden en su gran mayoría de los Países Bajos y en mucho menor escala de los Estados Unidos, Canadá y Dinamarca. Siguen las hechas por Bolivia, también de los Países Bajos en su mayor parte. Después, en orden de importancia, están las leches importadas por Colombia, El Salvador y la República Dominicana especialmente de los Países Bajos.

La corriente de importaciones latinoamericanas de leche en polvo se origina de preferencia en los Estados Unidos (las dos terceras partes) y también en Dinamarca, los Países Bajos, Canadá y Argentina. Este país es el único en la región que muestra cierta importancia como proveedor de leches en polvo para algunos países latinoamericanos, como Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay. Además de Venezuela, otros importadores importantes de leches deshidratadas (enteras y descremadas) son, en su orden, Brasil, México, Chile, Bolivia, Perú y Cuba.^{18/} La mayoría de las importaciones venezolanas se hacen desde los Estados Unidos, Canadá, los Países Bajos y Dinamarca. Aunque son pocos los cambios que suelen registrarse de un año a otro en el origen del comercio, en 1957 las importaciones hechas por Venezuela desde los Estados Unidos disminuyeron en relación con el año anterior, en tanto que aumentaron las compras a Dinamarca y Alemania Occidental, a causa de diferencias significativas en los precios.^{19/} Es necesario señalar el hecho de que en Venezuela - como en otros países de la región - se observa una clara tendencia a disminuir o frenar las importaciones, como medio de estimular la producción nacional. Así, en febrero de 1958 se varió la proporción del "contingentamiento", que antes era de una unidad nacional por cada 6 unidades importadas, a una proporción de 1 a 5 en la actualidad; en tal virtud, los importadores deben adquirir 1 unidad de producción interna por cada 5 unidades que importen, quedando

^{18/} Las importaciones de Colombia y la República Dominicana están incluidas en las leches evaporadas y condensadas.

^{19/} En 1957 Dinamarca y los Países Bajos cotizaban la leche en polvo entera a un precio de 0.48 dólares las 5 libras, en comparación con 0.63 para el producto de los Estados Unidos. Véase Foreign crops and markets, N° 19, mayo de 1958.

en este caso exonerados del pago de los derechos de aduana.

Por razón de la importancia que tiene el comercio venezolano de importación de leches conservadas y otros derivados, al tratar de cada uno de los productos se señalan los cambios porcentuales del volumen y valor de las importaciones ocurridas durante el período 1948 a 1956 con referencia a los principales países de origen. Dichos cambios, en el caso de las leches evaporadas, condensadas y en polvo fueron los siguientes:^{20/}

	<u>Por ciento</u>	
	<u>Del volumen</u>	<u>Del valor</u>
Desde los Estados Unidos:		
1948-49	98	98
1952-53	68	75
1955-56	56	64
Desde el Canadá:		
1948-49	0.8	0.5
1952-53	17	14
1955-56	22	20
Desde Holanda:		
1948-49	0.7	0.6
1952-53	12	9
1955-56	17	12
Desde Dinamarca:		
1948-49	0.1	0.1
1952-53	0.6	0.4
1955-56	2	1.5

Las cifras anteriores indican que hace 10 años Venezuela compraba a los Estados Unidos el 98 por ciento del total de leches conservadas de importación, tanto en relación al volumen como al valor. A partir de 1952 disminuye la importancia relativa de los Estados Unidos como país de origen, a tiempo que aumenta de manera ostensible la participación del Canadá, los Países Bajos y Dinamarca. Es indudable que tales cambios porcentuales fueron provocados en gran medida por las variaciones correspondientes en la estructura de los precios externos. En los últimos años ha venido creciendo el valor unitario de las importaciones hechas por

^{20/} Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Informaciones de comercio exterior N° 9, 1957.

Venezuela desde los Estados Unidos (a 56 por ciento del volumen correspondió en 1955-56 el 64 por ciento del valor), en tanto que para los otros países abastecedores rigieron valores unitarios inferiores. Por esta razón los datos muestran, sistemáticamente, que en el caso del Canadá y países exportadores de Europa la proporción del valor es menor que la del volumen, respecto del total.

Las importaciones de leche en polvo hechas por el Brasil, proceden en un 60 por ciento de los Estados Unidos. Las de procedencia danesa representan el 39 por ciento y sólo una cantidad ínfima es de origen argentino. Aunque el Brasil no es comprador importante de leches deshidratadas, las estadísticas recientes muestran cierta tendencia de incremento; esto se debe probablemente a que el tipo de cambio aplicable a estas importaciones resulta favorable en comparación con las disposiciones que rigen para los otros productos lácteos.^{21/}

La leche en polvo importada por Chile, Cuba, México, Perú y otros países procede especialmente de los Estados Unidos. Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay son importadores de leches en polvo argentinas, pero el volumen de este comercio interlatinoamericano es más bien reducido.

Los principales abastecedores de queso de América Latina en años recientes son, en orden de importancia: los Países Bajos, Estados Unidos, Dinamarca, Argentina, los países centroamericanos y otros países, siendo los cuatro primeros la principal fuente de abastecimiento de este producto. El destino más importante es Venezuela, con el 57 por ciento de las importaciones, seguida de Cuba, Perú, Bolivia, Brasil, El Salvador y México. En cuanto al comercio interlatinoamericano se refiere, éste tiene lugar entre Argentina y las repúblicas centroamericanas, como países de origen, y Venezuela, Paraguay, Perú y las repúblicas centroamericanas, como países de destino. El Salvador importa quesos del resto de los países centroamericanos y exporta cantidades mínimas a Guatemala y Costa Rica.

Como un ejemplo de los cambios ocurridos en el origen del comercio latinoamericano de quesos se cita el caso de Venezuela:^{22/}

^{21/} La leche en polvo está incluida en la categoría "general", a la cual corresponde un agio menor.

^{22/} Op. cit. pág. 27.

País de origen	Variación porcentual					
	Del volumen			Del valor		
	<u>1948</u>	<u>1952</u>	<u>1956</u>	<u>1948</u>	<u>1952</u>	<u>1956</u>
Países Bajos	41	62	28	48	54	24
Dinamarca	1	1	23	1	1	18
Argentina	30	6	17	22	6	16
Italia	-	17	16	-	23	21
Estados Unidos	25	12	13	26	12	16
Colombia	0.5	-	-	0.3	-	-

Se ve que hace 10 o más años, Venezuela compraba la casi totalidad de sus importaciones de quesos en los Países Bajos, Argentina y los Estados Unidos. En años recientes el origen de las mismas se ha diversificado, especialmente con la participación de Dinamarca e Italia, que en 1956 contribuyeron con cerca del 40 por ciento del comercio, comparado con la bajísima proporción correspondiente a 1948. En el caso de la Argentina, su importancia relativa como país de origen ha disminuído, aunque en términos absolutos se registró un aumento del comercio con dicho país. El pequeño comercio que llegó a registrarse con Colombia hoy no se permite, por motivos de control sanitario fronterizo relacionado con la fiebre aftosa. Puede decirse que los cambios en la dirección del comercio respecto del origen no sólo están asociados a diferencias en los precios entre uno y otro país exportador, sino también a la calidad del producto, a las preferencias de los consumidores y a las restricciones comerciales impuestas por los diversos países.

En el renglón de mantequilla, Argentina, Dinamarca y Estados Unidos son los principales proveedores de América Latina, siendo Perú, Venezuela, Cuba, Chile y Bolivia los importadores más importantes de la región. La mantequilla importada en Chile por las vías normales del comercio es casi enteramente de procedencia argentina y más de la mitad de las compras del Perú tienen el mismo origen. Las importaciones cubanas proceden especialmente de los Estados Unidos. En 1948-49 Venezuela importaba la mayoría de su mantequilla desde Dinamarca, Estados Unidos, los Países Bajos y Nueva

/Zelandia y

Zelandia y en cantidad pequeña desde Colombia. Para 1956 la composición del origen se había modificado notoriamente; en efecto, a través del período mencionado la participación porcentual correspondiente a los Estados Unidos descendió de 37 a 11 por ciento y la de Dinamarca aumentó de 41 a 78 por ciento.

Las importaciones de caseína hechas por los países de América Latina proceden en su mayor parte de la Argentina, pues un poco más del 70 por ciento son de esta procedencia, representando las de origen uruguayo el 12 por ciento, y 5 por ciento las importadas desde los Estados Unidos. El principal importador latinoamericano de caseína es el Brasil; sus principales fuentes de abastecimiento son Argentina, Uruguay y Estados Unidos. Chile y México son otros importadores de alguna importancia de caseína argentina. El comercio más importante de caseína es el que se realiza dentro de América Latina y el mayor volumen de las importaciones corresponde a los países más industrializados de América Latina.

Para dar una idea resumida y global de la importancia relativa en años recientes del origen y destino del comercio latinoamericano de productos lácteos, por países, se muestra a continuación la distribución porcentual del origen de los productos importados por Bolivia, Brasil, Centroamérica, Cuba, Perú y Venezuela, a los cuales corresponde más del 90 por ciento del comercio.^{23/} (Véase también el gráfico B.)

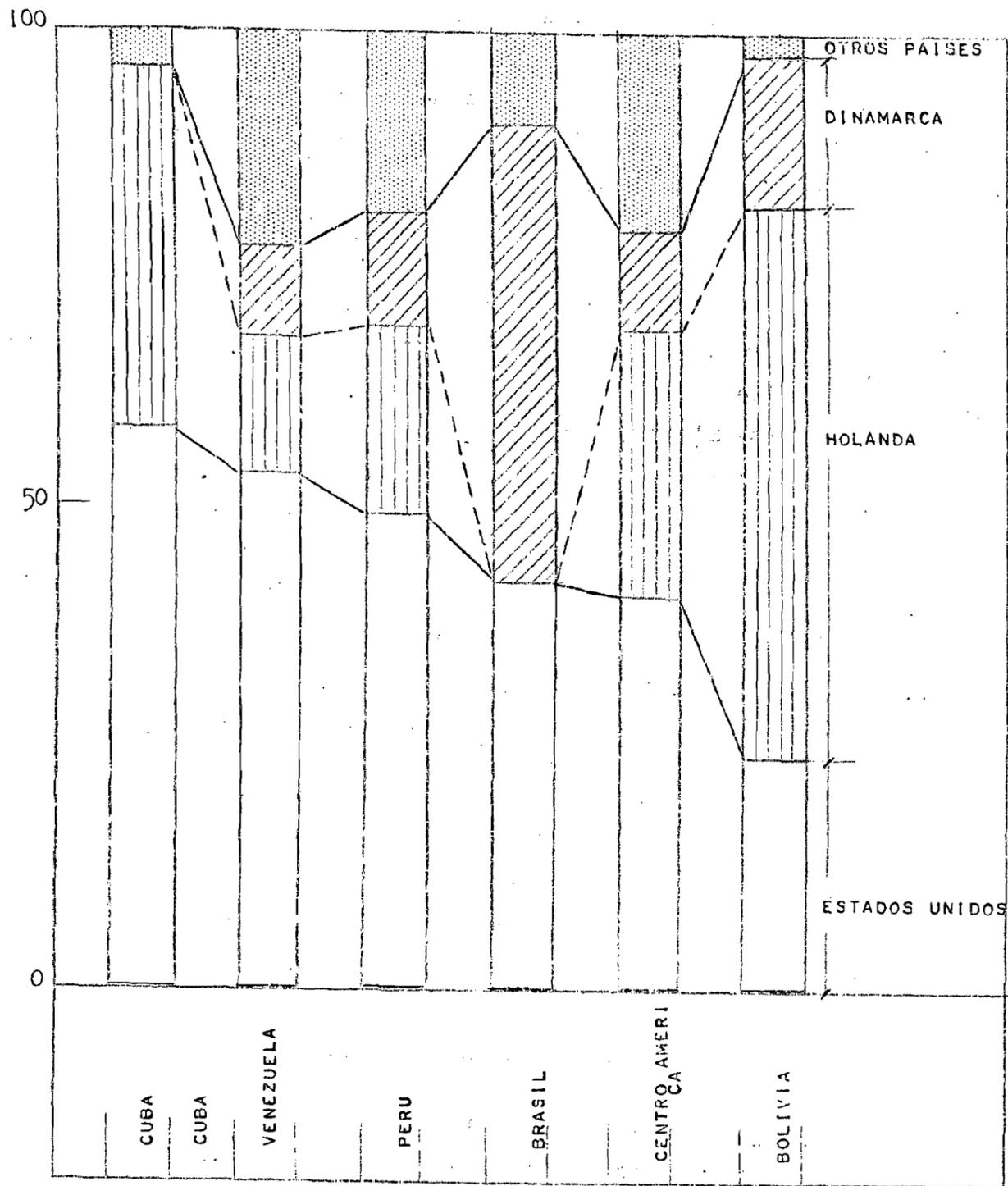
	Esta- dos Unidos	Países Bajos	Dina- marca	Caná- dá	Argen- tina	Centro- amé- rica	Otros	Total
Bolivia	24	58	15	-	2	-	-	100
Brasil	43	-	48	-	6	-	3	100
Centroamérica	41	28	10	11	-	7	3	100
Cuba	58	38	-	-	-	-	4	100
Perú	49	20	12	-	16	-	3	100
Venezuela	53	15	9	17	2	-	4	100

^{23/} Con referencia al valor aproximado de las importaciones.

GRÁFICO B

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES LATINOAMERICANAS
DE PRODUCTOS LACTEOS, POR PAISES DE ORIGEN

ESCALA NATURAL



/2. Exportaciones

2. Exportaciones

En el comercio latinoamericano de exportación de productos lácteos entran principalmente la mantequilla y la caseína, de las cuales la región es exportadora neta. Siguen los quesos en orden de importancia y, finalmente, las exportaciones de leches conservadas, que todavía no han alcanzado un volumen de mayor significación.

Prácticamente los únicos países exportadores de productos lácteos en América Latina son la Argentina, que exporta leches evaporada, condensada, en polvo, quesos, mantequilla y caseína, y el Uruguay, que sólo exporta caseína. El cuadro III-14 relaciona el volumen de exportaciones de estos productos, indicando el origen y destino de las mismas en años recientes. Por lo que hace al valor de dichas exportaciones éste fue estimado en un promedio anual de 28.5 millones de dólares en el período 1955-57, correspondiendo un poco más de la mitad a las ventas de caseína, 36 por ciento a la mantequilla, 8 por ciento a los quesos y el resto a las leches conservadas. La participación más importante en el valor de las exportaciones corresponde a la Argentina, pues el valor de las ventas del Uruguay y el correspondiente al pequeño comercio centroamericano sólo representa una proporción muy pequeña del valor total. El principal destino de las exportaciones no lo constituyen el resto de países latinoamericanos, no obstante existir razones geográficas y acuerdos comerciales favorables, pues éstos sólo absorben las siguientes proporciones de las exportaciones:

Caseína	8 por ciento
Mantequilla	13 " "
Quesos	49 " "
Leches conservadas	97 " "

La participación relativa tan alta en el caso de las leches conservadas no reviste especial importancia, pues, como ya se dijo, el volumen total de las exportaciones es bastante reducido. La casi totalidad (94 por ciento) de la leche evaporada y condensada que se exporta corresponde a las ventas de la Argentina a Bolivia y el Paraguay. La misma dirección tiene el comercio de exportación de leches en polvo, con la adición de Brasil, Chile y Uruguay, que reciben cierta parte de las exportaciones argentinas.

/Cuadro III-14

Cuadro III-14

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE LECHE CONSERVADAS Y OTROS PRODUCTOS
 LACTEOS SEGUN REGION DE PROCEDENCIA Y DESTINO, 1955-57
 (Promedios anuales en toneladas)

	A la región	A los Estados Unidos	Al resto del mundo	Total
<u>Leche avaporada y condensada:</u>				
De Argentina	700	-	41	741
De Centroamérica	3	-	-	3
De México	20	1	-	21
Total	723	1	41	765
<u>Leche en polvo:</u>				
De Argentina	866	-	6	872
<u>Quesos:</u>				
De Argentina	1 506	1 304	256	3 066
De Centroamérica	5	-	-	5
Total	1 511	1 304	256	3 071
<u>Mantequilla:</u>				
De Argentina	1 850	54	12 128	14 032
<u>Caseína:</u>				
De Argentina	2 815	22 995	10 359	36 169
de Uruguay	219	250	3	472
Total	3 034	23 245	10 362	36 641

Fuente: Información básica de los diversos anuarios de comercio exterior.

/El mercado

El mercado externo más importante para los quesos son los Estados Unidos, que absorben el 42 por ciento de las exportaciones argentinas,^{24/} siguiendo en importancia las compras hechas por Venezuela, Paraguay y Perú. En cuanto se refiere a mantequilla, más de las cuatro quintas partes de las exportaciones van al "resto del mundo",^{25/} 13 por ciento a América Latina, correspondiendo una cantidad exigua a las compras norteamericanas. Casi dos terceras partes de las exportaciones argentinas de caseína van a los Estados Unidos, país que compra el 63 por ciento de la caseína exportada por Argentina y Uruguay.^{26/} Al "resto del mundo" corresponde el 28 por ciento de las exportaciones latinoamericanas de caseína y el remanente (8 por ciento) a América Latina.

En resumen, el comercio interlatinoamericano más activo de productos lácteos tiene lugar entre Argentina y Uruguay, como países exportadores, y Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, como principales países importadores. Las exportaciones argentinas y uruguayas a los países de Centroamérica y zona del Caribe son bien reducidas, con excepción de Venezuela que recibe quesos y caseína de origen argentino por un valor de mayor significación.^{27/}

^{24/} Por un valor aproximado de 1 millón de dólares.

^{25/} El Reino Unido, Francia, Italia y otros países importaron un promedio de 12 128 toneladas, por valor de 8.8 millones de dólares.

^{26/} Por un valor promedio anual estimado en 9.4 millones de dólares para el trienio 1955-57.

^{27/} Por un valor de 933 000 dólares.

III. RESTRICCIONES, ACUERDOS Y POLITICA DE COMERCIO DE LOS PRODUCTOS LACTEOS EN AMERICA LATINA

En esta parte del estudio se verá hasta qué punto el comercio exterior de los productos lácteos está influido por la política comercial adoptada por los distintos países y si los regímenes vigentes tienen en cuenta las condiciones de orden económico que prevalecen en la región para el desarrollo de la industria de la leche y sus derivados. Por otra parte, se observará que los instrumentos de regulación no son iguales en todos los países y que su estructura y efectos, en el plano arancelario, parecen ser el resultado de una política más bien fiscal que proteccionista. Podrá apreciarse, además, si los tratados, convenios y reglamentos están obstaculizando o favoreciendo el comercio interlatinoamericano de estos productos.

Al analizar la política de importaciones, es necesario tener en cuenta que la leche y sus derivados son productos deficitarios en la mayoría de los países latinoamericanos y que los actuales niveles de consumo por habitante están bien por debajo de los requerimientos dietéticos. Por otro lado, no debe olvidarse que si bien es cierto que las condiciones de subconsumo de estos alimentos básicos se han corregido en parte a través de importaciones crecientes, también es verdad que ello se ha considerado como un factor que está desalentando la producción local, pese a la existencia de recursos naturales para fomentarla. Finalmente, deberá tenerse en cuenta que la compleja estructura del comercio de importación no sólo es la resultante del juego de intereses de productores y consumidores y de comerciantes importadores y exportadores, sino que además puede obedecer a condiciones contractuales o convenios de carácter internacional.

1. Restricción de importaciones

Dentro de éstas pueden considerarse los derechos arancelarios, ciertos tipos cambiarios diferenciales, las restricciones cuantitativas y algunos requisitos que sin tener carácter restrictivo explícito, constituyen en la práctica una traba a la importación de productos lácteos.

Al considerar el régimen arancelario dominante en América Latina es necesario señalar que hasta hace algunos años las tarifas aduaneras
/impuestas a

impuestas a la importación de productos lácteos eran de una naturaleza esencialmente fiscal, en que predominaban los derechos específicos. Sólo en años recientes varios países modificaron la tarifa de aduanas dando una mayor incidencia a los derechos ad valorem para lograr así un elemento proteccionista de la producción nacional.

Entre los países en donde todavía se utiliza el arancel como una fuente de ingresos fiscales están Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay y los centroamericanos. En estos países la importación de productos lácteos se grava con impuestos específicos y ad valorem, pero el efecto de éstos no constituye mayor limitación a las importaciones; en Bolivia, Paraguay y Perú - importadores importantes de leches conservadas y productos lácteos - los derechos ad valorem varían entre 11 y 15 por ciento, sobre la base del valor cif, en los dos primeros países, y el valor fob en el último. La incidencia de estos derechos ad valorem es relativamente menor que la observada en otros países, como se verá a continuación.

En otros pocos países, en cambio, los derechos ad valorem son un elemento regulador básico de las importaciones de leches conservadas y otros productos lácteos, como ocurre en Brasil y Colombia. En el primero de estos países los derechos ad valorem varían entre el 50 y 80 por ciento del valor de importación, según el tipo de productos lácteos, más 5 por ciento en derechos adicionales, y en Colombia alcanzan hasta un 25 por ciento, más los derechos específicos. En Chile los derechos específicos son particularmente altos.

Para dar una idea del efecto de los aranceles de aduana se presentan en el cuadro III-15, en términos relativos, los derechos aproximados ad valorem que rigen en los principales países latinoamericanos importadores de productos lácteos.

En general, las tarifas arancelarias no constituyen actualmente en la América Latina ningún obstáculo serio a la expansión de las importaciones desde países de fuera de la región. Es justamente por esta razón que unos pocos países han adoptado otros sistemas proteccionistas un poco más eficaces, como el régimen diferencial de cambios y las restricciones cuantitativas.

/Cuadro III-15

Cuadro III-15

AMERICA LATINA: EQUIVALENTE APROXIMADO AD VALOREM DE LAS TARIFAS
 ARANCELARIAS Y DERECHOS ADICIONALES DE IMPORTACION
 DE PRODUCTOS LACTEOS a/
 (En porcientos)

Países	Leche conden- sada y evaporada	Leche en polvo	Quesos	Mante- quilla
Chile	84	103	235 <u>b/</u>	112 <u>b/</u>
Brasil	55	55	85	65
Colombia <u>c/</u>	58	49	54	44
Venezuela	35	25	49 <u>d/</u>	75
Ecuador <u>e/</u>	76	34	22	38
Paraguay <u>f/</u>	28	25	33	27
Perú <u>g/</u>	16	14	35 <u>h/</u>	20 <u>h/</u>
Bolivia <u>i/</u>	2	2	51	39

Nota: Para estimar las cifras anteriores se calcularon los derechos espe-
 cíficos, los ad-valorem y los adicionales en términos porcentuales
 con relación al valor unitario CIF de los productos; se usó el
 valor unitario promedio para la América Latina, expresado en dóla-
 res, para cada uno de los productos. Para la conversión de los
 derechos específicos a dólares se usaron las tasas medias del cam-
 bio efectivo vigente en 1957 para las importaciones.

- a/ Se refiere a los derechos generales de importación y, por consiguien-
 te no incluye los derechos convenidos entre algunos países.
- b/ Derechos convenidos menores para importaciones desde Argentina.
- c/ Por Resolución 2587 de septiembre de 1958 se prohibió la importación
 de caseína.
- d/ Derecho convenido menor para el queso tipo "Cheddar" estadounidense.
- e/ Más impuestos ad-valorem de 18-42 por ciento.
- f/ No existen derechos para las importaciones que se hagan desde Argenti-
 na y Uruguay.
- g/ Libres de derechos específicos las importaciones que se hagan desde
 Chile y derechos ad-valorem menores para las mismas.
- h/ Incluye el aumento del 200 por ciento sobre el derecho específico
 decretado últimamente.
- i/ Libres de derechos las importaciones desde Argentina y Uruguay.

En el Brasil la tarifa aduanera que rige para los productos lácteos está en el hecho complementada con las medidas cambiarias aplicables a estos mismos productos. Las leches evaporada y condensada, la crema de leche, la mantequilla y los quesos están incluidos en la llamada "categoría especial" a la cual se asigna un monto muy reducido de divisas, con el resultado de que el agio o sobreprecio que debe pagarse en el remate público de divisas es relativamente mayor. Sólo la leche en polvo está incluida en la "categoría general", a la cual se asigna la mayor proporción de las divisas, siendo menor, por consiguiente, el agio resultante en el remate de las mismas. En general, puede afirmarse que con excepción del Brasil, las medidas cambiarias no tienen mayor incidencia sobre las importaciones de productos lácteos en los países latinoamericanos.

Sólo en Venezuela, donde rige el sistema de "contingentamiento", existen controles cuantitativos que en la práctica significan una restricción de las importaciones. De acuerdo con el tratado de reciprocidad comercial entre Venezuela y los Estados Unidos, el cobro de derechos y el sistema de "contingentamiento" no pueden aplicarse simultáneamente para la misma importación; en general, predominan las importaciones a través del último de estos dos sistemas. Pese a las restricciones cuantitativas y a los derechos específicos relativamente altos que rigen en Venezuela, sus importaciones de productos lácteos son considerables, circunstancia atribuible al déficit de la producción nacional, al gran poder de compra de este país, a la amplia proporción del "contingentamiento" que antes regía (1 a 6) y al hecho de que los altos derechos arancelarios son de carácter teórico, ya que la mayoría de los importadores prefieren el "contingentamiento", que implica la exoneración en el pago de los derechos y que por consiguiente en la práctica constituye un estímulo para los importadores.

Es importante anotar que si bien el tratado de reciprocidad anteriormente mencionado prevé cierto tratamiento preferencial al comercio entre los dos países, dicho tratamiento prácticamente no existe en el caso de las leches conservadas, pues la tarifa de Bs. 0.50 por kilogramo de leche en polvo acordada en el tratado es la misma que se estipula en el arancel

/general de

general de aduanas y que, por consiguiente, es aplicable al resto de los países. Para las importaciones de quesos norteamericanos sí rige una tarifa arancelaria preferencial aunque no es exclusiva, por cuanto también puede aplicarse a otros países en cumplimiento de la cláusula de nación más favorecida.^{28/}

Los depósitos previos requeridos en Chile, Paraguay y Ecuador, por ejemplo, y el pago de derechos adicionales que rige en algunos países para ciertas importaciones de productos lácteos, no tienen un carácter restrictivo directo, pero sí tienden a desalentar el comercio, al traducirse en mayores precios. El requisito de licencia previa vigente en ciertas naciones también puede frenar el ritmo de las importaciones.

En cuanto al efecto que hayan podido tener los convenios comerciales suscritos por los países de América Latina en el volumen y tendencia del intercambio de productos lácteos, pueden hacerse las siguientes observaciones: primera, que aunque en varios convenios algunos países del área se han hecho concesiones arancelarias recíprocas,^{29/} y no obstante que diversas naciones han acordado el tratamiento incondicional de la cláusula de más favor,^{30/} el intercambio de productos lácteos dentro de la región sólo representa un volumen reducido dentro del comercio total latinoamericano de esos mismos productos. Por otra parte, la existencia de un comercio bilateral a base de cuentas de compensación entre varios países,^{31/} tampoco parece haber estimulado mayormente el comercio interlatinoamericano de productos lácteos, no obstante la circunstancia favorable de no existir en tales casos la necesidad de una moneda convertible.

^{28/} Solamente el queso tipo "Cheddar" de los Estados Unidos está gravado con un derecho específico menor (Bs. 1.00), en relación con el que rige para cualquiera otra importación (Bs. 1.20).

^{29/} Las importaciones de productos lácteos que hace Bolivia de Argentina y Uruguay están contractualmente libres de derechos.

^{30/} Caso del comercio del Paraguay con Argentina y Uruguay, por ejemplo.

^{31/} Argentina con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú; y de Brasil con Argentina, Bolivia y Uruguay.

Otra anotación importante por hacer es que gran parte de la corriente de importación de productos lácteos norteamericanos se hace con arreglo a un tratamiento preferencial recíproco, como ocurre especialmente en Cuba, cuya azúcar goza en Estados Unidos de un tratamiento preferencial y como ocurre también en cierta medida con Venezuela en un sistema de conveniencias mutuas relacionado con la importación de petróleo venezolano en dicho país.

2. Importaciones en virtud de la Ley 480

Desde julio de 1954, época en que se inició la política norteamericana de colocación de excedentes agrícolas en los mercados externos a través de la Ley 480, hasta junio de 1958 América Latina había importado desde los Estados Unidos productos lácteos por un valor de 3 millones de dólares con arreglo al programa sobre negociación de excedentes según el título I de la citada ley. El valor comercial de tales exportaciones equivalió en el período mencionado al 7 por ciento del valor total de los productos lácteos exportados por los Estados Unidos bajo el programa de colocación de excedentes.

Como puede apreciarse en el cuadro III-16, hasta mediados de 1958 sólo cuatro países latinoamericanos habían acordado absorción de dichos excedentes mediante acuerdos de compra de los mismos pagaderos en las respectivas monedas nacionales, correspondiendo al Brasil la mayor parte de estas importaciones. Además, Bolivia, Haití y Perú habían recibido donaciones de productos lácteos por un valor estimado en cerca de 2 millones de dólares, de los cuales las tres cuartas partes se asignaron al Perú.

Cabe advertir que a pesar de que las importaciones en virtud de la ley 480 únicamente representan una proporción muy reducida del comercio total de importación latinoamericana de productos lácteos, esas y otras que se han efectuado en mayor cantidad con fines de asistencia social, han sido consideradas en varios países como un factor desalentador de la producción nacional y del comercio externo de tales productos. Esto se debe en parte a que los productos han entrado a veces en forma clandestina en los canales ordinarios de distribución comercial. Así se ha originado una fuerte competencia para el producto nacional pese a que, según los

/Cuadro III-16

Cuadro III-16

AMERICA LATINA: IMPORTACION DE PRODUCTOS LACTEOS^{a/} EN VIRTUD DE
LA LEY 480 SOBRE EXCEDENTES AGRICOLAS, JULIO
DE 1954 A JUNIO DE 1958

País	Titulo I ^{b/}		Titulo II ^{c/}
	Cantidad en miles de kg	Valor en millones de dólares	Valor en millo- nes de dólares
Bolivia			0.391
Brasil	3 186.9	2.2	
Colombia	478.8	0.2	
Haití			0.045
Paraguay	415.4	0.4	
Perú	497.4	0.3	1.551

Fuente: Congreso de los Estados Unidos, The eighth semiannual Report on activities carried on under Public Law 480.

a/ Especialmente leches conservadas.

b/ Ventas en monedas extranjeras.

c/ Donaciones en cantidad no estipulada.

/convenios, la

convenios, la distribución de los productos a los consumidores debería hacerse en forma tal que no implicara ninguna competencia perjudicial para la producción de los países compradores.

Debe tenerse presente que si por un lado la compra de excedentes a precios competitivos y la distribución gratuita de leches extranjeras conservadas por intermedio de instituciones oficiales de asistencia social constituyen una solución plausible en cuanto significan un mejoramiento de los bajos niveles de consumo, por otro lado pueden frenar el ritmo de la producción local, tanto de leches conservadas como de leche natural, si no se aplican sistemas especiales de distribución.

IV. LAS POSIBILIDADES DE UN COMERCIO INTRARREGIONAL MAS AMPLIO DE PRODUCTOS LACTEOS

Aunque no existen elementos de juicio que permitan prever y justipreciar las tendencias futuras del comercio intrarregional de productos lácteos, es posible hacer una evaluación somera de ciertos aspectos y factores que pueden incidir directa o indirectamente sobre dicho comercio.

Las perspectivas que puede ofrecer el comercio interlatinoamericano de los productos lácteos, a corto y largo plazo, dependen en gran medida de las alternativas y posibilidades de producción y de las tendencias de la demanda.^{32/} En general, puede afirmarse que en todos los países de América Latina existen condiciones adecuadas para lograr aumentos sustanciales de la producción. No obstante, un estudio cuidadoso de los recursos disponibles permitiría concluir que la expansión económica de la producción de leche y derivados está estrechamente ligada, no sólo a la política de protección y fomento por parte de los países, sino también y en mucho mayor grado, a las ventajas comparativas que puedan existir en uno u otro país.

^{32/} Sobre la base de un coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda de 0.9 y una tasa anual de crecimiento del ingreso de 2.7, el consumo por habitante de leches conservadas variaría de 17 millones de toneladas en 1954-56 a 45.5 millones en 1975.

De un lado, en países de zona templada como Argentina, Uruguay y Chile existen ventajas comparativas de clima, calidad de los terrenos y praderas, o nivel zootécnico alcanzado. No cabe duda que en estos países del sur la producción de leche y derivados puede hacerse a menores costos y aumentarse a límites que permitirían un mayor abastecimiento por habitante y un incremento de las exportaciones hacia los países de la región y el resto del mundo. De otro lado están los países tropicales y zonas subtropicales, en donde también existen condiciones favorables de producción, quizá no lo suficientes como para prever futuras exportaciones en escala considerable, pero sí compatibles con una política bien de sustitución parcial o total de importaciones, bien de autoabastecimiento a mayores niveles de consumo por habitante. Los países Gran Colombianos, Brasil, México y Perú, entre otros, se encuentran en este caso.

Pero un aspecto que siempre debiera tenerse en cuenta, en relación con las posibilidades de un mercado regional, es que no sólo es importante fomentar la producción, sino, ante todo, lograr una estructuración de la misma que asegure una mayor productividad y permita la reducción de los costos unitarios de producción. De aquí que la trascendencia y alcance que puedan tener los programas de integración económica en América Latina dependerán en buena parte de las medidas que acuerden conjuntamente los países para coordinar su política de producción. En materia de productos lácteos, esta política debe armonizarse, por una parte, con los programas nacionales de autoabastecimiento que prevalecen en ciertos países y, por otra, con las ventajas que resultarían de un comercio intrarregional basado en la expansión especializada y selectiva de la producción. No debe olvidarse que el autoabastecimiento y política de sustitución de importaciones son alcanzables en gran número de países, mas una tendencia generalizada en este sentido puede constituir un serio obstáculo a los intentos de complementación económica. En consecuencia, los programas de tal naturaleza deberán tener en cuenta principalmente las conveniencias de especializar la producción a base de ventajas comparativas.

/En relación

En relación con la producción de leches industrializadas en la región, no parece factible un incremento apreciable de ella a corto plazo, por la misma naturaleza de la industria y debido a que la organización de las lecherías para una producción en mayor escala requiere tiempo y técnicas de explotación intensiva cuyo desarrollo es lento en muchos casos. Para fomentar la producción de leches conservadas sería indispensable, desde un comienzo, concentrar los esfuerzos en las plantas de leche ya existentes, para así lograr el mayor aprovechamiento de su capacidad instalada, gran parte de la cual se desperdicia en varios países, por razones ligadas a un abastecimiento irregular o escaso de leche líquida, al control de los precios o a la falta de incentivos económicos para los industriales. Uno de los factores que más se opone a la expansión de la industria de leches preservadas en la región es la fuerte competencia de los productos extranjeros, en ocasiones resultante de la discriminación a que están sometidas ciertas calidades del producto nacional, pero especialmente debido a la protección insuficiente por parte de los gobiernos.

En vista de lo anterior, para fomentar la producción de leches condensadas, en polvo y demás productos lácteos, habría que asegurar a los productores la protección adecuada de la industria frente a los excedentes de producción exportable en países de fuera de la región.

Como se vio en otras secciones de este estudio, América Latina importa gran parte de los productos lácteos de países tradicionalmente exportadores, así que en la organización de un comercio intrarregional más amplio deben considerarse cuidadosamente las medidas existentes o que puedan tomar aquellos países para ensanchar sus mercados externos.

La política de sustentación y regulación de precios internos adoptada en varios países exportadores constituye un estímulo a la producción (Estados Unidos y Países Bajos, por ejemplo) y por consiguiente a las exportaciones. En países del noroeste de Europa la industria lechera es la principal fuente de ingreso y, por ello los gobiernos suelen adoptar políticas de fijación de precios y de subsidio a la producción de leche y sus derivados y, en ocasiones, de subsidio a

/las exportaciones. 33/

las exportaciones.^{33/}

Por otra parte, el aumento de la competencia extrarregional puede agudizarse en el futuro por la aparición de nuevos competidores en el mercado mundial. En el Reino Unido la producción de leche evaporada y condensada se incrementó tanto que en 1954 este país se convirtió en exportador neto. Otros países de Europa, conocidos antes como exportadores intermitentes de productos lácteos, muestran ahora una tendencia sostenida al aumento de las exportaciones. Rusia exportó sólo 5 000 toneladas de mantequilla en 1955, pero el aumento fue apreciable en años siguientes hasta llegar a 49 000 toneladas en 1957.^{34/} La alta productividad de la industria lechera en otros países, sus amplias posibilidades de mejoramiento y el carácter tradicional de la producción existente en varios de ellos, siempre serán factores que los colocarán en condiciones ventajosas de competencia en el mercado mundial y que, por consiguiente, deben ser un elemento imprescindible de análisis en los programas de integración o fomento del comercio interlatinoamericano.

1. Posibilidades de expansión a corto plazo

Posibilidades más o menos inmediatas de un comercio intrarregional mucho más grande existen para todos los productos lácteos, pero de preferencia para la mantequilla, la caseína y en menor grado para el queso, porque las importaciones de estos productos desde fuera de la región podrían ser reemplazadas parcialmente a base de las exportaciones que América Latina hace al resto del mundo. Argentina y Uruguay no sólo podrían ensanchar de preferencia el mercado para dichos productos en los países vecinos del sur, sino que también podrían ampliarlo en los países latinoamericanos del norte. Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Venezuela son mercados actuales de consumo para productos lácteos de aquellos dos países y sólo

^{33/} En abril de 1958 el gobierno de los Países Bajos anunció el subsidio a las exportaciones de quesos a varios países, como medida resultante de un aumento del 15 por ciento de la producción de leche durante el primer trimestre de 1958 y para facilitar el comercio de los excedentes. Al mismo tiempo los productores de leche condensada y en polvo esperaban acuerdos similares de subsidios a la exportación de estos productos. (Foreign crops and markets, 12 de mayo de 1958, pág. 7.)

^{34/} Comisión Económica de Europa, Paper N° 6, Milk.

/harían falta

harían falta los acuerdos que estimularan el intercambio entre ellos. A corto plazo, también podría estimularse un mayor comercio de leches conservadas entre dichos países, aunque dentro de límites más estrechos, debido a que los aumentos de la producción existente serán absorbidos en buena parte por los mercados locales de consumo. El cuadro III-17 indica la dirección actual del comercio interlatinoamericano de los productos y da una idea general de las grandes posibilidades que existen para ampliar el comercio dentro de la región.

2. Perspectivas a largo plazo

Los países septentrionales de América Latina, especialmente aquellos con un buen poder de compra y una gran demanda muy lejos de ser satisfecha a base de producción nacional, pueden considerarse como mercados potenciales importantes para los productos exportables de la región, no sólo de aquellos procedentes de Argentina o Uruguay, sino también de otros más o menos vecinos que cuenten con excedentes regionales de producción. Colombia y Venezuela podrían ser importadores de algunos productos lácteos ecuatorianos, y los países centroamericanos también ofrecen condiciones favorables para ensanchar entre sí el comercio de dichos productos. Si bien es cierto que la creciente demanda de ciertos tipos de productos lácteos constituirá siempre un estímulo a las importaciones desde países de fuera de la región, no lo es menos que esa circunstancia también puede propiciar un comercio interlatinoamericano más activo, sin perjuicio de las relaciones comerciales vigentes con otros países y dentro del reglamento del GATT.

Es obvio que la política más adecuada de fomento al comercio interlatinoamericano de productos lácteos debería estar basada inicialmente en una liberalización selectiva del comercio, que dejara a ciertos países en libertad de adoptar aquellas medidas de protección y regulación que consideren necesario aplicar a terceros países. Es probable que varios países continúen empeñados en los programas de autoabastecimiento y sigan adoptando medidas restrictivas al comercio de importación de productos lácteos. La producción de leche es renglón de tal importancia en la mayoría de países latinoamericanos y en algunos de ellos las inversiones a ellos incorporadas representan un aporte tan valioso a la

Cuadro III-17

DIRECCION DEL COMERCIO INTRARREGIONAL DE PRODUCTOS LACTEOS EN AMERICA LATINA, 1955-57

Origen			Origen				
Destino	Argentina	Uruguay	Destino	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Bolivia	Leche evap. y cond. Leche en polvo Mantequilla	-	Costa Rica	Quesos	Quesos	-	-
Brasil	Leche en polvo Quesos Caseína	Caseína	El Salvador	-	Leche en polvo quesos	Leche en polvo quesos	Leche en polvo
Chile	Leche evaporada y condensada Leche en polvo, Quesos Mantequilla Caseína	-	Guatemala	Quesos Leche fresca	-	-	-
Colombia	Caseína						
Paraguay	Leche evap. y cond. Leche en polvo Quesos Mantequilla Caseína	-	Honduras	Quesos Mantequilla Leche fresca	-	-	-
Perú	Leche evap. y cond. Quesos Mantequilla Caseína	-	Nicaragua	Leche en polvo Quesos Mantequilla	-	-	-
Venezuela	Quesos Caseína	-					
Rep. Dominicana	Caseína	-					
México	Caseína	-					

Fuente: Información básica de los anuarios de comercio exterior.

economía de cada país, que los distintos gobiernos siempre se muestran interesados en adoptar medidas de protección a la industria. Por otra parte, el volumen de producción de leche que se registra en varios países constituye una contribución tan apreciable al producto nacional, y son tan numerosos los productores, que las importaciones tienden sistemáticamente a considerarse como un elemento perturbador y desalentador de la producción interna, a pesar de que aquellas sólo equivalen aproximadamente al 4 por ciento de la producción, en el conjunto de América Latina.

Una conclusión importante de este estudio preliminar es que a largo plazo sólo será factible lograr un aumento sustantivo del comercio interlatinoamericano de leches conservadas y otros productos lácteos a través de una política de protección a las industrias ya establecidas o por establecerse; el objetivo primordial de las medidas debería ser colocar a los productores nacionales en condiciones favorables de competencia, respecto de la producción extranjera. Ya se anotó que las restricciones arancelarias, cambiarias y contingentamiento, como las más importantes, no han sido en el fondo elementos adecuados de protección, aunque sí parecen haber obrado como un factor depresivo de las importaciones en algunos países. El poder de protección de tales medidas dependerá, como es natural, de la fuerza y estabilidad que se les dé en el futuro y de su aplicación regulada según las condiciones de cada país sin que esto obstaculice los planes de ensanchamiento de los mercados regionales e integración económica basados en una mayor reciprocidad.

Capítulo IV

COMERCIO EXTERIOR DE ACEITES Y GRASAS Y PERSPECTIVAS DE AMPLIACION DEL INTERCAMBIO LATINOAMERICANO

INTRODUCCION

Los aceites y las grasas desempeñan un papel muy importante en la economía latinoamericana. En años recientes destináronse a la producción de oleaginosas cerca de 8 millones de hectáreas (alrededor de 8 por ciento del total de las tierras de cultivo); en cuanto a las grasas animales, son un subproducto de la importante industria ganadera.^{1/} En casi todos los hogares latinoamericanos, en la preparación de las comidas diarias se consumen una o más grasas de origen vegetal o animal. Estos productos encuentran además amplia aplicación en industrias como las de jabones, pinturas, barnices y velas, por lo que constituyen también la base de una industria manufacturera creciente. De ahí, pues, la conveniencia de estudiar las posibilidades de aumentar su producción con el fin de satisfacer en mejor forma las actuales necesidades alimenticias e industriales y de ampliar el comercio internacional.

América Latina produce casi todos los tipos de grasas comestibles e industriales que se usan en el mundo. La región sudoriental, que abarca la Argentina, el Uruguay y parte del Brasil, es uno de los principales centros abastecedores del mundo de productos no comestibles como el aceite de linaza y de castor, a la vez que productor de grandes cantidades de aceites vegetales y grasas animales comestibles. Casi todos los demás países de América Latina orienta su producción de aceites y grasas sobre todo hacia el mercado interno, acusando en general un saldo neto de importación.

Antes de la segunda guerra mundial, América Latina no sólo abastecía la mayor parte de su propio consumo de aceites y grasas, sino que sus exportaciones excedían las importaciones en casi medio millón de toneladas, aproximadamente un tercio de la producción. En los últimos años, en cambio, el

^{1/} FAO, Anuario de estadísticas agrícolas y alimentarias (producción), 1957; a base de los siguientes productos que no incluyen todas las semillas oleaginosas cultivadas: semilla de algodón, linaza, girasol, maní, ajonjolí y soja.

/consumo total

consumo total ha superado la producción; por ejemplo, durante el período 1955-57, las importaciones sobrepasaron a las exportaciones en unas 70 000 toneladas anuales, o sea en 4 por ciento de la producción de esos años.

Casi todos los países reúnen condiciones favorables para ampliar la producción de aceites y grasas y disminuir las importaciones o aumentar las exportaciones de estos productos. Con todo, para invertir esta tendencia a largo plazo habría que aumentar la producción a una cadencia superior al 5 por ciento anual, que es la que registra la demanda. Es evidente que esta meta no es fácil de alcanzar y, además de condiciones favorables de producción, se requeriría una acción deliberada de los gobiernos.

No obstante el firme aumento de la demanda de aceites y grasas, el consumo por habitante en América Latina es bajo comparado con el de otras regiones del mundo.^{2/} Cabe, pues, suponer que existe una gran demanda potencial de estos productos y que el consumo continuará creciendo intensamente al compás del desarrollo económico general.

Muchos países latinoamericanos exportan e importan grandes cantidades de aceites y grasas. Pero los productos que importan los unos suelen no ser los mismos que exportan los otros, aunque sus usos a menudo sean similares. Tal parece haber sido el factor principal que en el pasado limitó el comercio interlatinoamericano a una proporción inferior al 10 por ciento del intercambio total. Parecería por consiguiente que la dificultad para ampliar este comercio tomando como base la demanda actual estribaría en la falta de disponibilidades exportables, aunque existe la posibilidad de sustituir parte de las importaciones extrarregionales por productos latinoamericanos. Los principales exportadores a otros países de América Latina podrían ser la Argentina y el Brasil.

La actual modalidad del comercio refleja en medida sustancial la influencia de factores de política económica. Aunque los derechos aduaneros y

^{2/} La FAO ha publicado las siguientes estimaciones del consumo aparente por habitante de todos los aceites y grasas: América Latina, 10.8 kg; Europa occidental, 23.8 kg; América del Norte, 29.4 kg. Véase Commodity Reports, Fats and oils N° 7, diciembre de 1957.

las restricciones cuantitativas y otras constituyen para el comercio barreras relativamente altas, no han impedido el rápido crecimiento de las importaciones de aceites y grasas.

Si las posibilidades latinoamericanas de producir aceites y grasas se explotaran en forma más racional la actual estructura del intercambio podría a la larga variar considerablemente. De ahí que sea necesario analizar la situación de estos productos tanto desde el punto de vista de la producción y del consumo como del comercio intra e interregional. Como quiera que para una evaluación completa de las posibilidades latinoamericanas, habría que proceder a un análisis y a un reconocimiento directo de los principales centros de producción, consumo y elaboración de aceites y grasas, las conclusiones a que se arriba en este estudio son meramente preliminares.

El presente estudio tiene por principal finalidad examinar la estructura del comercio exterior de aceites y grasas de América Latina en los últimos años a objeto de fijar los problemas fundamentales derivados de la modalidad del intercambio y de allegar antecedentes sobre las posibilidades de incrementar el comercio interlatinoamericano de estos productos. Con este fin, se tratarán en forma especial cinco aceites vegetales comestibles y su materia prima - que en conjunto representan 90 por ciento de la producción de aceites vegetales comestibles y cerca de la mitad de la oferta total de grasas de América Latina - sin perjuicio de referirse también a los aceites y grasas no comestibles y a las grasas animales. Estos productos, según el orden de importancia de su producción en América Latina, son: semilla de algodón y aceite de semilla de algodón, maní y aceite de maní, girasol y aceite de girasol, copra y aceite de coco y ajonjolí y aceite de ajonjolí.

Como la situación de los aceites y grasas es compleja y existían pocos estudios sobre este tema, hay que vencer serias dificultades para analizar este importante grupo de productos y formular conclusiones acerca de las perspectivas de la industria. Súmase a estas dificultades la carencia de datos básicos adecuados sobre la producción y el consumo de muchos aceites y grasas.

/I. TENDENCIAS

I. TENDENCIAS DE LA PRODUCCION TOTAL DEL COMERCIO Y DEL CONSUMO

La producción total latinoamericana de aceites y grasas creció 30 por ciento entre 1934-38 y 1957, esto es sólo alrededor de la mitad del aumento demográfico neto (59 por ciento) registrado en el mismo período. Como puede observarse en el cuadro IV-1, esta diferencia entre la tasa de aumento de la producción total y la de crecimiento demográfico fue más notable en el período anterior a 1950. Entre este último año y 1957, la producción creció 17 por ciento, con lo que casi igualó el crecimiento demográfico (18 por ciento).

Según estimaciones de la FAO, la elasticidad-ingreso de la demanda de aceites y grasas es superior a la de la mayor parte de los productos agrícolas, llegando en promedio a 0.8 - 0.9. En América Latina por el bajo consumo actual, es aun mayor, encontrándose en varios países coeficientes de 0.7 a 1.5. Las elasticidades más bajas corresponden a las grasas animales y las más elevadas a las grasas y aceites vegetales.^{3/}

Durante el período estudiado, casi la mitad del aumento de la demanda (alrededor de 0.5 millones de toneladas) se abasteció con una mayor producción. El saldo se cubrió utilizando una mayor proporción de las existencias disponibles - a expensas de las exportaciones - y aumentando las importaciones, que han crecido a más del doble desde antes de la segunda guerra mundial, con incrementos sostenidos todos los años, salvo en 1957.

La combinación de estas tendencias ha hecho que América Latina dejara de ser el gran exportador neto de aceites y grasas de 1934-48 y se convirtiera en importador neto en los años recientes. (Véanse los gráficos C y D.) En 1957, las exportaciones volvieron a superar ligeramente a las importaciones gracias a un aumento de la producción, aunque todavía no se puede decir si este cambio representa una nueva tendencia o si es simplemente una fluctuación pasajera. (Gráficos C y D.)

Los cambios ocurridos en la situación de los aceites y las grasas en América Latina se deben en gran parte a lo sucedido en la Argentina, cuya producción bajó de cerca de 50 por ciento del total latinoamericano antes de la guerra a 30 y a 40 por ciento en fecha más reciente. Mientras la

^{3/} FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1957, p. 96; CEPAL, datos inéditos.

Cuadro IV-1

AMERICA LATINA: PRODUCCION, COMERCIO Y DISPONIBILIDAD TOTAL DE TODA CLASE DE ACEITES Y GRASAS, Y POBLACION, 1934-38 Y POR AÑO, 1950-57

Años	Producción	Exportaciones	Importaciones	Comercio neto a/	Abastecimiento total	Población (miles de habitantes)	Disponibilidad por habitante (kg)
	(Miles de toneladas en su equivalente en aceite)						
1934-38	1 520	680 b/	188 b/	-492 b/	1 028	115 622	8.9
1950	1 692	629	222	-407	1 285	155 421	8.3
1951	1 753	620	237	-383	1 370	159 197	8.6
1952	1 663	201	328	+127	1 790	163 019	11.0
1953	1 709	351	372	+21	1 730	166 906	10.4
1954	1 710	428	420	-8	1 702	170 907	10.0
1955	1 761	350	446	+96	1 857	175 068	10.6
1956	1 856	223	462	+239	2 095	179 381	11.7
1957	1 977	402	373	-29	1 948	183 819	10.6

Fuente: Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos, Naciones Unidas, Fats and Oils, documento E/CN.13/L.56 (25 de marzo de 1958).
 Población: datos oficiales ajustados por CEPAL.

a/ Exportaciones netas = -.

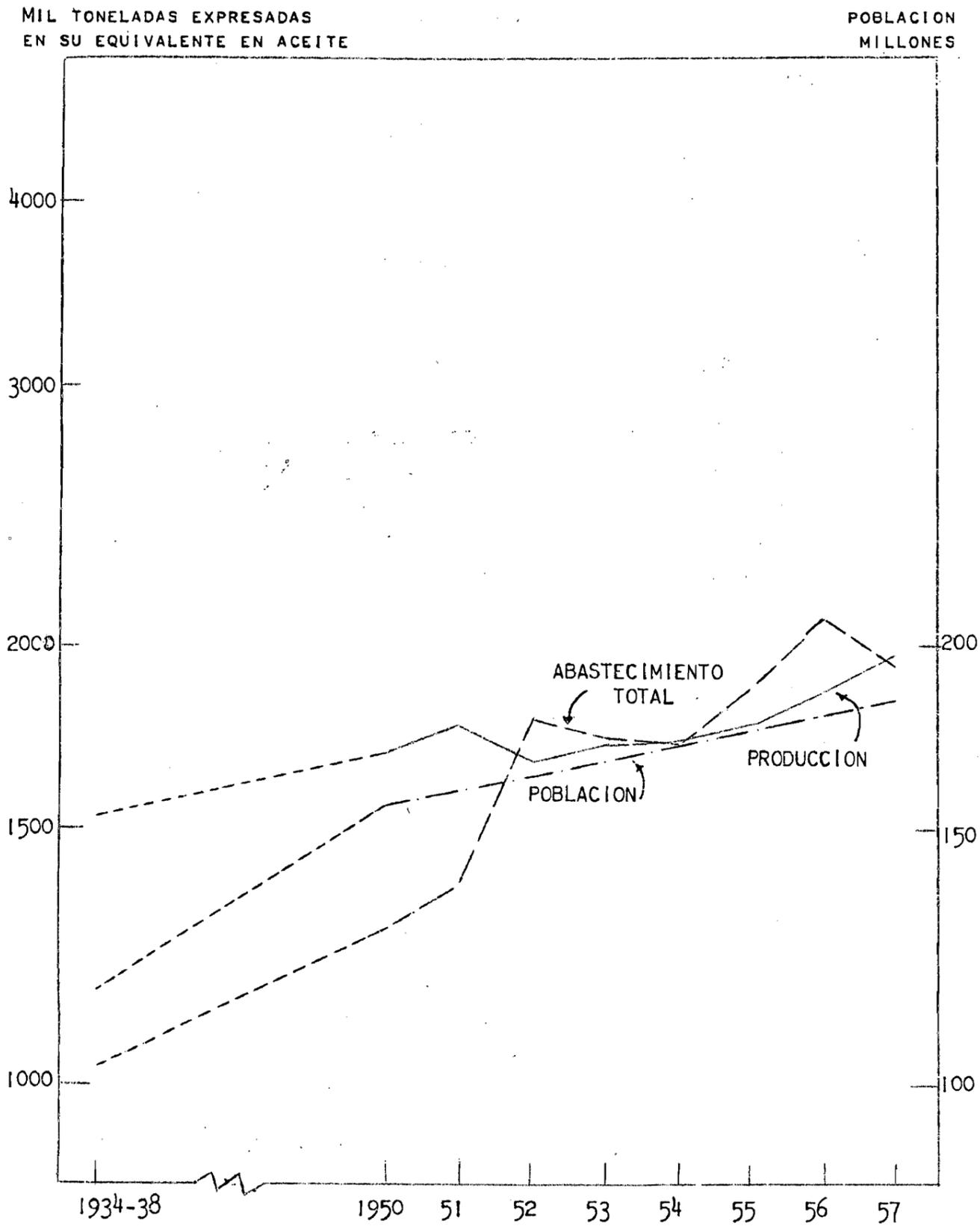
Importaciones netas = +.

b/ 1938.

/Gráfico C

AMERICA LATINA : PRODUCCION Y ABASTECIMIENTO TOTAL DE
DE TODA CLASE DE ACEITES Y GRASAS, Y POBLACION

ESCALA SEMILOGARITMICA



FUENTE: NACIONES UNIDAS, VÉASE CUADRO I.

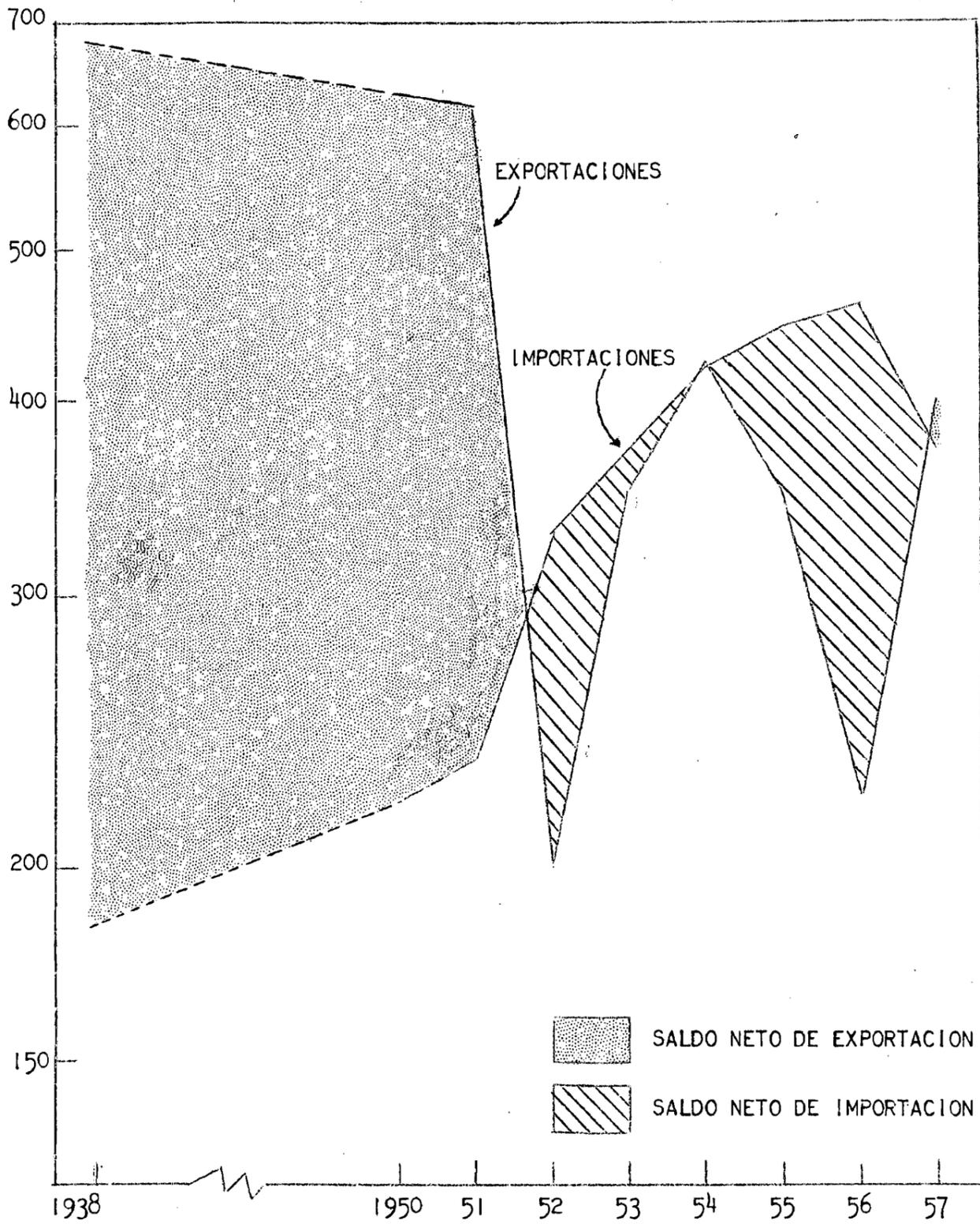
/Gráfico D

GRAFICO D

AMERICA LATINA : EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES DE TODA CLASE DE ACEITES Y GRASAS

ESCALA SEMILOGARITMICA

MIL TONELADAS EXPRESADAS EN SU EQUIVALENTE EN ACEITE



FUENTE: NACIONES UNIDAS, VÉASE EL CUADRO I.

/producción argentina

producción argentina descendía muy por debajo del nivel alcanzado antes de la última conflagración mundial, nivel que sólo recuperaba en 1957, el promedio del resto de América Latina aumentaba en el último trienio 57 por ciento con relación a 1934-38, aunque no parece haberse registrado nuevos aumentos desde 1955. (Véase el cuadro IV-2.)

Esto significó, para el conjunto de América Latina, un descenso de la producción por habitante de 13.1 kilogramos en 1934-38 a 10.8 en 1957, aunque en realidad el promedio se mantuvo entre 7.5 y 8.0 kilogramos en todos los países, excepto en la Argentina, donde disminuyó considerablemente.

La causa principal de la baja de la producción argentina fue la reducción de la superficie cultivada y de la producción de linaza, que comenzó antes de la guerra al perderse en 1939 el mercado de exportación europeo. A raíz de este suceso, se estableció en la Argentina una industria molinera para elaborar las oleaginosas nacionales. Terminado el conflicto se prohibieron las exportaciones de estas semillas para fomentar las de aceites y tortas oleaginosas. Esto trajo a su vez como consecuencia el que varios países importadores tradicionales, como el Canadá y los Estados Unidos, intensificaran la producción interna de linaza con el fin de proteger sus industrias molineras establecidas, con lo que decayó la demanda de productos argentinos. Por otra parte, como se les pagasen precios más bajos que los del mercado mundial, los productores argentinos abandonaron ese cultivo para dedicarse a otros más lucrativos.

El notable aumento de la producción argentina de otras oleaginosas, como el girasol y el maní, compensó en parte la menor producción de linaza, pero de todas maneras la producción total de aceites y grasas merizó apreciablemente.

En otros países aumentó la producción de semilla de algodón, maní y otras materias primas vegetales para la elaboración de aceites comestibles, de tal suerte que en su conjunto América Latina cambió en parte de la producción de aceites vegetales no comestibles a la de aceites comestibles.

Así en la mayoría de los países latinoamericanos - excepto la Argentina -, la producción de aceites y grasas creció con la misma rapidez que la población aunque no en grado suficiente para abastecer la mayor demanda derivada

Cuadro IV-2

PRODUCCION TOTAL Y POR HABITANTE DE TODOS LOS ACEITES Y GRASAS, EN LA ARGENTINA Y EN EL RESTO DE AMERICA LATINA, 1934-38 Y 1955-57 POR AÑO

	1934-38	1955	1956	1957
	<u>(Miles de toneladas en su equivalente en aceite)</u>			
Producción total	1 520	1 761	1 856	1 977
Argentina	740	521	648	748
Resto de América Latina	780	1 240	1 208	1 229
	<u>(Kilogramos en su equivalente en aceite)</u>			
Producción por habitante	13.1	10.1	10.3	10.8
Argentina	55.8	27.3	33.2	37.6
Resto de América Latina	7.6	8.0	7.6	7.5

Fuente: Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos, Naciones Unidas, Fats and Oils, E/CN.13/L.56 (25 de marzo de 1958); las cifras por habitante se calcularon a base de estimaciones de población de la CEPAL.

del alza del ingreso medio. Fue por ello, necesario aumentar las importaciones y como no pudieran conseguirse estos productos en la propia América Latina, hubo de recurrirse a fuentes externas.

Si la población total y los ingresos medios continúan aumentando en la misma proporción que en el pasado reciente, es muy posible que en el futuro inmediato persista la tendencia a largo plazo a disminuir las exportaciones y a aumentar las importaciones desde fuera de América Latina. En tales condiciones sería muy difícil ampliar el comercio interlatinoamericano de aceites y grasas, ya que estos países no dispondrían de existencias suficientes, a no ser que se tomaran medidas especiales para intensificar la producción en la medida necesaria.

Considerando los recursos con que cuenta, América Latina puede perfectamente ampliar y mejorar la producción de aceites y grasas. Al parecer, las mejores perspectivas inmediatas de elevar la producción residen entre otras

/muchas posibilidades,

muchas posibilidades, en la extensión de la superficie cultivada con oleaginosas de crecimiento rápido, como el girasol, el ajonjolí y el maní. Más adelante podría intensificarse el cultivo de cocoteros y palmas africanas, que contribuiría a aliviar la escasez crónica de aceites de ácido láurico en América Latina. Por último, la modernización de los métodos de matanza y elaboración de carnes permitiría aumentar la disponibilidad de grasas animales.

II. COMERCIO TOTAL DE ACEITES Y GRASAS POR TIPO DE PRODUCTO

Para estudiar la estructura del comercio latinoamericano de aceites y grasas es útil agrupar los productos según su origen (vegetal o animal) y su uso (consumo humano o industrial). Los cuadros IV-3, IV-4 y IV-5 dan una visión general del comercio latinoamericano de aceites y grasas en 1955-57, trienio durante el cual se importaron en total casi 400 000 toneladas anuales, con un valor aproximado de 120 millones de dólares, y se exportaron más de 320 000, con un valor de unos 65 millones de dólares. La mayor parte de las importaciones consistió en productos comestibles de origen vegetal y animal, que en conjunto representaron cerca de 80 por ciento del total de aceites y grasas que importó América Latina. Dentro de este grupo, los productos vegetales superaron a los de origen animal. En cuanto a las grasas y aceites no comestibles, también alcanzaron un volumen considerable las importaciones de grasas animales, al paso que las de aceites vegetales fueron relativamente insignificantes. (Véase nuevamente el cuadro IV-3.)

Los principales países importadores son Cuba y Colombia, seguidos de México, Venezuela y Chile. Estos cinco países representaron casi 70 por ciento de las importaciones latinoamericanas durante el período 1955-57, y una proporción mayor si se excluyen las de la Argentina. Los demás países importaron cantidades más pequeñas, pero sin que ninguno pudiera prescindir totalmente de las importaciones.

Al convertirse la Argentina en uno de los principales importadores de aceites vegetales comestibles durante aquellos años, se encontró en una situación anómala.^{4/} Como resultado de los precios desfavorables que se

^{4/} Antes de la guerra importó grandes cantidades de aceite de oliva, que se reemplazaron por la producción nacional de aceite de girasol y, más tarde, también de aceite de oliva. Por lo tanto, en la postguerra prácticamente no importó aceites y grasas.

Cuadro IV-3

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE TODA CLASE DE GRASAS, ACEITES Y
OLEAGINOSAS POR TIPOS PRINCIPALES Y POR
PAISES DE DESTINO, 1955-57

(Promedios en miles de toneladas en su equivalente en aceite)

Países	Animal comes- tible	Animal no comes- tible	Vegetal comesti- ble	Vegetal no comesti- ble	Total
México	6.0	18.7	12.5	0.5	37.7
Cuba	77.1	15.5	18.0	0.5	111.1
Costa Rica	3.1	0.1	2.2	0.4	5.8
República Dominicana	-	1.8	0.2	-	2.0
Haití	4.1	-	2.2	-	6.3
Guatemala	4.9	2.9	0.2	0.1	8.1
Nicaragua	0.6	1.6	1.0	0.2	3.4
Panamá	2.7	-	0.9	0.2	3.8
El Salvador	2.2	1.6	0.1	0.2	4.1
Argentina	0.1	0.1	36.9	0.3	37.4
Bolivia	2.8	1.9	-	0.5	5.2
Brasil	3.3	0.5	10.0	-	13.8
Chile	1.7	4.9	23.6	0.3	30.5
Colombia	2.3	9.4	51.7	1.3	64.7
Ecuador	-	2.6	1.8	3.9	8.3
Paraguay	0.2	-	0.3	-	0.5
Perú	14.0	5.5	2.3	0.4	22.2
Uruguay	0.1	0.1	0.8	0.1	1.1
Venezuela	0.8	3.8	26.6	2.5	33.7
Total	126.0	71.0	191.3	11.4	399.7

Fuente: FAO.

Nota general: Para los cuadros 3, 4 y 5 se usó la siguiente clasificación de los productos: Grasas animales comestibles: mantequilla, manteca, aceite de pescado, aceite de ballena; Grasas animales no comestibles: sebo y grasas; Productos de grasas vegetales comestibles: maní, soja, semilla de algodón, ajonjolí, semilla de nabo, semilla de girasol, aceite de oliva, mantecas vegetales, margarina, copra, almendras y aceite de palma; Productos de grasas vegetales no comestibles: linaza, semilla de ricino, aceite de tung. Las pequeñas diferencias en los totales en comparación con los del cuadro 1 se deben al distinto número de países considerados. Los datos del cuadro 1 incluyen estimaciones correspondientes a los territorios dependientes de América Central y América del Sur.

Cuadro IV-4

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE TODA CLASE DE GRASAS, ACEITES Y
OLEAGINOSAS POR PRINCIPALES TIPOS a/ Y PAISES DE ORIGEN,
1955-57

(Promedios en miles de toneladas en su equivalente en aceite)

País	Animal comes- tible	Animal no co- mesti- ble	Vegetal comes- tible	Vegetal no co- mesti- ble	Total
México	-	-	8.2	1.3	9.5
Nicaragua	-	-	11.7	-	11.7
Otros países de América Central <u>b/</u>	0.8	-	9.1	1.4	11.3
Argentina	24.4	6.8	27.2	134.8	193.2
Brasil	-	2.5	8.4	61.1	72.0
Uruguay	-	-	-	20.1	20.1
Otros países de América del Sur	1.2	1.2	1.6	5.1	9.1
Total	26.4	10.5	66.2	223.8	326.9

Fuente: FAO.

a/ Véase la nota general del cuadro 3.

b/ Incluidos los países del Caribe.

Cuadro IV-5

AMERICA LATINA: SALDO COMERCIAL NETO a/ DE TODA CLASE DE GRASAS, ACEITES
Y OLEAGINOSAS POR PRINCIPALES TIPOS b/ Y PAISES, 1955-57
(Promedios en miles de toneladas en su equivalente en aceite)

Países	Animal comes- tible	Animal no comes- tible	Vegetal comesti- ble	Vegetal no comes- tible	Total
México	+6.0	+18.7	+4.3	-0.8	+28.2
América Central <u>c/</u>	+93.9	+23.5	+4.0	+0.2	+121.6
Argentina	-24.3	-6.7	+9.7	-134.5	-155.8
Bolivia	+2.8	+1.9	-	+0.5	+5.2
Brasil	+3.3	-2.0	+1.6	-61.1	-58.2
Chile	+1.7	+4.9	+23.6	+0.3	+30.5
Colombia	+2.3	+9.4	+51.7	+1.3	+64.7
Ecuador	-	+2.6	+1.8	+3.9	+8.3
Paraguay	+0.2	-	+0.3	-	+0.5
Perú	+14.0	+5.5	+2.3	+0.4	+22.2
Uruguay	+0.1	+0.1	+0.8	-20.0	-19.0
Venezuela	+0.8	+3.8	+26.6	+2.5	+33.7
Total <u>d/</u>	+99.6	+60.5	+125.1	-212.4	+72.8

Fuente: FAO.

a/ Las exportaciones netas se indican por -; las importaciones netas por +.

b/ Véase la nota general del cuadro IV-3.

c/ Incluidos los países del Caribe.

d/ Incluida una pequeña cantidad de exportaciones de países no especificados.

/pagaron a

pagaron a los productores de semilla de girasol y otras materias primas para la fabricación de aceites vegetales comestibles, en 1954 y 1955 la producción decayó a niveles excepcionalmente bajos y las existencias disponibles no bastaron para cubrir la demanda interna. Sin embargo, la producción se recuperó posteriormente y ya en 1957 cesaron las importaciones. Según se verá más adelante, esa anomalía en lo que respecta a los aceites vegetales comestibles no impidió que la Argentina continuara siendo el principal exportador latinoamericano de aceites vegetales no comestibles y de grasas animales.

Hay una marcada diferencia en la composición por productos de las importaciones de aceites y grasas de las diferentes zonas de América Latina. En América del Sur, con excepción del Perú, las importaciones consistieron sobre todo en oleaginosas y aceites vegetales y en años recientes los principales fueron copra y aceite de soja y oliva. Por otro lado, en los países de América Central y del Caribe así como en el Perú, la principal grasa importada fue la manteca; las importaciones de aceites vegetales son de mucho menor importancia.

Como en la propia región las disponibilidades de manteca para la exportación son muy escasas y dado que sería más difícil aumentar la producción de manteca que la de aceites vegetales, la situación antes descrita parece ilustrar una de las principales dificultades con que tropezaría la región para hacer frente a la demanda de importaciones de aceites y grasas de la zona norte de América Latina. En la actualidad las importaciones de manteca de la región, de las cuales Cuba exclusivamente absorbe más del 60 por ciento, provienen de los Estados Unidos casi en su totalidad.

Las exportaciones de aceites y grasas de la región se concentran sobre todo en la Argentina, Uruguay y el Brasil. En los dos primeros el rubro principal es el aceite de linaza, mientras que en el Brasil el aceite y la semilla de ricino y algunos otros aceites industriales ^{5/} representan la mayor parte de las exportaciones. La Argentina también proporciona grandes

^{5/} Sobre todo aceite de tung y de oiticica.

cantidades de aceite de maní, manteca, mantequilla y sebo y es el único país latinoamericano que normalmente posee una gran variedad de aceites y grasas disponibles para la exportación en escala comercial. (Véase nuevamente el cuadro IV-4.)

Cantidades mucho menores de oleaginosas exportan México (maní), Nicaragua (semilla de algodón y ajonjolí) y la República Dominicana (copra). Sin embargo, el volumen total de estas exportaciones desde la zona norte sólo alcanzaron a la décima parte de las exportaciones de la zona sur que comprende la Argentina, el Uruguay y el Brasil. No obstante, la zona norte proporciona la mayor parte de las disponibilidades exportables de aceites y grasas comestibles de América Latina y dada la creciente escasez de estos productos en los demás países de la región, su importancia es considerable.

En el trienio 1955-57 el saldo neto de las importaciones de aceites y grasas de América Latina en su conjunto era de 72 800 toneladas anuales o aproximadamente 4 por ciento de la producción media de estos artículos en el mismo período. Sin embargo, las importaciones netas de aceites y grasas comestibles de origen vegetal y animal que alcanzaban a 225 000 toneladas, representaban el 13.6 por ciento de la producción total de estos mismos productos en América Latina. (Véanse los cuadros IV-5 y IV-6.)

Con respecto a los aceites y grasas no comestibles la situación presenta dos aspectos: por una parte existe un apreciable saldo neto de importaciones de sebo y grasas y por la otra uno mucho mayor correspondiente a las exportaciones netas de aceite de linaza y de ricino y otros aceites industriales de menor importancia. Si todas las grasas no comestibles se consideran en un solo grupo, las exportaciones netas representaban 70.4 por ciento de la producción de estos productos para el conjunto de la región.

Cuadro IV-6

AMERICA LATINA: PRODUCCION Y SALDO COMERCIAL NETO DE GRASAS Y
 ACEITES COMESTIBLES Y NO COMESTIBLES, 1955-57
 (Miles de toneladas en su equivalente en aceite)

	Productos comesti- bles	Productos no comes- tibles	Todos los productos
Producción	1 649.0	215.7	1 864.7
Exportaciones netas	-	151.9	-
Exportaciones expresadas en porcentaje de la producción	-	70.4	-
Importaciones netas	244.7	-	72.8
Importaciones expresadas en porcentaje de la producción	13.6	-	3.9

Fuente: Informaciones de la FAO.

/III. COMPOSICION

III. COMPOSICION DEL COMERCIO DE LOS PRINCIPALES ACEITES VEGETALES COMESTIBLES

Una participación mayor de América Latina en el comercio de aceites y grasas, ya sea dentro o fuera de la región, tendrá que basarse en los principales tipos de producción existentes. Se mencionó antes que aunque en América Latina se podría fabricar aceite vegetal comestible a partir de muchas materias primas de menor importancia que ya se producen o que se podrían producir, 90 por ciento de la producción total de estos aceites corresponde a cinco productos. El cuadro IV-7 muestra el volumen total del intercambio neto de cada uno de estos productos en el decenio en curso.

Desde comienzos de los años 50 se ha registrado un cambio importante en el comercio del conjunto de estos cinco productos. En 1950-52 América Latina exportó un promedio de 30 000 toneladas pero durante 1955-57 el comercio dejó un saldo neto de importación que en promedio era casi tres veces mayor que la cantidad mencionada, con un valor anual de aproximadamente 30 millones de dólares.^{6/} Esto confirma las tendencias generales descritas anteriormente. Si se hubiera contado con estadísticas más completas se habría advertido un cambio todavía mayor, por cuanto en 1955-57 hubo una importación neta adicional de 30 000 toneladas de mezclas de aceites vegetales y aceites vegetales comestibles no especificados en comparación con más o menos 8 000 importadas en 1950-52. Una proporción considerable de estas importaciones correspondió a aceites de semilla de algodón y de soja usados para los mismos fines que los demás productos que aparecen en el cuadro.

Las principales variaciones se observan en la copra y la semilla de algodón cuyas importaciones netas aumentaron en 30 000 a 40 000 toneladas expresadas en su equivalente en aceite, y en el girasol cuyas exportaciones declinaron entre 1950 y los años recientes de más de 100 000 toneladas expresadas en su equivalente en aceite a cantidades insignificantes.

^{6/} Antes de la guerra la región exportaba apreciables cantidades de semilla de algodón y de aceite de semilla de algodón e importaba pequeñas cantidades de copra. Hubo muy poco intercambio de los demás productos señalados.

Cuadro IV-7

AMERICA LATINA: VOLUMEN DEL INTERCAMBIO NETO^{a/} DE LOS CINCO
PRINCIPALES ACEITES VEGETALES COMESTIBLES^{b/}, 1950-57

(Miles de toneladas en su equivalente en aceite)

Años	Aceite de copra y de coco	Semilla de algo- dón	Mañí	Semilla de ajonjolí	Semilla de girasol	Total
1950	+34.1	-1.1	-2.1	-4.6	-102.2	-75.9
1951	+35.6	-2.2	-6.1	-3.2	-82.6	-58.5
1952	+41.0	+15.8	-4.8	-4.9	-7.2	+39.9
1950-52 ^{c/}	+36.9	+4.2	-4.3	-4.2	-64.0	+31.5
1953	+37.6	+8.5	-8.8	+4.3	-19.5	+22.1
1954	+53.4	+29.8	-5.6	-16.4	-2.5	+58.7
1955	+66.7	+44.0	-10.9	-12.3	-	+87.5
1956	+70.5	+84.8	-4.3	-0.1	-4.8	+146.1
1957 ^{d/}	+60.1	+11.9	-39.0	+7.5	-11.8	+28.7
1955-57 ^{c/}	+65.8	+46.9	-18.1	-1.6	-5.5	+87.5

Fuente: Anuarios oficiales de comercio.

a/ Las exportaciones netas se indican por -; las importaciones netas se indican por +.

b/ Tanto el producto elaborado como las oleaginosas se expresan en función de su equivalente en aceite.

c/ Promedios.

d/ Excluida toda América Central menos Costa Rica por falta de datos.

/Los pequeños

Los pequeños saldos netos de exportación de maní y ajonjolí se mantuvieron más o menos en el mismo volumen con excepción de un gran incremento de las exportaciones de maní que se produjo en 1957.

Las variaciones regionales que aparecen en el cuadro IV-7 se explican en gran parte por la desaparición temporal de las exportaciones argentinas de aceite de girasol y la necesidad de ese país de importar otros tipos de aceites comestibles como el de algodón. En cambio el aumento de las importaciones de copra no tiene relación con la situación de la Argentina ya que los principales compradores de este producto fueron Colombia y Venezuela, países que no consumen aceite de girasol.

En los cuadros IV-8 y IV-9 se presenta el movimiento de las importaciones y exportaciones de aceite vegetal según las principales regiones de origen y destino. Se observa que parte principal del aumento de las importaciones entre 1950-52 y 1955-57 se obtuvo de los Estados Unidos seguido muy de cerca del "resto del mundo". Casi todas las importaciones de copra procedían de este último grupo de países los que por consiguiente aumentaron a más del doble el volumen de su comercio con América Latina. Las mayores importaciones de aceite de algodón se obtuvieron casi por completo de los Estados Unidos y a ellas se debió todo el aumento de las importaciones desde ese país.

En ambos períodos y para todos los productos la proporción de importaciones provenientes de la región misma fue pequeña y hasta insignificante. Es más, las importaciones interlatinoamericanas decayeron de un promedio de 11 por ciento de todas las importaciones a menos de 3 por ciento entre 1950-52 y 1955-57, a raíz de una caída absoluta de estas importaciones y del rápido crecimiento de las importaciones desde fuera de la región.

Es probable que la escasez de disponibilidades exportables sea uno de los factores que explican el bajo nivel del comercio de aceites y grasas entre los países latinoamericanos y el hecho de que la región dependa cada vez más para sus importaciones, de los Estados Unidos y otras partes del mundo. Sin embargo puede verse que América Latina exportó importantes cantidades de los productos indicados a los Estados Unidos y

Cuadro IV-8

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE LOS CINCO PRINCIPALES ACEITES
 VEGETALES COMESTIBLES POR PRINCIPAL REGION DE
 ORIGEN, 1950-52 Y 1955-57

(Miles de toneladas expresadas en su equivalente en aceite)

	Aceite de copra y de coco	Semi lla de algo dón	Maní	Semi lla de ajon jolí	Semi lla de gira sol	Total de los cinco produc- tos	Por- ciento
De América Latina							
1950-52	3.6	0.1	0.1	2.0	0.3	6.1	11.3
1955-57	1.1	1.1	-	1.1	-	3.3	2.6
De los Estados Unidos							
1950-52	5.5	12.4	0.1	-	-	18.0	33.3
1955-57	4.3	48.7	0.1	0.1	-	53.2	42.3
Del resto del mundo							
1950-52	29.0	0.2	0.1	0.6	0.1	30.0	55.6
1955-57	64.3	0.4	0.3	4.3	-	69.3	55.1
Todos los países							
1950-52	38.0	12.6	0.3	2.7	0.4	54.0	100.0
1955-57	69.7	50.2	0.4	5.4	-	125.7	100.0

Fuente: Anuarios oficiales de comercio.

Cuadro IV-9

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE LOS CINCO PRINCIPALES ACEITES
 VEGETALES COMESTIBLES POR REGION DE
 DESTINO, 1950-52 Y 1955-57

(Miles de toneladas expresadas en función de
 su equivalente en aceite)

	Aceite de copra y de coco	Semi- lla de algo- dón	Maní	Semi- lla de ajon- jolí	Semi- lla de gira- sol	Total de los cinco produc- tos	Porcen- taje
A América Latina							
1950-52	0.2	0.5	0.1	2.7	3.5	7.0	8.3
1955-57	0.6	1.7	0.1	1.4	0.4	4.2	11.0
A los Estados Unidos							
1950-52	0.8	0.1	0.1	2.0	0.3	3.3	3.9
1955-57	1.5	0.1	2.6	0.5	-	4.7	12.3
Al resto del mundo							
1950-52	0.1	6.4	4.5	2.2	60.6	73.8	87.9
1955-57	1.8	2.0	15.7	5.2	5.1	29.8	78.0
Todos los países							
1950-52	1.1	7.0	4.6	6.9	64.4	84.0	100.0
1955-57	3.9	3.3	18.4	7.1	5.5	38.2	100.0

Fuente: Anuarios oficiales de comercio.

/sobre todo,

sobre todo, al resto del mundo, a la vez que los importaba desde esas regiones. Las exportaciones latinoamericanas de ajonjolí, por ejemplo, aumentaron entre 1950-52 y 1955-57, pues el descenso de las exportaciones a América Latina y los Estados Unidos se compensó sobradamente con el incremento de las ventas al resto del mundo. Al mismo tiempo aumentaron las importaciones desde el resto del mundo. La copra presentó una situación similar y las mayores disponibilidades de exportación de 1955-57 no hicieron aumentar el comercio interlatinoamericano de este producto, aunque la región importa grandes cantidades de este producto.^{7/}

No obstante, el comercio interlatinoamericano podría llegar a un volumen mucho mayor si se encontrara manera de aprovechar las disponibilidades exportables de aquellos productos que se venden exclusivamente a otras regiones. Así, en 1950-52, por ejemplo, las solas exportaciones de aceite de girasol a regiones no latinoamericanas fueron mayores que el total que América tuvo que importar tanto de aceite de copra como de algodón.

Tampoco se registraron importaciones de aceite de maní en los períodos señalados, aunque en 1955-57 hubo un gran excedente exportable de este producto que pudo haberse utilizado con los mismos fines que los aceites efectivamente importados. Se ve así que el movimiento comercial de estos aceites vegetales está determinado en gran medida por factores distintos de la existencia de disponibilidades en los países vecinos. Sería necesario realizar estudios detallados para dar una explicación completa del movimiento comercial de cualquier producto graso.

^{7/} Conviene advertir que existen diferencias entre las estadísticas sobre comercio interlatinoamericano, según se usen cifras de exportación o importación. Así, las importaciones interlatinoamericanas de copra - 1 100 toneladas en 1955-57 - no coinciden con las exportaciones interlatinoamericanas - 600 toneladas - y mientras en el cuadro IV-8 las importaciones regionales de copra parecen haber disminuído entre 1950-52 y 1955-57, en el cuadro IV-9 figura un aumento de las exportaciones regionales. Estas y otras discrepancias pueden deberse en parte a que los registros de exportación e importación se hacen en distintas fechas o a otros fenómenos normales, aunque también parecen reflejar diferencias cualitativas entre las estadísticas básicas proporcionadas por los distintos países.

Un factor que influye en la estructura del comercio de la mayor parte de los aceites y grasas es el grado de elaboración de los productos respectivos. Aunque en los cuadros IV-8 y IV-9 los datos se presentan convertidos al equivalente en aceite de cada grupo de productos, en realidad el comercio se compone en muchos casos tanto de semillas como de aceites, y estos últimos presentan varios grados de elaboración y refinación para cada uno de los cuales puede haber diferente demanda. Es así como las importaciones de un producto pueden estar determinadas, por ejemplo, por la disponibilidad de medios de elaboración y por el valor y el aprovechamiento de los subproductos tanto como por la demanda de importación neta del aceite de que se trata.

De los productos que figuran en los cuadros IV-7, IV-8 y IV-9, la copra se suele importar en su estado natural, desde el Lejano Oriente, y del ajonjolí también se comercia la semilla. Pero en los demás casos, se intercambia el aceite, a menos que el producto se consuma directamente, como el maní.

Otras razones que explican la existencia de determinada composición del intercambio de grasas son las diferencias de precios o preferencias del consumidor frente a productos similares.

Colombia, por ejemplo, acostumbra cubrir el déficit de grasas con importaciones de copra en tanto que Chile lo hace principalmente con aceites de semilla de algodón y de soja. En muchos países de América Central y en la región del Caribe, parece existir preferencia por la manteca, y en ninguna parte de América Latina hay disponibilidades exportables suficientes como para satisfacer la demanda de la región.

En el apéndice estadístico se presentan cifras detalladas sobre el intercambio de cada uno de los productos seleccionados. A base de estos datos complementados con otras informaciones es posible resumir la situación de cada producto, como se hace a continuación.

1. Semilla de algodón

En los últimos ocho años las exportaciones de semilla de algodón han bajado de 7 000 a cerca de 3 000 toneladas, expresadas en su equivalente en aceite, mientras que las importaciones han experimentado un marcado

/aunque irregular

aunque irregular incremento llegando a unas 50 000 toneladas anuales. Los únicos países exportadores de la región son los de América Central, pero en años recientes el resto de América Latina importó cantidades mucho mayores que las que pudo vender América Central. En 1955 y 1956 la Argentina adquirió cantidades excepcionales de aceite de semilla de algodón, más de 100 000 toneladas en total; de no haber sido por ellas habría habido mayor equilibrio entre las exportaciones y las importaciones latinoamericanas. Las exportaciones consistían sobre todo de semilla de algodón que vendía América Central a Europa y al resto del mundo. En cambio, las importaciones estaban compuestas de aceite de semilla de algodón de los Estados Unidos suministrado en su mayor parte en virtud de la ley 480. Como la semilla es un subproducto de la producción algodonera, no es posible que la producción regional de este aceite aumente independiente y rápidamente. Esto limita las perspectivas comerciales de este producto.

2. Copra

Debido a la escasez de aceites del ácido láurico las importaciones latinoamericanas de copra son relativamente grandes y superiores a sus saldos exportables. Las importaciones han aumentado al doble desde 1950 llegando actualmente a casi 70 000 toneladas expresadas en su equivalente en aceite; en su mayor parte son absorbidas por Colombia y Venezuela. La República Dominicana es exportador tradicional de copra a los Estados Unidos. Casi todas las importaciones latinoamericanas de copra vienen de las Filipinas y de otras partes del Lejano Oriente. Cuba y la Argentina importan cantidades menores, sobre todo en la forma de aceite de coco, desde los Estados Unidos y Europa. No parece probable que la demanda de copra de la región pueda cubrirse con su propia producción en un futuro previsible, porque la producción presenta dificultades y es relativamente inelástica, aunque está aumentando en el Ecuador y México.

3. Maní

La producción ha sido mucho mayor en los últimos años, principalmente en la Argentina, el Brasil y México, y se ha podido exportar tanto maní como aceite de maní a otras regiones en donde existe una fuerte demanda de

/estos productos.

estos productos. En 1957 las exportaciones ascendían a 40 000 toneladas expresadas en su equivalente en aceite. Hasta ahora las importaciones latinoamericanas han sido insignificantes, pero pueden mejorar una vez vencida la resistencia de los consumidores y que los precios sean competitivos con los de otros aceites vegetales comestibles.^{8/} Parece que hay buenas perspectivas de incrementar el comercio interlatinoamericano de maní y podrían aumentar los saldos exportables de América Latina.

4. Ajonjolí

El volumen del intercambio de ajonjolí ha sido bastante pequeño ya que tanto las importaciones como las exportaciones giraron en torno a las 5 000 toneladas en su equivalente en aceite pero parece que existe una tendencia un tanto irregular hacia el aumento de las exportaciones de estos productos. Los países centroamericanos son los principales exportadores de la región y venden a Venezuela varios miles de toneladas anuales de ajonjolí en semilla. Recientemente Colombia ha comenzado a vender ajonjolí a Venezuela. Hay buenas perspectivas de elevar la producción y por consiguiente el comercio. La mayor parte de las importaciones de ajonjolí de Venezuela procede de países no latinoamericanos.

5. Girasol

El único país que exporta aceite de girasol es la Argentina. Entre 1953 y 1955 se produjo una crisis en la producción de este producto y últimamente casi han desaparecido las grandes exportaciones de antes.

La producción de semilla de girasol decayó mucho cuando los precios pagados a los productores llegaron a ser desfavorables con relación a los de los cereales. Últimamente la producción argentina se ha recuperado lo que ha permitido reanudar las exportaciones, aunque a niveles mucho más bajos que antes. Chile es el único país latinoamericano que en otros tiempos importó aceite de girasol de la Argentina pero estas importaciones cesaron durante la mencionada crisis de producción. El

^{8/} En México, por ejemplo, el aceite de maní sigue siendo relativamente caro y no puede competir eficazmente con el aceite de algodón pese a las perspectivas favorables que presenta su producción. Véase Comercio exterior de México, diciembre de 1958, pág. 20.

/aceite de

aceite de girasol es uno de los productos con que se podría aumentar el volumen de comercio interlatinoamericano de aceites y grasas, pero esto significaría abandonar los productos tradicionales para intensificar el uso de este producto relativamente poco conocido.

6. Otros aceites vegetales comestibles

Las estadísticas comerciales presentan exportaciones e importaciones apreciables de varias mezclas de aceites y de aceites no especificados, muchos de los cuales están compuestos por los productos mencionados más arriba, pero también incluyen soja y otros productos más. A partir de 1955, las exportaciones latinoamericanas de estos aceites han venido bajando a niveles insignificantes y en cambio las importaciones han aumentado en forma apreciable, sobre todo las procedentes de los Estados Unidos. Estos incrementos aparentemente se deben a las ventas de excedentes agrícolas norteamericanos en 1955-57 en virtud de la ley 480, ventas que vinieron a cubrir el creciente déficit de la región.

7. Subproductos de las oleaginosas

Fuera de las oleaginosas y de los aceites elaborados América Latina exporta un gran volumen de tortas y alimentos oleaginosos, sobre todo a Europa y a los Estados Unidos, en donde se utilizan como forraje. En los años más recientes, las exportaciones de tortas y alimentos oleaginosos fueron aproximadamente de 700 000 toneladas con un valor que fluctuaba alrededor de los 40 millones de dólares; la mayor parte de esta cantidad fue exportada por la Argentina. La demanda latinoamericana de subproductos oleaginosos se ha elevado conjuntamente con el desarrollo de la producción ganadera y en los últimos años han aumentado las importaciones de varios países. La mayor parte de estas importaciones ha sido proporcionada por los Estados Unidos y su volumen total ha representado sólo una fracción de las exportaciones regionales. Parece que hay grandes posibilidades de intensificar el aprovechamiento de los subproductos de los aceites y las grasas en América Latina y las necesidades restantes de importación bien pueden cubrirse con productos originarios de la región.

IV. NIVELES ARANCELARIOS Y OTROS ASPECTOS DE LA POLITICA COMERCIAL
QUE INFLUYEN EN EL INTERCAMBIO REGIONAL DE ACEITES Y GRASAS

Las medidas gubernamentales de varios tipos desempeñan una función importante en la determinación tanto del volumen total del comercio latinoamericano de aceites y grasas, como de su composición por productos y a veces del origen geográfico de las importaciones. En muchos países deficitarios - entre los cuales se cuentan México, Colombia, el Ecuador y Chile - se están llevando a cabo campañas nacionales de autoabastecimiento y la política comercial tiende, valiéndose de varios medios, a desalentar las importaciones de aceites y grasas. Como ya se ha dicho, sin embargo, las importaciones de muchos de estos productos han experimentado un aumento sustancial entre 1950 y 1957 y sería necesario un gran incremento de su producción para satisfacer la demanda actual de la región. En general hasta ahora no se han obtenido esos aumentos. En otros países que tienen un déficit importante de aceites y grasas como Cuba y Venezuela no existen perspectivas inmediatas de autoabastecimiento y por consiguiente la política comercial es más liberal.

Uno de los factores que más ha influido en los años recientes en la dirección del comercio de aceites y grasas ha sido la venta de los excedentes de los Estados Unidos. En los cuatro años que se cumplieron en junio de 1958 se exportaron aceites y grasas a América Latina por un valor total superior a los 70 millones de dólares.^{9/}

La política comercial de cada país se ha ejecutado a través del arancel y de otras medidas como las restricciones cuantitativas sobre las importaciones, reglamentación de la compra de productos nacionales en combinación con los importados, nuevos impuestos y gravámenes y prohibición de importar aceites y grasas no esenciales. En los dos últimos años ha declinado mucho la aplicación de tasas de cambio múltiple que hasta hace poco constituían poderosos instrumentos de política y ahora sólo en el Brasil tiene importancia este instrumento para el intercambio de aceites y grasas. La aplicación

^{9/} Congreso de los Estados Unidos, Eighth Semiannual Report on Activities Carried on Under Public Law 480, 83rd. Congress. Véase también el cuadro IV-11 a continuación.

de medidas no arancelarias ha debilitado en gran medida la influencia que sobre el intercambio ejercen las aduanas, pero últimamente se han establecido muchos aranceles nuevos o se han introducido importantes modificaciones a los ya existentes, lo que ha tendido a invertir el cuadro existente. En 1957 y 1958 importantes reformas de este tipo se introdujeron en Bolivia, el Brasil y Colombia. El aumento general de las tasas arancelarias que tuvo lugar en el Perú en 1958 no influyó en los aceites y grasas.

Los aranceles más elevados se registran en Venezuela, en donde la semilla de algodón y el maní se gravan con derechos 3 a 4 veces superior al valor del producto. Por lo que toca a los principales rubros de importación - copra y ajonjolí - los derechos todavía representan un valor superior al del producto. En el Brasil el segundo derecho arancelario por orden de importancia, equivalente a 60-120 por ciento ad valorem, se aplicó a todos los aceites y grasas y a los aceites elaborados se aplicaron tasas más elevadas que a las oleaginosas con objeto de proteger las industrias trituradoras establecidas. (Véase el cuadro IV-10.)

En Chile y en el Ecuador los aranceles son también relativamente elevados pero varían mucho de un producto a otro. En ambos países la manteca paga derechos más elevados que los aceites vegetales lo que favorece las importaciones de los últimos.

Bolivia, Colombia, Cuba y el Perú tienen los aranceles más bajos de todos los países importadores de la región. En todos ellos las importaciones de aceites y grasas constituyen una fracción importante de las disponibilidades totales y por consiguiente los aranceles influyen en el costo de la vida.

Con todo, los aranceles representan sólo una de las formas en que la política gubernamental repercute sobre el intercambio de aceites y grasas, por cuanto existen muchas otras disposiciones pertinentes. En el Brasil, por ejemplo, la mayor parte de los aceites y las grasas se clasificó en la "categoría especial", con lo cual rigen para ellos tipos de cambio que son casi el doble de los correspondientes a las importaciones de "categoría general" y que sirven como restricción adicional sobre las importaciones de aceites y grasas aparte de los derechos señalados en el cuadro 9. En el Brasil subsiste una compleja estructura cambiaria y los tipos efectivos de

Cuadro IV-10

TASAS ARANCELARIAS QUE RIGEN PARA ALGUNOS ACEITES Y GRASAS EN SIETE
PAISES PRINCIPALES IMPORTADORES DE AMERICA LATINA

País	Producto	Tipo de arancel	Equivalente ad valorem aproximado de los derechos arancelarios (Por ciento)	Derechos e impuestos adicionales	Notas
Bolivia	Manteca	-	libre	6	-
	Aceites vegetales comestibles en general	ad valorem	4	6	
	Aceite de coco y de palma	ad valorem	10-20 a/	6	
Brasil	Manteca		60	5	Fuera de importantes medidas cambiarias
	Aceite de semilla de algodón	ad valorem	60-80 b/	5	
	Aceite de coco	ad valorem	100-120 b/	5	
	Aceite de girasol	ad valorem	60-80 b/	5	
Chile	Manteca	Específica y ad valorem combinados	75	-	Depósitos previos obligatorios
	Aceites comestibles semi-refinados	Específico y ad valorem combinados	28	-	
Colombia	Copra	Específica y ad valorem combinados	21	4	
	Grasas hidrogenadas	Específico y ad valorem combinados	45	-	Restricciones mediante cuotas; muchos productos prohibidos
Ecuador	Manteca	Específica y ad valorem combinados	205	18-42 c/	Muchos productos prohibidos
	Copra		24	18-42 c/	
Perú	Manteca	Específica y ad valorem combinados y ad valorem	14		
	Copra		20	-	
	Aceite de semilla de algodón, de soja y de maní	Específico y ad valorem combinados	19	-	
Venezuela	Manteca	Específica	175	-	Para la copra, la semilla de ajonjolí y las grasas hidrogenadas, no se aplican los derechos cuando la producción interna es absorbida simultáneamente con las importaciones
	Copra	Específica	125	-	
	Semilla de ajonjolí	Específica	165	-	
	Aceite de semilla de algodón	Específica	400	-	
	Aceite de maní	Específica	330	-	

Nota general: Datos derivados de los aranceles en vigor a fines de 1958. Los aranceles específicos se convirtieron a su equivalente ad valorem calculando su valor en dólares y aplicándolo a los precios del mercado internacional, a base del promedio del tipo de cambio real y de los precios mundiales, en general c.i.f.

a/ Según el contenido de cada envase. b/ Los aranceles más bajos se aplican a los aceites sin refinar, los más subidos a los aceites refinados. c/ Compuesto de 10 gravámenes diferentes que modifican el arancel original; varían según el producto, la nacionalidad del barco, el puerto de internación, etc.

/cambio dependen

cambio dependen de la categoría de las importaciones y de la moneda en que deban cancelarse. Durante 1958 se aplicó a las importaciones clasificadas en la "categoría general" un tipo medio de aproximadamente 150 crucesos por dólar, en comparación con los 300 crucesos que pagaban los productos de la "categoría especial".

Para la exportación, los aceites y las grasas se clasifican en la categoría más alta de cambio. Desde septiembre de 1958, por ejemplo, el tipo de cambio efectivo para estos productos fue de 92 crucesos por dólar comparado con apenas 37.06 crucesos del café y 43.06 del cacao. En cambio las importaciones de aceites y grasas se han liquidado recientemente a un cambio aproximado de 300 crucesos por dólar, lo que indica la gran diferencia del precio en crucesos para los aceites importados y los nacionales.

En Colombia y el Ecuador se prohíbe la importación de muchos aceites y grasas. Entre estos figuran, por ejemplo, el aceite de maní y de girasol, productos exportados por los países sudorientales de América del Sur.

Además, a partir de 1959 las importaciones colombianas de aceites y grasas se restringirán cuantitativamente, reduciéndose en 10 por ciento al año con lo que se espera que al cabo de diez años el país abastezca el total de sus necesidades de consumo.

Las importaciones de aceites y grasas de Venezuela en general no han pagado los subidos derechos que figuran en el cuadro IV-10 en virtud de una disposición que permite la libre importación de materiales destinados al uso de las industrias locales. Este sistema se ha aplicado a casi todas las importaciones de copra, ajonjolí y grasas hidrogenadas.

En general parece que existen barreras comerciales bastante elevadas para los aceites y las grasas. En algunos países hay altos aranceles pero en la práctica son más importantes muchas otras restricciones de diversos tipos. Es indudable que las importaciones latinoamericanas de estos productos tanto en el ámbito interlatinoamericano como en el comercio con las demás regiones del mundo habrían sido mucho mayores de no mediar estas medidas restrictivas. Si bien es cierto que los principales responsables del bajo nivel del comercio latinoamericano de aceites y grasas parece que no fueron las medidas de política comercial sino otros factores, no lo es menos

/que en

que en algunos casos se excluyeron los productos disponibles en la región y que se admitieron las importaciones de fuentes extranjeras.

La prohibición de importar muchos aceites y grasas que existe en Colombia y en el Ecuador, por ejemplo, constituye en la práctica, aunque probablemente no fue ese su espíritu, una discriminación en contra del intercambio con otras partes de la región, puesto que entre los productos prohibidos figuran el maní y el girasol, en tanto que se permiten las importaciones de copra, producto que sólo puede obtenerse en la región en pequeñas cantidades.

Fuera de las medidas examinadas existen algunos convenios comerciales bilaterales que tienen un efecto importante sobre el comercio. El principal es el acuerdo preferencial de intercambio entre los Estados Unidos y Cuba. Este último país es el mayor importador de aceites y grasas de América Latina y absorbe 30 por ciento del total importado por la región. Se han suscrito otros convenios bilaterales entre los países de América del Sur pero parece que hasta ahora no han influido en gran medida en su comercio recíproco de aceites y grasas, el que sigue siendo muy pequeño.

Importaciones de excedentes norteamericanos

En años recientes la región ha importado grandes cantidades de excedentes de aceites y grasas de los Estados Unidos en virtud de la ley 480. En los cuatro años cumplidos en junio de 1958 las ventas de aceites y grasas a América Latina pagaderas en monedas locales (Título I) llegaron a 65 millones de dólares y además se hicieron donaciones de socorro (Título II) por valor de 1.4 millones de dólares. (Véase el cuadro IV-11.)

Casi la mitad de este valor corresponde a las ventas efectuadas a la Argentina que ayudaron a ese país a sobreponerse de la excepcional mengua que experimentó su producción de aceites y grasas en 1954 y 1955. Chile, el Brasil, Colombia y el Ecuador fueron los otros países que compraron cantidades importantes con arreglo al Título I. Sólo Bolivia importó un volumen apreciable de aceites y grasas de los Estados Unidos con arreglo al Título II.

No es fácil determinar qué efecto han tenido estas importaciones de excedentes norteamericanos en el comercio o en la producción de aceites y grasas en los países pertinentes. Sin embargo, en el caso de la Argentina,

/Cuadro IV-11

Cuadro IV-11

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE ACEITES Y GRASAS^{a/} EN VIRTUD
 DE LA LEY 480 DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1º DE JULIO DE
 DE 1954 A 30 DE JUNIO DE 1958

País	Título I ^{b/}		Título II ^{c/} (millones de dólares)
	Miles de toneladas	Millones de dólares	
Argentina	90.7	30.4	-
Bolivia	-	-	1.1
Brasil	23.1	7.9	-
Chile	40.2	14.9	-
Colombia	16.3	6.1	-
Costa Rica	-	-	0.1
Ecuador	12.9	4.3	-
Haití	-	-	0.2
Paraguay	3.5	0.5	-
Perú	3.6	1.0	-
Total	190.3	65.1	1.4

Fuente: Congreso de los Estados Unidos, Eighth semiannual report on activities carried on under Public Law 480, 83rd. Congress.

a/ Sobre todo aceite de semilla de algodón y/o de soja.

b/ Ventas en moneda local.

c/ Auxilio de emergencia a los necesitados.

/el Brasil,

el Brasil, Chile y el Ecuador, las importaciones efectuadas en virtud de la ley 480 representaron una proporción apreciable del total de las importaciones de aceites y grasas^{10/} y parece que sin ellas la participación de los Estados Unidos en el mercado habría sido menor y mayor la de otros exportadores. Como en la Argentina la producción fue escasa y este país desapareció casi por completo del mercado de exportación en los años mencionados, es probable que las exportaciones de excedentes norteamericanos no hayan hasta ahora impedido el mayor desarrollo del comercio regional de aceite y grasas. Pero por su gran volumen y los recientes aumentos de la producción en la Argentina y el Brasil es muy posible que esta situación cambie en un futuro inmediato.

En todo caso, las importaciones realizadas con arreglo a la ley 480 se obtienen en condiciones más favorables que las del mercado libre y a menos que se adopten medidas especiales por lo que toca a su uso podrían desalentar la producción latinoamericana de aceites y grasas y entorpecer el desarrollo del comercio interlatinoamericano hacia niveles más elevados.

V. PERSPECTIVAS DE UN MAYOR COMERCIO INTERLATINOAMERICANO DE ACEITES Y GRASAS

Como el actual comercio interlatinoamericano de aceites y grasas representa sólo una fracción del intercambio total de la región de estos productos y apenas una pequeña parte de su producción, las perspectivas de ampliarlo pueden variar mucho según la tendencia futura de la producción y del tráfico con otras regiones del mundo.

Es casi seguro, no obstante, que si se proporcionaran incentivos económicos adecuados, habría bastante margen para aumentar el volumen del comercio interlatinoamericano de aceites y grasas. Aunque en secciones anteriores se mencionó que en los últimos 25 años ha persistido una tendencia a largo plazo hacia la disminución de las exportaciones y el aumento de las importaciones de estos productos y que el déficit neto de la región de ciertos tipos de

^{10/} A base de las estadísticas comerciales oficiales para el período 1955-57, las importaciones efectuadas en virtud de la Ley 480 representaron los siguientes porcentajes de las importaciones de toda clase de aceites y grasas: la Argentina, 61 por ciento; el Brasil, 42 por ciento; Ecuador, 34 por ciento y Chile, 33 por ciento.

grasas es considerable, algunos países siguen exportando grandes cantidades de estos productos y tal vez podrían llegar a cubrir el déficit de otras partes de la región.

Mirando hacia el futuro, parece que existirían oportunidades mucho mayores de incrementar el comercio de aceites y grasas, siempre que cada país se especializara en los artículos que pueda producir en forma más eficaz. La región dispone de amplios recursos para elevar la producción de aceites y grasas en esa forma y por lo tanto no parece que haya límites físicos muy grandes para la expansión del comercio interlatinoamericano de aceites y grasas. Esto contrasta con la perspectiva que presentan algunos otros productos agrícolas importantes como el trigo, cuyas posibilidades de producción parecen ser más limitadas en América Latina.

Por otro lado, cabe reconocer que en las condiciones actuales, las maneras más fáciles e inmediatas de ampliar la producción y las exportaciones de aceites y grasas no son siempre las que más favorecen el comercio interlatinoamericano. A este respecto hay dos puntos que considerar: 1) Las perspectivas favorables para aumentar las exportaciones a países fuera de la región y 2) medidas tendientes a lograr el autoabastecimiento nacional.

1. Exportaciones a países fuera de la región

El comercio actual de aceites y grasas se basa sobre todo en las exportaciones de aceite ricino y de linaza a Europa y otros destinos fuera de América Latina y en las importaciones de aceites y grasas comestibles refinadas o semirefinadas desde los Estados Unidos, y de copra desde el Lejano Oriente. Existe un poderoso argumento para estimular al máximo las exportaciones latinoamericanas hacia otras regiones por cuanto proporcionan divisas que pueden utilizarse para comprar bienes de capital necesarios para el desarrollo económico. Por ello, los países exportadores preferirían naturalmente ampliar su intercambio con regiones no latinoamericanas en vez de fomentar el comercio interlatinoamericano, a menos que los mercados externos llegaran a saturarse y no pudieran absorber todas las disponibilidades existentes o que los países latinoamericanos pudieran saldar las exportaciones en dólares.

Actualmente las perspectivas del mercado mundial de aceites y grasas son favorables, al contrario de lo que ocurre con muchos otros productos agrícolas /y parecería

y parecería aconsejable asignar la primera prioridad al incremento de la producción y de las exportaciones de los productos que tienen demanda en el mercado mundial. Entre éstos figuran no sólo el aceite de linaza y ricino sino también el maní y el girasol que se encuentran disponibles para la exportación en la Argentina, el Brasil y el Uruguay. Ninguno de estos productos tiene actualmente un gran mercado de importación en la propia América Latina.

En este caso, fomentar las exportaciones hacia otras regiones podría ser incompatible con la expansión del comercio interlatinoamericano, a menos que los países importadores pudieran absorber las disponibilidades de productos en las mismas condiciones de pago ofrecidas por Europa y América del Norte. Pero entonces ni los países exportadores ni los importadores de la región tendrían un incentivo especial para aumentar el comercio interlatinoamericano y probablemente no sería provechoso para la región en su conjunto estimular artificialmente las exportaciones a América Latina, a expensas de las destinadas a otras regiones.

2. Política nacional de autoabastecimiento

Como las importaciones de aceites y grasas representan un gran gasto de divisas, los países importadores en general se han empeñado en lograr el autoabastecimiento de estos productos. Al amparo de una política proteccionista muchos países latinoamericanos han tenido éxito en este sentido, y hasta han podido exportar algunas cantidades de aceites y grasas, por ejemplo, el Uruguay, El Salvador y la República Dominicana.

En otros países, como México, Colombia, Ecuador y Chile, las medidas en vigor tienden al autoabastecimiento, pero esta meta todavía no se ha logrado.

En casi todos los países de la región existen recursos suficientes para producir todos los aceites y grasas que se necesitan, pero al aplicar medidas encaminadas a lograr el autoabastecimiento se corre el riesgo de que la producción resulte ineficiente y los precios altos. La variedad de condiciones de producción en las diferentes partes de América Latina parece favorecer más bien la complementación regional. Los aceites de palma, por ejemplo, pueden producirse en las regiones tropicales no sólo para cubrir sus propias necesidades de consumo sino también para exportar a las zonas templadas. Por otro lado, algunas oleaginosas anuales como el girasol y el maní se dan mejor en las zonas más frías y secas y podrían ser intercambiadas con los aceites de palma.

/Desde luego,

Desde luego, no sería posible que cada país importase algunos aceites y exportase otros en las mismas cantidades. Es probable que países como Chile, Cuba, Venezuela y Colombia continúen siendo importadores netos de aceites y grasas durante un período prolongado. Pero el comercio interlatinoamericano se vería considerablemente favorecido si se modificaran las medidas nacionales de autoabastecimiento en el sentido de tomar en cuenta las posibilidades de importar estos productos desde otros países latinoamericanos. Mientras tanto parece que los programas nacionales de autoabastecimiento en vigor constituyen otra barrera para el desarrollo del comercio interlatinoamericano de aceites y grasas.

3. Productos con perspectivas favorables

Aunque sería necesario hacer estudios más minuciosos para determinar la relativa viabilidad de aumentar el comercio interlatinoamericano de determinados aceites y grasas, un estudio preliminar como el presente puede dar algunas indicaciones al respecto.

Uno de los factores importantes que influye en las perspectivas del intercambio es la posibilidad de lograr un rápido crecimiento de la producción en las condiciones latinoamericanas actuales. Parece que existen grandes diferencias en este sentido entre las grasas de origen vegetal y animal. La producción de estas últimas en general demanda forraje en abundancia, más capital, menos mano de obra y un mayor grado de organización que la de las primeras. Por consiguiente, en América Latina se ha tropezado con dificultades para acrecentar la producción de grasas animales y, en general, parece que no existen muchas posibilidades de aumentar el volumen de este comercio.

En cambio los aceites vegetales y las oleaginosas cuyo consumo está aumentando en América Latina ofrecen perspectivas más halagüeñas, sobre todo en lo que toca a las oleaginosas anuales, cuya producción puede aumentarse en forma rápida, salvo en el caso de la semilla de algodón. La producción de semilla de algodón depende de la de la fibra y por lo tanto es menos flexible que la de los productos que se cultivan principalmente por el aceite. Por otra parte, el cultivo de las palmas oleaginosas es una

/posibilidad a

posibilidad a largo plazo y aunque merece mucha atención en América Latina, no puede modificar las perspectivas inmediatas del comercio interlatinoamericano de aceites y grasas.

En muchos países de la región el cultivo de oleaginosas anuales se ha comenzado sólo en época bastante reciente y es probable que con ellas se abastezca una proporción creciente de las necesidades de grasas de la región. Los aceites vegetales de estos tipos podrían ir reemplazando gradualmente a las grasas animales que cada vez son más escasas y costosas, así como a los aceites de palma cuya producción es más difícil ampliar.

4. Posibilidades a corto plazo de aumentar el intercambio

Es probable que a corto plazo la ampliación del intercambio de aceites y grasas entre los países de la región tendría que basarse en primer lugar, en la intensificación de las corrientes comerciales existentes y en el aumento del volumen de comercio de los productos tradicionales. En el cuadro IV-12 se presentan las actuales corrientes del comercio interlatinoamericano de aceites vegetales.

Como puede verse, existen dos zonas distintas de intercambio; una compuesta por los países del Río de la Plata, más el Brasil y Chile, y la otra por México, América Central, Panamá y la República Dominicana con algún tráfico con Colombia, Ecuador y Venezuela. Actualmente no existe intercambio alguno de aceites y grasas entre estas dos zonas. La principal característica del comercio existente es sobre todo la de un intercambio entre países vecinos o cercanos.

En el sur, la Argentina y en escala mucho menor el Uruguay, exporta aceites vegetales comestibles como el de girasol, maní y semilla de algodón a los países que lo rodean y el Paraguay exporta un tipo especial de aceite de coco usado para fabricar jabones, a la Argentina y el Uruguay.

En la zona norte El Salvador es el exportador más activo de productos elaborados a base de semilla de algodón y ajonjolí, sobre todo a los demás países de América Central, de los cuales importa una parte de la materia prima necesaria. Nicaragua y Guatemala exportan oleaginosas a Costa Rica y Venezuela. Finalmente la República Dominicana y Honduras

/Cuadro IV-12

Cuadro IV-12

DIRECCION DEL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO DE LOS PRINCIPALES ACEITES VEGETALES, 1954-57

Origen	Argentina	Uruguay	Paraguay	Colombia	Ecuador	Panamá	Nicaragua	Salvador	Guatemala	Honduras	República Dominicana
Argentina	-	-	aceite de coco y de palma, torta de oleaginosas	-	-	-	-	-	-	-	-
Uruguay	-	-	aceite de coco y de palma	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraguay	aceite de maní, aceite de girasol y aceite de semilla de algodón	Aceites vegetales comestibles no identificados	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	aceite de girasol	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	mezclas de aceites vegetales comestibles	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	aceite de girasol	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Colombia	-	-	-	-	torta de oleaginosas	-	-	-	-	copra	copra
Ecuador	-	-	-	-	-	aceite de coco	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	ajonjolí	-	-	ajonjolí	ajonjolí	semilla de algodón y ajonjolí	-	copra
Panamá	-	-	-	-	tortas de oleaginosas	-	-	tortas de oleaginosas	-	-	copra
Costa Rica	-	-	-	ajonjolí	-	-	ajonjolí semilla de algodón	aceite de semilla de algodón	-	aceite de coco	-

Cuadro IV-12 (continuación)

Origen Destino	Argentina	Uruguay	Paraguay	Colombia	Ecuador	Panamá	Nicaragua	Salvador	Guatemala	Honduras	República Dominicana
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	aceites de semi- llas de algodón	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	-	-	-	aceites comesti- bles, tor- tas de o- leagino- sas	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	ajonjolí aceite de semilla de algodón tortas de oleaginosas	-	-	-
El Salvador	-	-	-	-	-	-	ajonjolí	-	semilla de algo- dón	-	-
Haití	-	-	-	-	-	-	-	aceite de semilla de algodón	-	-	-
México	-	-	-	-	-	-	-	aceite de semilla de algodón	-	-	-

Fuente: Basado en cifras oficiales de comercio.

a/ Semilla de algodón, maní, copra, ajonjolí, y girasol; estos productos representan el 90 por ciento de la producción regional de aceites vegetales comestibles.

exportan copra principalmente a Venezuela y Colombia. Por su parte, Colombia ha comenzado a exportar ajonjolí a Venezuela y Costa Rica.

Entre los productos que se examinan parece que los que presentan perspectivas más favorables para ampliar el comercio interlatinoamericano a corto plazo son los siguientes: 1. Ajonjolí: aumento de las importaciones de Venezuela desde Colombia y América Central; 2. Copra: mayores importaciones de Colombia y Venezuela desde la República Dominicana, Ecuador y Honduras; 3. Aceite de girasol: aumento de las exportaciones de la Argentina para recuperar su posición tradicional de abastecedor de la región sur. Actualmente parte de las disponibilidades de exportación de ajonjolí, copra y girasol se venden a regiones situadas fuera de América Latina y por lo tanto tendrían que incrementarse las exportaciones a la región en condiciones igualmente favorables.

5. Posibilidades a más largo plazo

Dado que el grueso de las importaciones de aceites y grasas corresponde a los países del norte de América del Sur y que excedentes exportables de un volumen comparable se encuentran principalmente en la Argentina y el Brasil tal vez podría ser ésta una base para iniciar el intercambio de aceites y grasas entre estas dos regiones. El principal obstáculo que se presenta parece ser el hecho de que Venezuela y Colombia, por tradición, han importado copra para la preparación de grasa vegetal y que este producto no se encuentra en las zonas exportadoras mencionadas. Por otro lado, ambos países poseen una industria molinera establecida y es probable que no estarían dispuestos a importar aceites elaborados de la Argentina o el Brasil, los productos que estos países preferirían vender.

Así, para aumentar el intercambio en este sentido sería necesario sustituir la copra como materia prima para la fabricación de aceite por el maní y el girasol. Es natural que ese cambio no pueda llevarse a cabo en un corto período pero no existe ninguna razón a priori que impida realizar esa sustitución en forma gradual siempre que existan disponibilidades suficientes a precios módicos. A ambos productos pueden

/dárseles las

dárseles las mismas aplicaciones que la copra.^{11/}

La importación tanto del aceite de maní como de girasol está prohibida en Colombia, y en Venezuela las importaciones de copra están favorecidas en comparación con estos productos por concesiones arancelarias parciales. Por lo tanto parece que no hay libre competencia entre los primeros productos y la copra y que la enmienda de la política comercial que se refiere a estos productos podría favorecer una posible sustitución de las importaciones.

A este respecto es interesante señalar que en el Brasil es posible que los agricultores fomenten la producción de oleaginosas porque los precios del café han caído en relación con los de esos productos. Si así fuera, el Brasil podría convertirse en un importante exportador de oleaginosas y aceites vegetales. El maní es uno de esos productos.

Desde el punto de vista de la complementación regional de la producción e intercambio de aceites y grasas, la mayor dificultad radica en que muchos países están empeñados en lograr un total autoabastecimiento. Puede ser posible llegar a esa situación, pero si cada país pudiera especializarse en aquellos tipos de producción para los cuales está mejor dotado es probable que podría realizarse un considerable intercambio de aceites y grasas dentro de la región a la vez que se aprovecharían mejor los recursos disponibles.

Parece que a la larga habría posibilidad de aumentar la producción de aceites y grasas y de cubrir el déficit que todavía presentan los países importadores sobre todo con productos regionales. Dado que la demanda mundial de estos productos es favorable y que hay amplia disponibilidad de recursos, un programa regional en materia de aceites y grasas bien podría concentrarse en la promoción de las exportaciones.

^{11/} En muchos países desarrollados la copra y el aceite de coco se usan especialmente en la fabricación de jabones y no principalmente en el consumo humano como en Colombia y Venezuela.