

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/SEM.2/R.3
31 de marzo de 1982
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Mesa Redonda sobre los obstáculos que afectan a las exportaciones latinoamericanas de manufacturas y semimanufacturas de cuero en el acceso a los mercados de los países industrializados

Buenos Aires, 14 al 16 de abril de 1982



OBJETIVOS DE LA REUNION Y ALGUNOS ANTECEDENTES DE LAS
EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS DE MANUFACTURAS
Y SEMIMANUFACTURAS DE CUERO */

*/ Preparado por el Proyecto Conjunto CEPAL/CCI en Promoción de Exportaciones.

82-4-669

1950
1951
1952
1953

1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960

1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970

1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980

INDICE

	<u>Página</u>
I. OBJETIVOS DE LA REUNION	1
II. LA INDUSTRIA DEL CUERO Y SUS MANUFACTURAS EN AMERICA LATINA Y PROBLEMAS QUE ENFRENTA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES	4
1. Importancia económica del sector cuero y de sus manufacturas	4
2. Algunos problemas en el acceso a los mercados ..	5
3. El futuro de la industria latinoamericana del cuero	6
 ANEXO EXTADISTICO	 8

1912

1912

1912

1912

1912

1912

1912

I. OBJETIVOS DE LA REUNION

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT (CCI), están ejecutando desde comienzo de 1980 un proyecto de cooperación técnica en el campo de la promoción de las exportaciones. Este proyecto cuenta con la contribución financiera del gobierno de la República Federal de Alemania y su ejecución constituye un apoyo valioso para el proceso de expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas en que están empeñados los países de la región. Para materializar ese apoyo, este proyecto está proporcionando la debida cooperación técnica en el campo del fomento de las exportaciones y, en particular, está identificando los problemas comunes que afectan al comercio exterior de la región, con vistas a la elaboración de soluciones conjuntas. Complementariamente, cabe recordar que en años pasados la CEPAL ejecutó otros proyectos de promoción de exportaciones, con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de modo que el actual constituye un seguimiento de esa cooperación técnica.

Dentro del marco de actividades señalado, el Proyecto CEPAL/CCI ha organizado una Mesa Redonda sobre los obstáculos que afectan a las exportaciones latinoamericanas de manufacturas y semimanufacturas de cuero en su acceso a los mercados de los países industrializados. Esta reunión tiene como objetivo principal establecer un diálogo entre exportadores y funcionarios públicos de países seleccionados de la región, con el fin de encauzar posiciones conjuntas frente a los problemas que impiden o limitan la expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de cuero.

Para que sirva de apoyo a la reunión, se ha preparado este documento informativo, en el que se tratan algunos aspectos relativos al comercio internacional y a las tendencias proteccionistas que se observan en los mercados de los países industrializados. En particular, se examinan las diversas barreras no arancelarias establecidas por los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón, detallándose sus características y magnitud. Asimismo, se detallan las exportaciones de ciertos rubros de la industria del cuero de Argentina, Brasil, Colombia, México,

/Paraguay y

Paraguay y Uruguay, países que sobresalen dentro de la región por su cuantía en el valor exportado.

Se espera que esta Mesa Redonda permita evaluar de qué modo se perjudican las exportaciones latinoamericanas de manufacturas y semimanufacturas de cuero con la aplicación de medidas proteccionistas y que los exportadores latinoamericanos afectados puedan intercambiar puntos de vista sobre cómo afrontar los obstáculos al proceso de comercialización externa de sus productos. Asimismo, el examen del desajuste que producen las medidas proteccionistas, pueden dar lugar a la revisión de las estrategias nacionales de promoción a las exportaciones de manufacturas.

Las exportaciones de los productos de cuero, de la región cuya situación de restricción en el acceso a los mercados externos se examina, conforman valores totales que ya superan los mil millones de dólares, dentro de los cuales es significativa la importancia de la exportación de calzado. La magnitud del empleo y de las inversiones envueltas en estas actividades son importantes para los países pertinentes.

Se trata de una de las industrias más antiguas de la región, la que ha ido perfeccionando sus formas de producir, hasta alcanzar niveles de productividad que han colocado a algunos de sus productos en condiciones competitivas en los mercados internacionales. A este avance se une el hecho que se dispone de la materia prima suficiente en cantidad y calidad como para asegurar una producción creciente en condiciones adecuadas de eficiencia y de calidad.

Las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de cuero presentan una tendencia sostenidamente creciente, que refleja la aceptación que han ido logrando en los mercados internacionales. La exportación de calzado ya constituye un valor significativo, así como las de confecciones o de vestuarios, de bolsas de viaje y de otros productos de marroquinería. Junto a ellas también destacan las exportaciones de cueros acabados o terminados.

América Latina posee, pues, una potencialidad en estas actividades manufactureras que constituye una base sólida para proseguir con su desarrollo industrial; de allí la importancia de remover los obstáculos

/y las

y las limitaciones que le imponen algunas condiciones proteccionistas establecidas en los mercados externos industrializados, en particular en los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón.

Como se sabe, tales restricciones se han acentuado en la década de los años setenta, dando lugar a un esquema proteccionista complejo, que utiliza numerosos instrumentos no arancelarios que limitan los flujos de comercio y, paralelamente, aplica mecanismos de apoyo a actividades industriales internas que ya no son competitivas a escala internacional. Más aún, el instrumental proteccionista sale fuera de los límites nacionales y contribuye también, con apoyos preferenciales, a penetrar mercados externos. De tal modo, las medidas proteccionistas en aplicación conducen al intercambio mundial a una situación en que ya no se respetan los principios básicos del comercio, que deberían asegurar una asignación más eficiente de recursos y factores.

En esta perspectiva, las políticas proteccionistas y las medidas en aplicación retardan el proceso de reasignación de actividades industriales, mediante el cual ciertos países en desarrollo podrían absorber actividades en las cuales las naciones industrializadas han perdido capacidad de competencia.

Por otro lado, los efectos principales del proceso de promoción de exportaciones de los países en desarrollo, se tienden a anular por la implantación de derechos compensatorios y otros instrumentos restrictivos por parte de países desarrollados, debido a que, en general, los sistemas de fomento a las exportaciones estimulan a aquellos rubros con mayor valor agregado, que son justamente los que restringen las medidas proteccionistas escalonadas.

Es fácil comprender, puesto que el esquema proteccionista se ha incorporado a la política comercial de las naciones industrializadas, la incertidumbre e inestabilidad que envuelven a las perspectivas futuras de expansión de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas hacia los centros. De ahí la necesidad de llevar a cabo variadas acciones en los niveles regional y nacional, a fin de poder enfrentar las medidas proteccionistas en forma organizada y en ciertos casos, de modo conjunto.

En ese sentido, podría pensarse en un esquema de cooperación regional que cubra los campos del comercio, de la información sobre los instrumentos proteccionistas, del intercambio de experiencias correspondientes, y de la adopción de medidas que, en ciertas oportunidades, impliquen modalidades recíprocas de restricción de mercados. La ejecución de tales acciones y de otras análogas, requiere el cumplimiento de determinadas funciones de coordinación, por lo cual sería necesario contar con algunas formas organizativas.

II. LA INDUSTRIA DEL CUERO Y SUS MANUFACTURAS EN AMERICA LATINA Y PROBLEMAS QUE ENFRENTA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES

1. Importancia económica del sector cuero y de sus manufacturas

La industria del cuero (curtiembre) y de sus manufacturas (calzado, bolsos de mano, confecciones de cuero, guantes, artículos de viaje, etc.) representa en América Latina un sector de características definidas y de gran importancia económica. El mejoramiento (por cruce o mestización) del ganado vacuno y el constante aumento del rebaño se produjo principalmente a partir de comienzos de este siglo. Los grandes países industrializados, principalmente el Reino Unido en el cono sur de América Latina, fomentaron la actividad ganadera, para suplir con ella sus déficit de carne y materias primas (cuero) para su industria de marroquinería y calzado. Lo que en un comienzo fue una exportación de materia prima "en crudo", se fue transformando, lentamente al comienzo y aceleradamente después (entre 1940 y 1945), en exportación de productos semielaborados (cueros trabajados en diversas formas: pickelados, curtidos, etc.) y productos elaborados.

Aprovechando las ventajas de una materia prima barata (combinada con tintes y productos químicos importados), de un rápido avance en la calificación de la mano de obra y de la introducción de eficiente tecnología (equipos y "know-how"), se fue produciendo artículos de cuero en la región a un costo que pudo competir con amplia ventaja con la producción de los países industrializados.

En América Latina, en 1980 esta actividad daba ocupación a alrededor de 70 mil personas en las curtidurías y a unas 230 mil en la fabricación de calzado. La producción de cueros curtidos representaba el 18.5% de la producción mundial, con un rendimiento en kilogramos por cuero muy similar al promedio mundial (véase el cuadro 1 del anexo estadístico). El cuadro 2 muestra la importancia de la existencia ganadera y de la producción de cueros, en cinco países latinoamericanos seleccionados presentando la relación cueros/población y cueros/existencia ganadera.

En el conjunto de América Latina, tanto la existencia ganadera como la producción de cueros y de sus manufacturas generan un saldo exportable, cuya calidad y costos son competitivos internacionalmente. Así, las exportaciones de cueros y calzado han crecido en los últimos años, no obstante las medidas proteccionistas (véase el cuadro 3). En particular, seis países concentran alrededor del 90% de esas exportaciones (véase el cuadro 4). Se estima que en 1981 el total de exportaciones de cueros semimanufacturados y sus manufacturas, inclusive calzado, llegó a alrededor de 1 500 millones de dólares.

2. Algunos problemas en el acceso a los mercados

Para analizar el problema del acceso a los mercados, se han considerado las medidas arancelarias y no arancelarias aplicadas en los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón, cuya síntesis figura en el cuadro 5.

En relación con los aranceles, puede observarse dos circunstancias de suma gravedad en las condiciones de acceso a esos mercados para las exportaciones latinoamericanas. Una es el escalonamiento tarifario según el grado de elaboración: arancel bajo para los cueros y pieles crudas y arancel elevado para los productos manufacturados. Así, por ejemplo, los Estados Unidos tienen para los cueros de bovino crudos un arancel que va de cero a 2% y que después de la Ronda Tokio del GATT será totalmente libre. Igual circunstancia se observa en Japón, en tanto que en la Comunidad, si bien el arancel para el cuero crudo es de 8% y baja a 7% después de la Ronda Tokio, los productos manufacturados de cuero registran tasas mayores. Con ello se procura que el déficit de esta materia prima

/que tiene

que tiene la producción nacional se cubra con importaciones de bajo arancel. Además, con el escalonamiento tarifario por grado de elaboración se logra una tasa efectiva de protección más alta para sus factores de producción.

Es sumamente grave para las exportaciones latinoamericanas que el arancel para los productos terminados de cuero no sólo sea más alto que el de sus materias primas, sino que sea mucho más alto. Así, para calzado, en los Estados Unidos la tasa arancelaria llega a 37.5%; en la Comunidad a 20%; y en el Japón a 30%. Obviamente, la tasa efectiva de protección es más elevada. Un orden de magnitud aproximado, calculado sobre la base del escalonamiento tarifario y de los coeficientes técnicos de las matrices de insumo-producto elaborados por la UNCTAD, hace llegar la protección efectiva máxima para el calzado al 89.3% en los Estados Unidos, a 58.7% en la Comunidad Económica Europea y a 77.8% en el Japón (véase el cuadro 6).

Además de esta protección arancelaria, existen importantes barreras no arancelarias (véase nuevamente el cuadro 5). La política de los países desarrollados es la de permitir importaciones de cueros hasta complementar la producción nacional, para que en conjunto se adapte a las necesidades de la industria interna, sin saturar el mercado. En los rubros restantes, en general, las restricciones tratan de evitar que productos más competitivos depriman la producción nacional.

3. El futuro de la industria latinoamericana del cuero

En los mercados nacionales latinoamericanos del cuero, el crecimiento de la población y del ingreso conjuntamente con una elasticidad-ingreso de la demanda por los productos del cuero mayor que la unidad, permiten suponer un desarrollo relativamente importante de esta industria. En el mismo sentido apuntan una ampliación del intercambio entre los propios países de la región. No obstante, la parte más importante del posible incremento de esta actividad reside en el acceso a los mercados de los países desarrollados que se van cerrando, en circunstancias que la producción de manufacturas de cuero en América Latina se va haciendo cada vez más competitiva. A ello contribuye el bajo costo de la materia prima y la tecnología moderna aplicada, lo que resulta en una productividad por

/unidad de

unidad de valor agregado 2 a 3 veces superior a la de dichos mercados industrializados. Asimismo, es posible comprobar que esta actividad en América Latina se desarrolla tanto en grandes empresas (por ejemplo, en Brasil) como en talleres de menor tamaño de tipo casi artesanal, generalmente con eficiencia parecida.

En síntesis: frente a la defensa que los países desarrollados hacen de esta actividad que ellos cumplen de modo ineficiente, tanto con respecto a las similares del exterior como a otras actividades internas, parece aconsejable promover una reasignación internacional de recursos más económica y racional que permita una inserción más adecuada de la región en el comercio mundial de las manufacturas.



ANEXO ESTADISTICO

/CUADRO 1

CUADRO 1
AMERICA LATINA Y MUNDO: POBLACION, EXISTENCIA DE GANADO
VACUNO Y PRODUCCION DE CUEROS CRUDOS
(millones)

	Mundo	América Latina	Participación de América Latina (%)
1. Población	3 968	324	8.2
2. Vacunos	1 201	260	2.2
3. Producción de cueros	5 793 <u>a/</u>	1 073 <u>a/</u>	18.5
4. Relación $\frac{2}{1}$	0.30	0.80	-
5. Relación $\frac{3}{2}$	4.8 <u>b/</u>	4.1 <u>b/</u>	-

Fuente: CEPAL, La industria del cuero y productos del cuero en América Latina, documento E/CEPAL/1049.

a/ Miles de toneladas.

b/ Significa que en el promedio mundial cada vacuno rinde 4.8 kgs. de cueros y en América Latina, 4.1 kgs.

CUADRO 2

AMERICA LATINA: POBLACION, EXISTENCIA GANADERA VACUNA Y
PRODUCCION DE CUEROS CRUDOS, TOTAL Y PAISES
SELECCIONADOS (AÑO 1975)

	Población (millones)	Existencia vacunos (1) (millones)	Producción cueros crudos (2) (miles to- neladas)	$\left(\frac{2}{1}\right)$ (kgs.)
Argentina	25.4	58.0	345	6.0
Brasil	109.7	92.5	355	3.8
Colombia	25.9	23.2	58	2.5
México	59.2	27.9	63	2.3
Uruguay	2.1	9.0	41	4.6
<u>TOTAL A. LATINA</u>	<u>324.0</u>	<u>260.0</u>	<u>1 073</u>	<u>4.1</u>

Fuente: CEPAL. La industria del cuero y productos del cuero en América Latina, documento E/CEPAL/1049.

CUADRO 3
AMERICA LATINA: EXPORTACION DE MANUFACTURAS DE CUERO
(millones de dólares FOB)

Años	Cuero (CIIU Rev.2 323) a/	Calzado (CIIU Rev.2 324) b/
1965	20.1	9.3
1969	73.5	18.7
1970	90.8	28.9
1971	89.0	49.3
1972	189.3	81.7
1973	223.6	145.0
1974	211.2	193.9
1975	198.0	216.5
1976	338.0	255.2
1977	447.1	272.8
1978	555.5	390.1

Fuente: CEPAL, América Latina y el Caribe: Exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial, 1961-1978, documento E/CEPAL/L.235, 30 de diciembre de 1980.

a/ Estas cifras incluyen las exportaciones de cuero semimanufacturado y manufacturado como ser artículos de viaje, vestuario, bolsos de mano, etc.

b/ Incluye solamente calzado.

CUADRO 4
 EXPORTACION CONJUNTA DE CUERO Y CALZADO DE ARGENTINA, BRASIL,
 COLOMBIA, MEXICO, PARAGUAY Y URUGUAY
 (millones de dólares)

Años	Cuero a/	Incidencia en el total de América Latina (%)	Calzado b/	Incidencia en el total de América Latina (%)
1965	16.0	80	1.5	16
1969	67.5	92	5.4	29
1970	84.2	93	12.7	44
1971	83.9	94	34.7	70
1972	180.4	95	66.9	82
1973	211.6	95	127.8	88
1974	202.8	96	171.4	88
1975	187.6	95	194.0	90
1976	315.4	93	211.7	83
1977	422.9	95	231.5	85
1978	525.4	95	359.0	92
1979	000.0	00	(387.9) c/	00

Fuente: CEPAL, América Latina y el Caribe: Exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial, 1961-1978, documento E/CEPAL/L.235, 30 de diciembre de 1980.

a/ y b/ Véanse las llamadas del Cuadro 3.

c/ Exportaciones de Brasil exclusivamente.

CUADRO 5

ALGUNAS TASAS ARANCELARIAS SOBRE CUEROS Y SUS MANUFACTURAS PRE Y POST
TOKIO ROUND Y MEDIDAS NO ARANCELARIAS QUE LOS AFECTAN

Partida arancelaria	Pre-Tokio	Post-Tokio	Medidas no arancelarias (1977)
<u>Estados Unidos</u>			
Cueros y pieles de bovino	libre a 2%	Libre	Certificación sanitaria
Otras pieles y cueros	4 a 9%	2.4 a 5.5%	Certificación sanitaria
Arts. de viaje	10 a 20%	5.8 a 20%	Restricción técnica (embalaje)
Guantes	15 a 28.9%	14%	No se detectaron
Calzado	5 a 37.5%	3.8 a 37.5%	En algunas oportunidades se aplicó cuota bilateral
<u>Comunidad Económica Europea</u>			
Cueros y pieles de bovino	8%	7%	Derechos variables en algunos años y cuota
Otras pieles y cueros	libre a 5%	libre a 3.8%	No se detectaron
Arts. de viaje	7.5 a 15%	7 a 12%	Restricción
Arts. de vestir	7 a 7.5%	4 a 7%	Restricción
Guantes	10.5 a 13%	10%	Restricción
Calzado	8 a 20%	8 a 20%	Cuota bilateral y restricción
<u>Japón</u>			
Cueros y pieles de bovino	libre	libre	No se detectaron. ¿Trading companies?
Otras pieles y cueros	libre a 12.5%	libre a 12.5%	No se detectaron
Arts. de viaje	12.5 a 17.5%	12.5 a 17.5%	No se detectaron
Arts. de vestir	12.5%	12.5%	No se detectaron
Guantes	No se registraron importaciones desde		América Latina
Calzado	27 a 30%	27 a 30%	Cuota y licencia discrecional

Fuente: Proyecto Interregional UNCTAD/PNUD y CEPAL.

CUADRO 6
TASAS DE PROTECCION EFECTIVA EN 1980 PARA EL
CALZADO DE CUERO a/

	Tasa efectiva mínima %	Tasa efectiva máxima %
Estados Unidos	8.2	89.3
Comunidad Económica Europea	20.3	58.7
Japón	70.1	77.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de los aranceles detectados en el Cuadro 5 y de los coeficientes técnicos de la matriz de insumo producto de la UNCTAD.

a/ No incluye el efecto protector de las medidas no arancelarias identificadas en el Cuadro 5.