

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/434
14 de abril de 1957
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Séptimo período de sesiones
La Paz, Bolivia
15 de mayo de 1957

INFORME DEL GRUPO ASESOR EN PAPEL Y CELULOSA
PARA AMERICA LATINA

Contenido

I.	Creación del Grupo Asesor en Papel y Celulosa.....	3
1.	Antecedentes.....	3
2.	Recomendaciones de la Junta latinoamericana de expertos en la industria de papel y celulosa.....	3
3.	Funciones del Grupo Asesor.....	4
II.	Estudios preparados por el Grupo Asesor.....	5
1.	Argentina.....	5
2.	Chile.....	8
III.	Programa de trabajo para 1957.....	10

I. CREACION DEL GRUPO ASESOR EN PAPEL Y CELULOSA.

1. Antecedentes

Desde los años siguientes a la segunda guerra mundial los organismos internacionales se han venido ocupando cada vez más de los problemas que implica asegurar a los países latinoamericanos un abastecimiento adecuado y una buena distribución de productos de papel y celulosa.

Las Naciones Unidas decidieron emprender lo que podría llamarse una investigación preliminar del problema^{1/} como resultado de diversos factores. Entre ellos los más importantes son: la necesidad de desarrollar la industria de productos celulósicos a un nivel compatible con el grado de evolución cultural y económica alcanzado por América Latina; los abundantes recursos naturales de que en ella se dispone para la fabricación de aquellos productos, y las perspectivas no muy alentadoras sobre los excedentes exportables futuros de los centros industriales tradicionalmente proveedores de papel y celulosa. El propósito de ese estudio preliminar fue definir el problema, trazar soluciones de carácter general para los países estudiados, y al mismo tiempo convencer a los gobiernos interesados de que era necesario tomar enérgicas medidas para hacer frente a la creciente demanda de los productos en cuestión.

2. Recomendaciones de la Junta Latinoamericana de Expertos en la Industria de Papel y Celulosa: creación del Grupo Asesor

A mediados de 1954, y dada la madurez alcanzada en la consideración preliminar del problema, se estaba ya en condiciones de dar por finalizada esa primera etapa e iniciar la segunda con un enfoque más profundo y detenido de cada caso. En esta segunda etapa se analizarían los problemas específicos de cada país y, sobre todo se otorgaría mayor importancia a los aspectos económicos y ambientales que constituyen los principales obstáculos para un progreso más rápido.

1/ Véase Posibilidades de desarrollo de la industria de papel y celulosa en la América Latina (E/CN.12/294/Rev.2) Publicación de las Naciones Unidas. Número de venta 1953. II.G.2.

Puede decirse que esta nueva fase se inició con la junta de expertos llevada a cabo en Buenos Aires, en octubre de 1954, organizada conjuntamente por la CEPAL, la FAO y la AAT, como resultado de la resolución 58 (V) aprobada en el quinto período de sesiones de la CEPAL (abril de 1953).

Los trabajos preparados para esa Junta abarcaron casi todos los aspectos del problema, según puede apreciarse en la gran variedad de los documentos que en ella se presentaron.^{2/} La Junta reconoció que aunque el papel a desempeñar por las Naciones Unidas en la promoción y desarrollo de la industria era limitado por necesidad, no por ello dejaba de tener gran importancia. Esa posición se reforzó en sus recomendaciones, en una de las cuales se destacó la importancia de que los países latinoamericanos contasen con un asesoramiento objetivo y desinteresado en los aspectos forestales, técnicos y económicos relacionados con la planeación e instalación de nuevas plantas de papel y celulosa. En ese orden de ideas, la Junta consideró necesario que los países latinoamericanos tuvieran a su disposición un grupo asesor, formado por especialistas en problemas industriales y en los aspectos económicos de la industria.^{3/}

En vista de esta recomendación, el Grupo Asesor propuesto fue organizado por la CEPAL, la FAO y la AAT de acuerdo con las bases delineadas por la Junta de Expertos. La Comisión fue informada de ello en el sexto período de sesiones y en la Resolución 98 (VI), aprobada el 15 de septiembre de 1955, tomó nota con satisfacción tanto del informe que la Secretaría presentó sobre la Junta Latinoamericana de Expertos en la industria de Papel y Celulosa como de la formación del Grupo Asesor en colaboración con la FAO y la AAT.

3. Funciones del Grupo Asesor

Las funciones del Grupo Asesor pueden describirse brevemente en la forma que sigue:

- a) proporcionar asistencia técnica a los gobiernos o entidades semi-oficiales para la preparación de planes generales de desarrollo de la industria del papel y celulosa.

^{2/} Perspectivas de la Industria de Papel y Celulosa en América Latina, publicación de las Naciones Unidas. Número de venta: 1955.II.G.4., p. 33.

^{3/} Véase op. cit. p. 28, recomendaciones 3 y 4.

- b) ayudar a la realización de los estudios y análisis preliminares efectuados por firmas o personas interesadas en la preparación de proyectos relativos a papel y celulosa; y
- c) asesorar técnicamente a los gobiernos o empresas privadas en la formulación y presentación de proyectos que deban incluir información necesaria para i) los técnicos encargados de la programación del desarrollo económico de un determinado país, y ii) los organismos de financiación públicos, privados o de carácter internacional.

Como es natural, la anterior enumeración tiene sólo carácter informativo y, en consecuencia, las funciones del Grupo Asesor podrán abarcar una serie de aspectos no mencionados, aunque siempre dentro de los grandes límites que se han expuesto.

II. ESTUDIOS PREPARADOS POR EL GRUPO ASESOR

1. Argentina

El informe sobre la Argentina^{4/} se terminó en enero de 1956. Se preparó a solicitud del gobierno argentino y fue entregado a las autoridades de ese país con fecha 24 de febrero de 1956.

El informe es preliminar. Puede considerarse como una valoración general de la situación del país en cuanto al estado actual y futuro de la oferta y la demanda de productos celulósicos. Tres de sus capítulos están dedicados a examinar brevemente el problema del papel de diario, los aspectos económicos generales de la industria y la necesidad de una programación del desarrollo a largo plazo en esta rama industrial. Se hace referencia especial al desempeño que puede caberle al sector papel y celulosa en la sustitución de importaciones. Como una de las finalidades principales de la presentación de este informe fue la de recoger las observaciones que pudieran formular sobre sus conclusiones las autoridades

^{4/} Informe preliminar al Ministro de Industria de la República Argentina acerca de los problemas de la Industria de Papel y Celulosa (documento de circulación restringida sólo para uso interno). (Únicamente en español.)

responsables de la preparación del programa de desarrollo industrial y los representantes de industrias ya establecidas en el país, se dejó pendiente la parte referente a las recomendaciones para un programa de desarrollo a corto plazo. Se pensó que era preferible aplazar la redacción de ese capítulo, hasta que esas observaciones fueran hechas puesto que podrían servir al mismo tiempo de base para la revisión de todo el informe. A continuación, se pasa revista a las principales conclusiones del estudio. Demostrada la necesidad de que en un futuro cercano la Argentina deba recurrir a nuevas fuentes de abastecimiento para cubrir su déficit creciente en productos celulósicos, se examinaron brevemente las disponibilidades de materias primas nacionales aptas para la elaboración de pastas, planteándose el problema solamente en sus aspectos generales. Así, con respecto a la posibilidad de elaboración de pastas de madera en el país con miras a sustituir parcial o completamente las importaciones de productos celulósicos, hubo de hacerse una importante distinción entre las pastas de fibra larga y las de fibra corta. En cuanto a las primeras, los recursos actuales en bosques naturales o artificiales de coníferas (maderas de fibras largas) son tan escasos que es difícil formular planes a corto plazo para la fabricación integrada en gran escala de ciertas clases de papeles en los que la pasta de fibra larga tiene mucha importancia: papel de diario, papel kraft de envolver y forro para cartón. En consecuencia, es necesario urgentemente un programa a largo plazo para el desarrollo y aprovechamiento de esa riqueza potencial. A esos fines, en el informe se recomienda que se proporcionen facilidades para la importación de semillas, pues al parecer en la dificultad de obtenerlas es donde reside uno de los principales obstáculos para la plantación de coníferas en gran escala.

En lo que toca a las pastas de fibra corta la situación presenta características mucho más favorables, pues lo mismo las plantaciones de eucalipto que las de salicáceas (sauces y álamos), se espera que arrojen rendimientos considerables en los próximos años, siempre que se mantenga el ritmo actual de plantación y que el manejo de los bosques sea eficiente y ordenado. Las plantaciones de salicáceas, que están concentradas en el Delta del Paraná, son especialmente importantes.

/El informe

El informe dedica atención particular al problema que plantea el papel de diario. La conclusión es positiva en lo que se refiere a las posibilidades técnicas y económicas - estas últimas a base de un grado razonable de protección aduanera - de producir papel de diario con materias primas locales, aunque se estima difícil lograr el autoabastecimiento de ese producto antes de 1965. Como la oferta de papel de diario disponible para exportación en las grandes regiones productoras - América del Norte y Europa - es de naturaleza marginal, parece lógico que la Argentina trate de asegurarse un abastecimiento continuo de ese producto en otras fuentes.

En el informe se sugiere una posible solución para el problema: dado que Chile puede contar en un futuro próximo con excedentes exportables de papel de diario, parecería aconsejable la concertación de un acuerdo comercial a largo plazo con ese país para asegurar el abastecimiento de esa clase de papel puesto que parece difícil que la Argentina misma pueda sustituir sus importaciones antes de 1965.^{5/}

La consideración de los aspectos económicos de la industria ocupó buena parte del informe sobre la Argentina. Entre sus conclusiones más importantes merece destacarse la que señala el significativo papel que la industria de productos celulósicos puede desempeñar en la sustitución de importaciones.^{6/} Ello - junto con el aspecto referente a los costos relativos - constituye por sí solo un aliciente considerable para orientar las inversiones hacia ese sector. Al indicar un posible orden de prelación para los diversos proyectos, el informe recomienda conceder primera prioridad a los de fabricación de celulosa, después a la fabricación integrada de papeles y por último a la de papel de diario, poniendo cuidado en no estimular la

^{5/} Es interesante consultar a este respecto el informe que presentó la Secretaría al Comité de Comercio de la CEPAL en noviembre de 1956 con el título Posibilidades de abastecer las necesidades latinoamericanas de papel y celulosa mediante un mercado regional. (véase entre la documentación de dicho Comité el Documento de Sala de Conferencias N° 1.)

^{6/} Según el tipo de producto se calcula entre 10 meses y 2 años más 4 meses el tiempo que tarda un nuevo proyecto en ahorrar la cantidad necesaria de divisas para su instalación.

producción no integrada de papeles a base de pasta importada. Finalmente, en materia de derechos aduaneros, se recomienda la reforma de la actual política arancelaria, que estimula la fabricación de papel con pastas importadas - excepto el de diario - en tanto que no hay incentivo para la fabricación nacional de celulosa a base de materias primas locales. En vista de ello, se sugiere hacer menos gravosos los derechos sobre las importaciones de papel, y elevar en cambio los aranceles sobre las importaciones de pasta.

El informe se discutió en una reunión que se llevó a cabo en Buenos Aires en septiembre de 1956 y en la que participaron, además de los integrantes del Grupo Asesor, representantes de los sectores público y privado vinculados con la industria argentina de productos papeleros. En esa reunión se decidió preparar la versión definitiva del informe.

2. Chile

El informe Chile, futuro exportador de papel y celulosa,^{7/} fue iniciado en febrero de 1956 y terminado en agosto del mismo año. Se llevó a cabo a solicitud del gobierno chileno y de la Corporación de Fomento de la Producción, con cuya colaboración se contó para la preparación de los datos básicos contenidos en los apéndices del documento.

El estudio examina las posibilidades técnicas y económicas que existen en Chile para el establecimiento de una industria productora de papel y celulosa destinados a la exportación. Ello forma parte de un plan de desarrollo regional más amplio que persigue asegurar el abastecimiento de productos papeleros en América Latina. Conviene destacar que se trata de un estudio de carácter general y que no servirá para evaluar proyectos fabriles concretos, que deben valorarse según sus méritos individuales.

Establecida la existencia de un mercado actual para el papel y la celulosa que pueda producir Chile, y la certidumbre de que ese mercado crecerá en el decenio próximo, el resto del trabajo consiste en demostrar que - cumpliéndose determinadas condiciones - la industria chilena puede

7/ Véase documento E/CN.12/424; FAO/ETAP 560; TAA/CHI/3.

producir papel y celulosa a precios de competencia en el mercado internacional.

Esto es importante para el establecimiento de una industria, pues la magnitud del actual mercado interno chileno para los productos papeleros está muy por debajo de las disponibilidades de materias primas fibrosas.

Uno de los principales factores - si es que no el más importante - que hace posible el cumplimiento de esa condición es el reducido costo de la madera en pie, debido a la extraordinaria tasa de crecimiento de los rodales de Pinus radiata en Chile. De todos los recursos fibrosos del país, las plantaciones de esta conífera son las que ofrecen mejores perspectivas, lo mismo desde el punto de vista técnico que desde un ángulo económico, para fabricar papel y celulosa. Ello llevó a considerar solamente a esta especie entre todas las adecuadas para la industria.

Por lo que toca a los aspectos que constituyen obstáculos de más o menos importancia para llevar a cabo los planes de desarrollo aconsejados, como son la situación de los transportes y las restricciones de energía eléctrica, el informe se limita a precisar la magnitud del problema y a insistir en que cada proyecto y localidad fabril necesitan estudiarse detalladamente en cada uno de esos aspectos. Se consideró que estaba fuera de los alcances del informe señalar medios y arbitrios para solucionar problemas concretos.

En la recomendación central se aconseja al gobierno chileno a adoptar una política y unas medidas que estimulen la creación más rápida posible de una industria de papel y celulosa en gran escala, aprovechando las plantaciones actuales de Pinus radiata. Esas medidas deberían tomarse por dos razones principales: mejoramiento del balance de pagos comercial, pues las entradas de divisas aumentarían de 15 a 20 por ciento y recuperación del valor que representan esas plantaciones que se estima en alrededor de 60 millones de dólares. Esa riqueza sólo podrá salvarse en su totalidad mediante el establecimiento de la industria de papel y celulosa. Las razones urgentes de hacerlo residen en el hecho de que las plantaciones están llegando rápidamente a la edad promedio de máximo retorno económico, pasada la cual el costo de la madera en pie aumentará en forma considerable y en consecuencia lo hará también el precio de los productos finales.

/Las grandes

Las grandes inversiones - especialmente en moneda extranjera - que demandará la realización de estos planes de desarrollo hacen indispensable lograr el apoyo del capital extranjero. Por ello es función del sector público crear un clima y unas condiciones atractivos para que ese capital afluya y pueda lograrse mediante la concesión de facilidades para la remesa de utilidades, retiro de capitales, etc.

Asimismo, se recomienda la supresión temporal de los derechos de importación que actualmente gravan la importación de equipos de producción para esta industria.

Se hace además hincapié en la necesidad de coordinar la política de comercio exterior del país con el desarrollo de la industria, a fin de que los excedentes exportables de productos papeleros se incluyan en los acuerdos comerciales que vayan a suscribirse con países deficitarios en dichos productos, como en el caso de la Argentina.

La importancia que tiene para Chile la creación de una industria de productos papeleros a base de las plantaciones de Pinus radiata se pone de manifiesto al considerar que las ganancias anuales netas de divisas que podría devengar ese sector oscilarían entre 60 y 85 millones de dólares en los primeros 10 años de actividad, para elevarse en alrededor de 25 por ciento, una vez amortizados totalmente los activos. La consideración no deja de ser importante si se tiene en cuenta que en Chile los ingresos netos totales en divisas fluctuaron alrededor de los 425 millones de dólares en 1955.

III. PROGRAMA DE TRABAJO PARA 1957

El Grupo Asesor en Papel y Celulosa tenía pendientes de cumplimiento solicitudes de los gobiernos de Colombia, México y el Perú para la prestación de asistencia técnica a las autoridades que tienen a su cargo en esos países el desarrollo de la industria de papel y celulosa. El Grupo Asesor se trasladará a Lima, Perú, en mayo de 1957 con el objeto de recoger la información básica necesaria para emprender el estudio sobre ese país. En el segundo semestre del año se trasladará a Colombia y México con el mismo fin y regresará después a su sede en Santiago de Chile, para redactar y terminar ambos informes, que se estima estarán listos en 1958.