

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE CENTROAMERICANO DE
DESARROLLO ECONOMICO AGROPECUARIO

Primera Reunión
San José, Costa Rica, 28 de octubre de 1964

LOS PRODUCTOS TROPICALES EN EL MERCADO MUNDIAL

El presente texto contiene extractos del documento América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (ST/ECLA/CONF.13/L.2), preparado por la secretaría de la CEPAL para la Reunión de Expertos Gubernamentales en Política Comercial, que tuvo lugar en Brasilia, Brasil, a partir del 20 de enero de 1964.

Capítulo II

PRINCIPALES OBSTACULOS A LA EXPANSION DEL COMERCIO EXTERIOR LATINOAMERICANO

A. CONSIDERACIONES GENERALES

En el capítulo anterior se ha precisado en sus rasgos fundamentales la naturaleza de los problemas de comercio exterior que afronta América Latina y sus repercusiones sobre el ritmo de crecimiento. Procede examinar ahora con mayor detenimiento los obstáculos que han influido más en aquellas tendencias adversas del sector externo. Así se analizará la política de comercio exterior de las principales regiones y sus efectos sobre el comercio tradicional latinoamericano, la situación de los principales productos de exportación tradicional, las dificultades y limitaciones a la exportación de manufacturas y el desequilibrio en el comercio exterior de invisibles. Para terminar se procurará destacar en una evaluación de conjunto algunos de los cambios principales ocurridos en el comercio exterior latinoamericano como consecuencia de esa serie de factores.

En este análisis de los problemas relativos al comercio exterior de América Latina se presta preferente atención a los factores que actúan desde el lado de la demanda. Los relativos a la oferta, en cambio, sólo se examinan con referencia a determinados temas, sin que ello implique subestimar su importancia. Se procede así porque la superación de los factores relativos a la oferta depende más de decisiones internas de cada país, o de la región en su conjunto, y menos de decisiones que se tomen en el ámbito internacional, aunque estas últimas puedan contribuir poderosamente a facilitarlas y a asegurar su eficacia.

B. LA POLITICA COMERCIAL DE LAS PRINCIPALES REGIONES DEL MUNDO Y SUS EFECTOS SOBRE EL COMERCIO TRADICIONAL LATINOAMERICANO

El examen general de la política de comercio exterior seguida por los principales centros industrializados lleva a destacar, como algunos de sus elementos más significativos, el propósito de dar un alto grado de fluidez a su comercio recíproco de productos manufacturados y al de combustibles y materias primas básicas para la industria, un tratamiento discriminatorio e impuestos internos de alta incidencia a los productos agrícolas de clima tropical en algunos países de Europa y uno liberal en los Estados Unidos, y una política general restrictiva --tanto en los Estados Unidos como en Europa, aunque con métodos diferentes-- a los productos agrícolas de zona templada. Por lo que toca a los países de economía centralmente planificada, sus planes de desarrollo han significado hasta ahora una política restrictiva a la importación de muchos productos de consumo que interesan a América Latina, aunque síntomas recientes parecen indicar que tal política tiende a modificarse.

/La complejidad

Cuadro 44

ESTADOS UNIDOS: EXPORTACIONES DE ALGUNOS
PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1936 A 1960

(Millones de dólares)

Producto	Promedio					1957	1958	1959	1960
	1936/ 1940	1941/ 1945	1946/ 1950	1951/ 1955	1956/ 1960				
Granos y derivados	105	174	1 205	1 143	1 416	1 370	1 297	1 420	1 650
Aceites y grasas vegetales	8	45	77	119	211	218	185	212	200
Semillas oleagino- sas	4	6	39	132	272	245	217	318	361
Grasas y aceites animales, comes- tibles	17	107	84	91	68	77	54	63	63
Productos de granja	8	182	201	94	112	121	101	96	87
Algodón sin manu- facturar	283	152	674	761	778	1 059	661	452	988
Subtotal	425	666	2 280	2 340	2 857	3 090	2 515	2 561	3 349
Exportaciones tota- les de Estados Unidos	3 167	9 922	11 673	15 196	19 019	20 671	17 745	17 438	20 300
Porcentaje subtotal precedente/total	13.4	6.7	19.5	15.4	15.0	14.9	14.2	14.7	16.5

Fuente: Statistical Abstract of the United States, 1961.

El volumen de las exportaciones efectuadas bajo tales condiciones representaba en el año fiscal 1961/1962 cerca de 1 600 millones de dólares, es decir, el 31 por ciento de las exportaciones corrientes de productos agrícolas de los Estados Unidos. (Véase el cuadro 46.) Esa relación fluctúa mucho en el mismo año fiscal según los productos: desde 23 por ciento en maíz y 24 por ciento en algodón a 29 por ciento en aceites vegetales comestibles, 44 por ciento en arroz y 70 por ciento en trigo.

Los convenios totales formulados hasta el 30 de junio de 1962 bajo las disposiciones de la Ley 480 representan alrededor de 10 850 millones de dólares, el 7.7 por ciento de los cuales corresponde a exportaciones efectuadas hacia la propia América Latina. Para un solo producto --el trigo-- tales acuerdos alcanzan a más de 67 millones de toneladas, es decir, 2.5 veces el volumen total de exportación latinoamericana en el conjunto del período 1954-62, que corresponde al período aproximado de esos acuerdos. Si se tiene en cuenta que los pagos correspondientes a tales operaciones se efectúan en la moneda del país destinatario, con plazos que pueden alcanzar hasta 30 años y con subsidios que vienen a representar hasta un 60 por ciento del valor de las exportaciones,^{2/} se comprenderá que tales operaciones hayan afectado seriamente las posibilidades de América Latina para participar en la expansión del mercado mundial de este tipo de productos. Esto no significa desconocer la importancia de la ayuda que estas operaciones revisten para algunos países en desarrollo, inclusive latinoamericanos.

En favor de los productos locales de azúcar, artículo del que los Estados Unidos son los primeros importadores mundiales, existe además un régimen proteccionista especial en virtud del cual tienen asegurado contra toda competencia externa y a precios compensatorios el 50 por ciento del mercado nacional. Las importaciones están sujetas a restricciones cuantitativas, mediante cuotas de dos tipos: a) por países, asignadas preferentemente a las Filipinas y a países latinoamericanos, y b) global, destinada a cubrir cualquier déficit del consumo con compras en el mercado mundial. La cuota global es objeto de derechos de importación variables (similares a las variable levies de la CEE) que absorben cualquier diferencia entre el precio interno de los Estados Unidos y el precio del mercado mundial. Las cuotas por países, en cambio, están sujetas a impuestos menores (la quinta parte de los que paga el cupo global), lo que en la práctica les permite obtener un precio neto mayor que las importaciones amparadas por la cuota global. Con estos estímulos, las cosechas de remolacha azucarera local crecieron un 50 por ciento en los últimos quince años. Aunque los exportadores latinoamericanos disfrutaban de un tratamiento preferencial, debe advertirse que las restricciones cuantitativas y las discriminaciones limitan las posibilidades comerciales de los exportadores de azúcar en el mercado estadounidense.

Los Estados Unidos son también el principal importador mundial de carnes rojas. Restricciones basadas en consideraciones sanitarias limitan mucho la participación latinoamericana en ese mercado; en cambio, han aumentado considerablemente las importaciones norteamericanas de carnes procedentes de Australia y Nueva Zelandia, países para los cuales no se plantean las mismas objeciones y cuya corriente de exportaciones se está desviando desde el Reino Unido al mercado estadounidense.

^{2/} Mensaje del Presidente de los Estados Unidos, 30 de junio de 1962.

El efecto conjunto de las medidas que acaban de esbozarse --unidas a otros factores de distinto carácter-- queda bien en claro al examinar la participación relativa de América Latina y de América del Norte (incluido el Canadá, en razón del tipo de informaciones de que se dispone) en las exportaciones mundiales de los principales productos agrícolas de zona templada. (Véase el cuadro 47.)

Cuadro 47

EXPORTACIONES DE AMERICA DEL NORTE Y AMERICA LATINA DE DETERMINADOS PRODUCTOS EN RELACION CON LAS MUNDIALES
1934-38, 1950-52, Y 1959-61

(Porcientos)

Productos	América del Norte			América Latina		
	1934-38	1950-52	1959-61	1934-38	1950-52	1959-61
Trigo	36	75	62	24	10	6
Cebada	15	45	50	14	8	4
Maíz	8	51	53	65	26	20
Semilla y aceite de algodón	1	35	67	19	12	6
Linaza y aceite de linaza	-	22	38	71	52	49

Fuente: Commodity Survey, 1962, p.11, cuadro 3.

Recientemente se vienen insinuando algunos cambios de esa política encaminado a moderar los estímulos a la producción agrícola de los Estados Unidos mediante la restricción de áreas sembradas y la reducción de los precios de apoyo. ^{3/} También celebra consultas con los países exportadores interesados cada vez que surge la necesidad de vender excedentes en las zonas de influencia de estos últimos. Sin embargo, es difícil anticipar la medida en que ello pueda traducirse en un cambio suficientemente acentuado de las condiciones adversas a las posibilidades latino-americanas, sobre todo si se tienen en cuenta los altos niveles de precios vigentes en el mercado estadounidense y los posibles efectos de la disminución de existencias y de la reactivación del comercio con los países de economía centralmente planificada. De otra parte, la enérgica campaña contra la fiebre aftosa emprendida por el Uruguay y la Argentina también puede conducir en breve término a la reapertura del mercado estadounidense para sus carnes.

^{3/} Para el trigo, por ejemplo, el precio de apoyo que regirá en el año 1963/64 sólo representa el 50 por ciento de la paridad.

El caso de los productos tropicales ha sido ampliamente considerado en varios estudios por varias organizaciones internacionales, en particular por el GATT y la FAO. Los obstáculos que allí enfrenta el comercio latinoamericano obedecen sobre todo a altos gravámenes internos, elevados costos de distribución de esos productos en los países de la Comunidad y preferencias a importaciones provenientes de los países africanos asociados.

El efecto de los dos primeros factores es muy acentuado, como puede comprobarse al comparar los valores unitarios de importación de cada producto con el precio que efectivamente paga el consumidor final: para el café, el precio medio de importación representa entre 23 y 48 por ciento del precio minorista, relación que fluctúa para las bananas entre 38 y 45 por ciento y para el cacao apenas entre el 9 y el 22 por ciento. En otras palabras, el consumidor europeo paga por estos productos precios que varían entre el doble y el décuplo de su precio de importación. Recargos de esta magnitud —aunque explicables en parte por los costos de algún proceso de transformación antes de su distribución a los consumidores— no pueden menos de tener un poderoso efecto en cuanto limitan las posibilidades de demanda de estos productos en los mercados de la Comunidad.

La medida en que esas grandes diferencias se explican por los impuestos internos aplicados a esos productos puede apreciarse mejor con auxilio de algunas cifras ilustrativas. Así, por ejemplo, en 1960 y 1961 las cargas fiscales totales impuestas por los países de la Comunidad al café latinoamericano ascendieron a cerca de 700 millones de dólares, mientras que los ingresos de los países abastecedores (en términos del valor f.o.b. de las mismas exportaciones) sólo alcanzaron a 600 millones de dólares. 4/ (Véase el cuadro 48.)

También influyen notablemente los altos costos de distribución de los productos tropicales en los países miembros del mercado común europeo. Así, con relación a los Estados Unidos, se estima que tales costos son superiores en el caso de la República Federal de Alemania en 280 por ciento y en el de Italia en 190 por ciento, lo que parece insinuar que su elevada cuantía difícilmente puede atribuirse a los costos de determinados procesos de transformación. De igual manera se calcula que en 1962 los costos

4/ Según el Director Ejecutivo de la Organización Internacional del Café, en 1962, sólo la República Federal de Alemania recaudó 190 millones de dólares por impuestos internos sobre el café. El rendimiento de los derechos de importación, a razón de 1 DM por kilogramo, arroja aproximadamente 50 millones de dólares más. El total de cargas fiscales alemanas en 1962 sobre cafés de todo origen habría sido, pues, de 240 millones de dólares. (The Times, Londres, 27 de agosto de 1963.)

En cuanto a los productos de zonas templadas, la Comunidad les ha impuesto restricciones cuantitativas y limitaciones que operan a través de mecanismo de precios.

Así, la carne de vacuno está sujeta a una cuota de 22 000 toneladas y a un arancel de 20 por ciento. Aunque ocasionalmente se autorizan cuotas adicionales, en particular con destino a la República Federal de Alemania y a Italia. las negociaciones intentadas por representantes oficiales de la Argentina y el Uruguay ante la Comunidad no han logrado que se liberalice el tratamiento de este producto.

Los cereales tienen precios garantizados, que transitoriamente se fijan para cada uno de los países miembros, hasta que en 1970 lleguen a igualarse. Entonces habrán desaparecido los obstáculos al movimiento de estos productos dentro de la Comunidad. 5/ Conforme al régimen actual, no existen restricciones cuantitativas, pero el acceso a los mercados de los países miembros se regula de hecho mediante la aplicación de "gravámenes móviles" (variable levies) cuya función es la de llevar su precio final por encima del precio de la producción local de que se trate. Estos tributos móviles son ligeramente superiores a la diferencia entre el precio c.i.f. de determinada variedad de cereal en el llamado mercado internacional y el precio nacional garantizado correspondiente. Los países pueden limitar la garantía a una cuantía máxima de producción local. Así ha procedido Francia al establecer un límite de 7.2 millones de toneladas para su producción de trigo blando de 1962/63.

La magnitud de los tributos móviles es diferente para cada país y para cada tipo de producto. En trigo blando, por ejemplo, representa entre un 68 por ciento del precio c.i.f. en el caso de los Países Bajos y un 111 por ciento en el de la República Federal de Alemania, con proporciones intermedias en Francia, Italia y Bélgica; en maíz, las relaciones similares varían desde 7 por ciento en Italia a 97 por ciento en la República Federal de Alemania. (Véase para mayores detalles y otros productos el cuadro 49.)

La carne de cerdo, los huevos y las aves están sujetas también a sistemas de precios oficiales y las importaciones son objeto de gravámenes móviles de la misma naturaleza y finalidad que los aplicados en el caso de los cereales.

En azúcar, la Comunidad como tal es autosuficiente desde 1959/60, merced a los altos precios oficiales garantizados para la remolacha azucarera y a la protección contra la competencia foránea que proporciona la tarifa externa común del 80 por ciento.

5/ La Comunidad Económica Europea considera en la actualidad una propuesta de origen francés para aplicar precios uniformes dentro de la Comunidad a partir del 1º de julio de 1964.

Como consecuencia de estas prácticas los precios fijados dentro de la Comunidad para determinados productos agrícolas exceden considerablemente a los del mercado mundial. (Véase el cuadro 50.)

Los cuadros 51 y 52 ofrecen otras informaciones relativas a las diferencias de los precios pagados a los productores de trigo y carne vacuna en años recientes en distintos países, lo que una vez más pone de manifiesto la amplitud y efectos de la política de subsidios. Baste mencionar aquí como ilustración que en 1961, por ejemplo, se pagaba al productor 38 dólares por tonelada de trigo en la Argentina, en comparación con 65 en Australia, 67 en el Canadá y los Estados Unidos, 82 en Francia y más de 100 en la República Federal de Alemania y en Italia.

Cuadro 50

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: PRECIOS PROMEDIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS, 1961/62

(Dólares por tonelada)

	Trigo	Mantequilla	Carne de vacuno	Azúcar
Mercado mundial	61.0	673.0	449.0	143.0
Francia	84.0	1 512.0	907.0	253.0
República Federal de Alemania	110.0	1 586.0	986.0	308.0
Italia	108.0	1 359.0	873.0	318.0
Bélgica Luxemburgo	96.0	1 628.0	980.0	251.0
Países Bajos	86.0	1 012.0	863.0	267.0

Fuente: Revue du Marché Commun, N° 52 (noviembre de 1962), p. 423.

En materia de productos minerales y combustibles no suelen aplicarse medidas proteccionistas o discriminatorias mediante los instrumentos usuales de arancel o las restricciones cuantitativas. Sin embargo, como ya se hizo notar a propósito de la política comercial de los Estados Unidos, esto no significa condiciones de comercialización absolutamente libres y que ofrezcan suficientes oportunidades de participación a los países poco desarrollados. A las diferencias arancelarias según el grado de elaboración de los productos --que limitan las posibilidades de los países en desarrollo para exportarlos en etapas más avanzadas de refinación o manufactura-- se añaden tratamientos discriminatorios que favorecen a otras zonas del mundo diferentes de América Latina, motivadas en gran parte

por los intereses de las inversiones directas de países de la Comunidad Económica Europea en determinadas áreas. Así, por ejemplo, la mayor parte de las importaciones belgas de cobre proceden del Congo (Leopoldville), mientras que América Latina tiene una participación mucho más elevada en las importaciones norteamericanas del mismo producto. De igual manera, en las importaciones de mineral de hierro efectuadas por Francia, los países de América Latina tenían en 1961 una participación relativa muy inferior a la que alcanzaban en el mercado italiano.

3. La política comercial del Reino Unido

El Reino Unido constituye el principal importador mundial de alimentos de todo tipo, con adquisiciones anuales superiores a los 4 000 millones de dólares, es decir, más de la cuarta parte de las importaciones mundiales de este tipo de productos. Su política de comercio exterior, por consiguiente, tiene gran importancia para el intercambio mundial de productos alimenticios.

Como en los casos de los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, la exportación latinoamericana también allí es afectada por restricciones y discriminaciones derivadas de la política agrícola interna y de las preferencias a los países miembros del Commonwealth. Ambos factores, entre otros, hacen que la participación de América Latina en ese mercado sea relativamente pequeña y presente tendencias regresivas.

Cabe destacar, sin embargo, que pese a las circunstancias anotadas la política del Reino Unido, en comparación con la de los Estados Unidos y la de la Comunidad en cuanto a productos de clima templado, es la menos perjudicial para los intereses de los países latinoamericanos.

La protección al sector agrícola nacional no se traduce en este caso en la fijación de precios oficiales, en un sistema de compras a precios de estímulo ni en impuestos que incidan sobre el valor de las importaciones, sino que se canalizan mediante subsidios directos a los productores. Los "precios garantizados" a que se propende con esos subsidios se aplican al ganado (vacuno, ovino y porcino) y a otros productos pecuarios (huevos, lana, leche), así como al trigo, cebada, avena, centeno, papas y remolacha azucarera. Además se subsidia la utilización de fertilizantes y cal, el mejoramiento de explotaciones y de las condiciones sanitarias, etc. El significado de tales subsidios podrá apreciarse mejor si se tiene en cuenta que en conjunto alcanzaron a 959 millones de dólares en el año agrícola 1960/61.

Aunque los agricultores británicos venden sus productos en el mercado interno a precios libremente fluctuantes y por lo general inferiores a los precios garantizados, reciben luego del Fisco la diferencia en forma de subsidios complementarios. Estos precios oficiales británicos son considerablemente más altos que los vigentes en países productores tradicionales. Para el trigo, por ejemplo, en 1961 equivalían casi al

C. LA SITUACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION TRADICIONAL

Las secciones anteriores describen en sus lineamientos más significativos la política comercial de los grandes países en relación con el comercio exterior de las economías en desarrollo. Una característica de esa política es su escasa uniformidad, de manera que aunque puedan destacarse ciertos rasgos susceptibles de generalización, pueden ser muy diferentes el tratamiento y la posición de cada producto. De ahí la conveniencia de complementar aquellas referencias con algunos antecedentes más pormenorizados, que precisen mejor la situación por lo menos de un grupo de productos que comprenda los de mayor importancia en el intercambio tradicional de América Latina. A este propósito debe distinguirse entre productos agrícolas de clima tropical, productos agrícolas de zona templada y combustibles y productos minerales.

1. Productos de clima tropical

En 1961 las exportaciones latinoamericanas de café, cacao y bananas sumaron 1 622 millones de dólares, cifra que equivale a algo más del 18 por ciento de las exportaciones totales de la región. Si se añaden el algodón y el azúcar --que se producen también en algunos países desarrollados--, se llega a un valor cercano a los 2 750 millones de dólares, es decir, casi al 32 por ciento del total de las exportaciones latinoamericanas en el mismo año.

Las exportaciones de productos tropicales en América Latina --y en particular las de café, cacao y bananas-- se concentran en gran parte en el mercado de los Estados Unidos, el cual absorbió en 1961 el 58 por ciento de las exportaciones latinoamericanas de café, el 65 por ciento de las de cacao y el 45 por ciento de las de bananas. Esta concentración se originó principalmente como consecuencia de las discriminaciones y restricciones adoptadas por algunos países europeos ya desde la crisis de los años 30, las cuales se aplicaron en los Estados Unidos. El grupo de países de la CEE, en conjunto, absorbió en 1961 el 19 por ciento de las exportaciones de café, el 23 por ciento de las de cacao y el 20 por ciento de las de bananas, mientras que las proporciones de estos tres productos correspondientes al Reino Unido fueron de 1, 3 y 0,3 por ciento, respectivamente.

Dentro de la CEE, el país que ha discriminado más fuertemente con relación al café ha sido Francia. En efecto, en el promedio 1930-32 las importaciones francesas desde América Latina representaban más del 80 por ciento de sus compras totales de café; en 1961, en cambio, América Latina no contribuyó a esas compras más que con el 23 por ciento, siendo beneficiarios del desplazamiento los países del área del franco.

Tan acentuado declive de la participación del café latinoamericano en el mercado francés no obedeció tanto a razones tarifarias como a las medidas de discriminación cuantitativa según el origen del producto

/En efecto,

los países asociados a la CEE. En 1963 se repitió la misma exigencia, pero esta vez ampliando la cuota de importación obligada desde los países asociados, que se estima del orden de 50 000 toneladas.

A los efectos de la política comercial seguida por los países industrializados sobre los volúmenes de exportación de América Latina deben sumarse los del descenso de los precios de dichos productos.

En efecto, los precios del café en los últimos años han disminuido en 30 por ciento, lo que ocasionó serios quebrantos económicos a la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo a los pequeños productores cafetaleros de la región. Aparte esta baja general de los precios del café en el mercado mundial, hay otra anomalía que ha perjudicado las exportaciones de América Latina: el precio subvencionado que el café africano recibe en Francia (697 dólares por tonelada en 1960), gracias al cual pudo competir ventajosamente con el café latinoamericano en el mercado de los Estados Unidos, donde se vendió a un precio casi 40 por ciento menor (445 dólares la tonelada). Ello explica, junto al incremento del consumo de café soluble, el notable aumento de las ventas de café africano en el mercado estadounidense en los últimos años.

Los precios internacionales de bananas son más variables aún que los del café. En 1960, mientras el precio de la banana de procedencia latinoamericana era de 143 dólares por tonelada en los Estados Unidos y 134 en la República Federal de Alemania, el de las mismas importaciones en Francia era de 186 y 201 dólares según que el producto procediese del Camerún o de Guadalupe. En el Reino Unido, a su vez, las bananas importadas desde Jamaica se pagaban al doble de las de procedencia latinoamericana. Diferencias tan acentuadas no se explican por preferencias tarifarias, cuyo nivel es más bien reducido (20 por ciento en Francia y un derecho específico de 7 chelines 6 peniques en el Reino Unido, que equivale aproximadamente al 13,7 por ciento), sino más que nada por el régimen de restricciones cuantitativas según el origen de las compras.

En el caso del cacao, los precios para calidades similares son parecidos en los diversos mercados, aunque las preferencias de que gozan en la CEE los países asociados de Africa representan de hecho para ellos un precio mayor. En general, los precios han experimentado bajas muy acentuadas en los últimos años a consecuencia de la expansión de los niveles de producción, pero esta tendencia se ha invertido recientemente al disminuir la producción latinoamericana.^{9/}

^{9/} La disminución habría sido de 6,4 por ciento entre 1959/60 y 1961/62 según la FAO (Anuario de la producción 1962) y de 25,1 por ciento entre 1959/60 y 1962/63 según el CIES (Estudio económico y social de América Latina para el año 1962). Pese a la diferencia entre ambas informaciones, las dos coinciden en señalar que la producción ha disminuido en términos absolutos.

disciplinar el comercio del producto. Hasta ahora no ha logrado influir sobre los precios del mercado, sino en el sentido de estabilizarlos a los niveles ya muy bajos a que habían llegado.

2. Algodón y azúcar

El algodón y el azúcar son productos que a diferencia de los tres anteriores, se exportan tanto de áreas en desarrollo como de países desarrollados. En consecuencia, a la par que interesan principalmente a las zonas tropicales, presentan varios problemas similares a los productos agrícolas de zona templada.

En el caso del algodón la producción de los Estados Unidos, beneficiada por la política de subsidios, es muy superior a su consumo, lo que motiva excedentes que se vuelcan al mercado internacional, inclusive en parte mediante exportaciones que se efectúan con arreglo a la ley 480. Desde julio de 1954 hasta junio de 1962, esas exportaciones representaban unos 7,1 millones de fardos y su valor se aproximaba a los 1 050 millones de dólares; eran estimuladas por subsidios que se estiman equivalentes a alrededor del 27 por ciento de su valor f.o.b. Tales ventas no se circunscribieron a países en desarrollo, lo que sería razonable al menos desde cierto punto de vista, pues una elevada proporción de los acuerdos correspondientes redundaron en beneficio de países de niveles de ingreso relativamente altos. En efecto se calcula que un 41 por ciento de esas exportaciones fueron destinadas a países como Francia, Italia, Finlandia y Austria, además de Polonia y España.

El Reino Unido y los países de la Comunidad Económica Europea no son productores importantes de algodón y lo importan sin restricciones ni discriminaciones dignas de mención. Esto ha permitido que la exportación latinoamericana acreciente a largo plazo su participación en el comercio mundial, pese a sus dificultades para competir con las exportaciones subsidiadas y las ventas en condiciones financieras no comerciales de los Estados Unidos.^{11/}

La producción de algodón puede efectuarse en condiciones económicas en regiones no tan cálidas como las que requieren el café, el cacao o las bananas, pero las zonas aptas para su cultivo en los países desarrollados son mucho menos extensas que en los casos del trigo y hasta del maíz. Por esta razón, la oferta del algodón desde los países desarrollados se ha concentrado en los Estados Unidos, y aún en este caso la extensión de tierras aptas que han podido incorporarse a la producción no guardan relación con las que pueden destinarse a cultivos de clima templado. La falta de discriminaciones y restricciones en el comercio mundial de algodón

^{11/} El promedio anual de las exportaciones latinoamericanas de algodón aumentó desde 1,7 millones de fardos en 1934-38 a 3,8 millones en 1961/62, volúmenes que equivalen a 12,9 y 25,1 por ciento, respectivamente, del total de las exportaciones mundiales.

de las cuotas de importación de los Estados Unidos ha estimulado la producción en varios de los países de América Latina. El conjunto de la región, excluida Cuba, produjo 7.8 millones de toneladas en 1958, volumen que en 1962 alcanzó a 8.7 millones de toneladas. Con todo, las importantes inversiones que demanda la instalación de nuevos ingenios y la inseguridad acerca de la permanencia de las circunstancias actuales, pueden limitar un crecimiento ulterior.

También en relación con este producto está vigente un acuerdo internacional especial, el Convenio Internacional del Azúcar, iniciado en 1958, que en ningún momento llegó a cubrir la mitad del comercio mundial del producto. Aunque el compromiso se extendía hasta 1963, sus disposiciones quedaron tácitamente suspendidas cuando los arreglos comerciales vigentes entre Cuba y los Estados Unidos. Como en el acuerdo sobre el café, se trataba de un convenio sobre cuotas de exportación, que incluía cláusulas sobre regulación de la producción, limitaciones al volumen de las existencias nacionales, etc. La magnitud de las cuotas de exportación era ajustable en función de las fluctuaciones de precios dentro de determinado rango, hasta su abolición cuando el precio excediese de 4 centavos de dólar por libra. En la actualidad, el precio internacional rebasa los 10 centavos y los dos principales importadores --los Estados Unidos y el Reino Unido--, cuyas importaciones conjuntas constituyen más de la mitad del total mundial, tienen arreglos preferenciales de importación al margen del convenio.

Capítulo III

1. Café, cacao y bananas

Los principales mercados tradicionales de América Latina para café, cacao y bananas son los Estados Unidos, el Reino Unido y los países de la CEE. El aumento del consumo de café, cacao y bananas en los Estados Unidos después de la última guerra mundial fue factor determinante en el mejoramiento de la posición de los países latinoamericanos exportadores de esos productos, pero en los últimos cuatro o cinco años se observa una tendencia estacionaria del consumo por efecto de los niveles relativamente altos alcanzados ya. Además, productos como el café, y sobre todo la banana, muestran una elasticidad ingreso de la demanda muy baja.

Como en los Estados Unidos no se aplican a esos productos ni gravámenes de importación ni impuestos internos que restrinjan artificialmente la demanda es bien probable que el consumo respectivo sólo aumente en función del crecimiento demográfico de ese país. Así pues, cualquier incremento más acelerado de las exportaciones latinoamericanas de estos tres importantes productos tendría que procurarse en mercados diferentes del de los Estados Unidos.

Sin embargo, no parecen muy halagüeñas las perspectivas en otros mercados importantes, si no se modifican radicalmente las medidas restrictivas vigentes. (Véase el capítulo I.) Aunque las importaciones de café latinoamericano de los países de la CEE aumentaron algo más que las provenientes de África, es preciso tener en cuenta que la extensión de las discriminaciones cuantitativas aplicadas por Francia a los demás países de la Comunidad tendría efecto muy negativo sobre las exportaciones latinoamericanas a este grupo de países. En cambio, si éstos aplican la discriminación sólo a través de la tarifa y en la magnitud convenida (9.6 por ciento de preferencia en favor de los Estados Asociados) y por un tiempo prudencial, América Latina podría seguir participando en el mayor consumo de café de aquellos países en proporción parecida a la actual. Por otra parte, ese consumo podría aumentar considerablemente si se eliminasen los gravosos impuestos internos que rigen en muchos de ellos, lo cual beneficiaría a todos los países exportadores del mundo.

En cuanto al mercado del Reino Unido, no parece que la participación de América Latina, que es muy reducida, pueda aumentar notablemente en los próximos años, mientras se mantengan las preferencias otorgadas en favor de los países del Commonwealth.

A estas consideraciones acerca de las posibilidades de incrementar el volumen de las exportaciones, es preciso agregar el otro factor determinante de los ingresos de divisas que origina el café, a saber, los precios. El Convenio Internacional del Café, que comenzó a regir en 1962, no ha influido hasta ahora sobre los precios, y su efectividad en esta materia dependerá de la observancia de las cuotas que tienen asignadas los países exportadores. Mientras tanto, el deterioro de los precios se ha traducido ya, en los últimos años, en un retroceso muy serio para los países productores y continuará quizá siendo el principal factor negativo de las perspectivas cafeteras.

/En cuanto al

Las importaciones sujetas a cupos son pagadas en los Estados Unidos a un precio similar al que perciben los productores nacionales, cuyos costos de producción son más elevados. En consecuencia, los países que reciben cuotas se benefician con una cotización más elevada que la del mercado internacional cuando ésta, como sucedía hasta 1963, es inferior al precio interno de los Estados Unidos.

La nueva ley introduce otra novedad: el cupo global. Este cupo que alcanza (en condiciones de consumo normal) a 1.4 millones de toneladas quedará abierto a todos los países que tengan exportación neta de azúcar y mantengan relaciones diplomáticas con los Estados Unidos. El azúcar importado dentro de este cupo está sujeto al pago de derechos más elevados que los correspondientes a las cuotas por países y se comprará al precio mundial.

Pese a que las nuevas disposiciones de la Ley Azucarera de los Estados Unidos representan una disminución del cupo que tenía América Latina (incluyendo Cuba) hasta 1962, las perspectivas a corto plazo para este producto parecen ser bastante buenas. Los altos precios aseguran altos ingresos a los productores, y han de determinar incrementos en la producción. Esta situación se mantendrá hasta tanto el consumo mundial de azúcar se vuelva a equilibrar con la producción, como sucedía antes de la alteración del destino en las exportaciones de azúcar cubana.

El algodón es un producto que tropieza con muy pocas trabas en su comercialización. Países como Italia y Francia, que mantienen algunas limitaciones tarifarias o cuantitativas, las están eliminando. Sin embargo, las condiciones mundiales para su comercio no han sido muy favorables en los últimos tiempos, sobre todo en razón de la caída de los precios. América Latina —tratada en relación a este producto en pie de igualdad con los demás productores del mundo— ha incrementado rápidamente sus exportaciones de algodón y es muy probable que las continúe aumentando en el futuro, pese a las limitaciones impuestas por las ventas de algodón de los Estados Unidos mediante subsidio y financiaciones especiales conforme a la Ley 480 y a la baja de precios registrada en los últimos tiempos.

Capítulo V

B. PRODUCTOS PRIMARIOS DE EXPORTACION TRADICIONAL

No sobra insistir una vez más en que el valor efectivo de las decisiones que se adopten en materia de reestructuración del comercio internacional para favorecer el crecimiento de los países en vías de desarrollo depende ante todo de su eficacia en relación con los productos primarios de exportación tradicional. Estos comprenden una proporción elevadísima de las exportaciones totales de las áreas poco desarrolladas, por lo que seguirán siendo determinantes a corto y a mediano plazo de los ingresos de exportación de estos países. Además, la consecución de un objetivo de largo alcance encaminado a disminuir la decisiva participación de los productos primarios tradicionales, como es diversificar progresivamente las exportaciones de los países en desarrollo, depende de que, merced a un comercio más activo de éstos, se pueda contar con los recursos indispensables para atender a las exigencias del desarrollo interno y a la iniciación o ampliación de las actividades que permitirán esa creciente diversificación de las exportaciones. Se trata, pues, de dos aspectos ligados indisolublemente, ninguno de los cuales puede ofrecer soluciones efectivas por sí solo.

Ya se ha dicho que la naturaleza de los obstáculos es diferente en relación con los distintos tipos de productos primarios. Por consiguiente, en esta recapitulación final resulta necesario examinar una vez más en forma separada por lo menos las categorías más importantes, distinguiendo al efecto entre productos tropicales, productos agrícolas de zona templada y productos minerales. En general, el comercio de aquellos productos de exportación de los países en vías de desarrollo que --como ocurre con el azúcar, el tabaco, el aceite, el arroz y el algodón-- se producen también en cantidades apreciables y bajo regímenes proteccionistas en los países industrializados, ofrece dificultades y problemas análogos a los productos agrícolas de zona templada. Conviene en consecuencia considerarlos en conjunto con éstos al tratar de precisar las necesidades de acción futura.

1. Productos tropicales

De la suerte que corran sus productos tropicales de exportación en los mercados mundiales, depende en gran parte la posibilidad de mantener un ritmo adecuado de desarrollo por lo menos para 12 de los 20 países latinoamericanos. Se ha señalado ya que las perspectivas de los principales productos de origen tropical en los mercados mundiales son muy inciertas en las circunstancias actuales.

En el caso especial de los países latinoamericanos, tres factores principales contribuyen a crear esa incertidumbre; a saber: las discriminaciones de que son objeto los productos tropicales de la región en algunos de los principales mercados, los altos impuestos internos que gravan su consumo en algunos grandes países importadores y la disminución persistente de sus precios, así como sus bruscas oscilaciones. Los graves problemas que han surgido a consecuencia de esos factores exigen soluciones de fondo en cada uno de esos tres campos.

La necesidad de consagrar el principio de la igualdad de acceso a los mercados de los países desarrollados en favor de los países en desarrollo, así como la gravedad y la urgencia de los problemas de comercio exterior que enfrenta América Latina, obligan a adoptar decisiones inmediatas en esta materia. Frente a ello resultarían insuficientes determinados compromisos de reducción parcial y temporal distintos del de acordar una fecha definida de caducidad.

Aunque la expiración del Convenio entre la CEE y los estados africanos está fijada para 1968, el apoyo a las proposiciones de la Rueda Kennedy para abolir todos los gravámenes a los productos tropicales —que implica la terminación de las preferencias arancelarias— permitiría cumplir ese objetivo en plazo relativamente breve. Al efecto, podría señalarse como fecha máxima el 31 de diciembre de 1965, para que coincidiese con la eliminación de los impuestos internos a que se hace referencia en párrafos siguientes. Junto a los gravámenes aduaneros, también deberían eliminarse otros factores de discriminación, ya sea mediante cupos y cuotas, discriminaciones basadas en razones de áreas monetarias, contingentes ligados a liberación de aranceles, preferencias por determinados orígenes en las compras de organismos estatales o entidades públicas autónomas, etc. Esa decisión no tendría por qué comprometer las posibilidades de los países africanos para sostener en el futuro una corriente creciente de exportaciones. Así queda de manifiesto si se tiene en cuenta la posibilidad de ampliar los mercados de los países industrializados, cuando éstos asuman el compromiso de adoptar las medidas correspondientes frente a las restricciones y limitaciones que hoy imperan.

Los tributos internos que existen en algunos de esos países a la importación o consumo de productos tropicales básicos son uno de tales factores restrictivos. En capítulos anteriores se precisó la enorme potencialidad de comercio adicional que abriría la remoción de esas cargas, que hoy contribuyen poderosamente a limitar la demanda. No es difícil justificar su eliminación en el contexto de una política que trate de apoyar los esfuerzos para acelerar el crecimiento de los países en desarrollo. Aunque la influencia de esa tributación sobre la demanda fuese algo menor que la sugerida por algunos informes ^{3/} y estudios, no es razonable que la soporten precisamente los productos procedentes de países en vías de desarrollo. Los hábitos fiscales del pasado no debieran prevalecer sobre las necesidades de los tiempos actuales, sobre todo si se tiene en cuenta que para los países avanzados es mucho más simple reemplazar aquellos ingresos por nuevas fuentes fiscales.

Al efecto, una fórmula concreta puede consistir en el compromiso de los países desarrollados de eliminar los impuestos internos y derechos fiscales sobre ciertos productos, durante determinado período. En este sentido parece razonable la fecha contemplada en el programa de acción del GATT, es decir, el 31 de diciembre de 1965.

^{3/} Véase, por ejemplo, el informe Haberler.

Hasta ahora ha sido muy difícil concertar acuerdos relativos a productos tropicales. Sólo está vigente el del café, que comprende casi todas las transacciones mundiales. El del azúcar, en cambio, cuyo caso queda comprendido más bien en el apartado siguiente, no tiene efectos prácticos en estos momentos. Ello se explica en parte por el desinterés natural de los países consumidores en modificar condiciones que les son generalmente favorables, a lo que se une en ocasiones la diferencia entre exportadores e importadores en cuanto a poder negociador.

Hay también otro factor negativo: para muchos países en desarrollo, la suerte que corra el comercio de algunos bienes es esencial para la totalidad de sus ingresos en moneda extranjera, en tanto que para la mayor parte de los países importadores los mismos productos revisten una importancia a menudo fragmentaria dentro de un conjunto de compras externas muy diversificadas.

Por otra parte, es difícil que se concreten convenios sobre productos originarios exclusivamente de países en desarrollo. Tal vez por su situación particularmente grave, ha sido una excepción el café, que comenzó como un acuerdo entre los productores latinoamericanos y finalmente, ya consolidado el frente exportador, se formalizó también con la mayoría de los importadores. Sin embargo, la fase operativa de ese convenio parece haber encontrado, en los últimos tiempos, serias dificultades para su estricto cumplimiento.

El reciente fracaso de la Conferencia del Cacao, cuyo proyecto de convenio había sido objeto de gran elaboración durante muchos meses, lo atribuyen los países productores a la falta de comprensión de los principales países importadores. Estos últimos proponían un precio mínimo 20 por ciento inferior a la última propuesta transaccional de los exportadores.

El fondo del problema es que, dada su propia naturaleza, los convenios por productos no han sido hasta ahora idóneos para atacar problemas estructurales y sólo atienden al problema de corto plazo. Su negociación, además, casi siempre ha coincidido con crisis profundas en el comercio del respectivo producto, que afectaron a los países exportadores. Es normal por eso que hayan tendido a consolidar situaciones desventajosas para éstos.

Es harto difícil la coincidencia de las partes contratantes en relación a precios, que constituyen realmente el problema central de los presentes desajustes del comercio internacional. Además, en su forma actual, los convenios no tratan mucho de problemas que tienen influencia decisiva en el proceso de formación de los precios (preferencias, discriminaciones, restricciones, altos impuestos, etc.). A pesar de sus limitaciones --descritas con cierto detalle en secciones anteriores--, es indudable que los convenios sobre productos tropicales representan un instrumento para controlar fuerzas del mercado que, si operaran libremente, seguirían perjudicando mucho a los países productores.

2. Los gravámenes aduaneros que los países industrializados aplican a la importación de los mismos productos tropicales también deberían quedar abolidos en una fecha determinada antes del 31 de diciembre de 1965. Asimismo deberían suprimirse todas las demás formas de discriminación —cuotas, contratos de largo plazo, etc.— contra los productos tropicales de exportación de América Latina.
3. La supresión de discriminaciones debería alcanzar también a las que favorecen a otros países en desarrollo y se refieren a productos elaborados con materias tropicales básicas, tales como harina de plátano, café soluble, etc.
4. Los derechos aduaneros y los impuestos internos de los países industrializados que gravan aquellos productos finales en los que hay un alto porcentaje de materias primas tropicales que exporta América Latina, deberán rebajarse hasta un nivel que no dificulte el desarrollo de la actividad industrial respectiva en el país de origen ni restrinja la demanda interna en el país importador.
5. Debe promoverse a la brevedad posible un estudio detallado, por expertos independientes, sobre las causas de que sean tan altos en algunos países industrializados los costos de distribución de ciertos productos tropicales de exportación de América Latina, sugiriendo medidas para evitar o suprimir los recargos que no tengan razón a ser.
6. Los convenios por productos pueden constituir un instrumento eficaz para regular el comercio de determinados productos tropicales, siempre que tengamos en cuenta el objetivo básico de mejorar la situación de los países en desarrollo y, en vez de limitarse a procurar la estabilización de condiciones presente procuren restablecer relaciones de precios más favorables, sin perjuicio de asegurar que las alzas de precios a que den lugar no compriman el volumen de la demanda.

