

Pesquisa: "MERCOSUL: Base de Dados da Integração Agrícola e Agroindustrial"

**INTEGRACIÓN REGIONAL POR
PRODUCTOS: EL CASO DE LA LECHE Y
DERIVADOS**

Jaime Quijandria Salmon

ALADI

Montevideo

Mar/89

PRESIDENTE

Antonio Nilson Craveiro Holanda

DIRETOR EXECUTIVO

Pérsio Marco Antônio Davison

DIRETORA DO PROJETO PNUD/BRA/91/014

Adelina Teixeira Baêna Paiva

Pesquisa - "MERCOSUL: Base de Dados da Integração Agrícola e Agroindustrial"

Coordenação

Enid Rocha Andrade da Silva

O Projeto PNUD/BRA/91/014 "Apoio ao Desenvolvimento de Pesquisas em Política Agrícola" é financiado com recursos do empréstimo do Banco Mundial (2727-BR-Parte C) que tem como órgão gestor o Ministério da Fazenda, através da Comissão Técnica do Empréstimo 2727-BR e como órgão executor o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

INTEGRACION REGIONAL POR PRODUCTOS:
EL CASO DE LA LECHE Y DERIVADOS

Jaime Quijandría Salmón
Secretario General Adjunto de la ALADI

Documento presentado al Tercer Congreso Panamericano de la Leche, Punta del Este, 6-9 de marzo de 1989.

Las opiniones expresadas en el presente documento no comprometen a la Secretaría General de la ALADI.

Montevideo, febrero 1989.

CONTENIDO

	<u>Pág.</u>
1. INTRODUCCION	3
2. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LOS PRODUCTOS LACTEOS A NIVEL MUNDIAL	4
3. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LOS PRODUCTOS LACTEOS A NIVEL REGIONAL	9
4. INTEGRACION REGIONAL: SITUACION Y PERSPECTIVAS	15
5. VIABILIDAD Y CONVENIENCIA DE LA NEGOCIACION DE UN ACUERDO SOBRE PRODUCTOS LACTEOS	26
6. CONCLUSIONES	34
ANEXO ESTADISTICO	
BIBLIOGRAFIA	

1. INTRODUCCION

A partir del lema del Tercer Congreso Panamericano que reza "Leche para América Toda", el presente documento intenta analizar la viabilidad y conveniencia de propiciar acciones entre los países de la región orientadas a la suscripción de un acuerdo sobre productos lácteos.

En primer lugar se analiza la situación y perspectiva de los productos lácteos a nivel mundial utilizando principalmente la estadística y los estudios llevados a cabo en fecha reciente por la FAO y el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos del GATT. El comercio regional e intrarregional se discute en el Capítulo Tercero, para lo cual se utiliza la información estadística disponible en la Secretaría General de la ALADI. El análisis se concentra en el período 1980-86 para el cual existe información completa sobre el comercio exterior de los países de la Asociación. (1)

El Capítulo Cuarto sienta las bases para la discusión sobre la factibilidad del mercado regional de productos lácteos. En la primera parte se hace una presentación conceptual de los aspectos básicos de la integración regional, con el propósito de identificar los elementos necesarios y suficientes para el funcionamiento de cada una de las etapas del proceso. En la segunda parte se hace una apreciación también conceptual del avance de la integración económica en la región a partir de la experiencia de la ALALC y la ALADI. En la última parte de este Capítulo se analizan las negociaciones llevadas a cabo entre los países de la Asociación con relación a la leche y sus derivados. El propósito de este relevamiento es evaluar el grado de avance de la cooperación y complementación en el sector de los productos lácteos a fin de precisar la naturaleza y alcance de las acciones futuras.

Por último, en el Capítulo Sexto se discuten los aspectos favorables y negativos para la eventual suscripción y funcionamiento de un acuerdo regional sobre productos lácteos. Adicionalmente se comenta la estrategia a seguir en la generación de las condiciones para la negociación de dicho acuerdo. Dicha estrategia tiene características de gradualidad, flexibilidad y aprovechamiento de otros emprendimientos de mayor alcance como el que se está llevando a cabo entre los Gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay.

Debe quedar claramente establecido desde el inicio que el documento no presenta una propuesta acabada y completa de las acciones necesarias para la suscripción de un acuerdo sobre leche y derivados. Su propósito es mucho más modesto; trata de razonar sobre la viabilidad y conveniencia de dicho acuerdo e identifica algunos elementos que a la luz de la experiencia regional en materia de integración económica, podrían contribuir a que se facilite su negociación a mediano plazo.

(1) A lo largo del documento se utiliza la información correspondiente a los países de la ALADI como sinónimo de toda la región. Si bien tal comparación es inadecuada, se debe tener presente que, tomando como base los datos para 1986, la ALADI representa el 96% de la producción, el 90% de la población y el 90% de las exportaciones de toda América Latina. En tal sentido, hacer la equivalencia entre la ALADI y la región no distorsiona grandemente la situación dada la alta proporción que representa esta con relación al total.

La activa participación de los operadores económicos (productores y comercializadores) resulta vital para el diseño inicial del proyecto y sobre todo para su posterior funcionamiento. En tal sentido, eventos como el Congreso Panamericano de Leche constituyen foros adecuados para el análisis y discusión de este tipo de planteamientos.

2. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LOS PRODUCTOS LACTEOS A NIVEL MUNDIAL

2.1 Situación a corto plazo

De acuerdo a las últimas estadísticas disponibles se puede afirmar que después de haber disminuido en 1987, la producción mundial de leche aumentó otra vez en 1988. Aunque la producción continuó disminuyendo en la CEE, el mayor productor y exportador de productos lácteos del mundo y en otros países europeos, aumentó sin embargo en la URSS, América del Norte, Oceanía y en varios países en desarrollo de Asia, Africa y América Latina. Debido a la reducción de los contingentes de venta para los años 1987/88 y 1988/89, durante los cuatro primeros meses de 1988 las centrales lecheras de la CEE recogieron aproximadamente un 6% menos de leche que durante el mismo período de 1987. Sin embargo, la cantidad de leche recogida aumentó un 5% aproximadamente en la URSS y un 3% en los Estados Unidos. En la India y Nueva Zelandia la producción se está recuperando de la sequía del año pasado; sin embargo, el aumento del 11% experimentado durante la campaña lechera de 1987/88 en Nueva Zelandia, que es el segundo país exportador, no bastó para que la producción recuperara el nivel anterior a la sequía.

Debido en gran parte al descenso de producción en la CEE, unido a la masiva colocación de excedentes, en 1988 las existencias de productos lácteos han continuado disminuyendo y los precios han seguido aumentando en el mercado internacional. Los precios mundiales de leche desnatada en polvo han aumentado al doble en el último año. En ese mismo período, las existencias de leche desnatada en polvo de los gobiernos en Europa occidental y América del Norte han desaparecido prácticamente, si bien se ha acumulado una cantidad considerable de existencias en poder de empresas privadas por prever los comerciantes nuevos aumentos de los precios y disminución de las subvenciones concedidas en el marco de los programas de colocación de excedentes dentro del país y en el extranjero.

Las perspectivas para 1988/89 son de que siga aumentando la producción mundial de leche, y como las perspectivas de demanda no son muy favorables, la subida de los precios podría frenarse. La demanda total seguirá excediendo el nivel de ventas no subvencionadas. Esto se aplica sobretodo a Europa occidental, donde seguirá vendiéndose a precios reducidos, en los mercados internos y externos una gran proporción de la producción lechera. En la CEE el contingente de ventas de leche ha seguido disminuyendo en 1988/89, aunque de forma menos drástica que en el año anterior. El actual contingente, fijado en 96 millones de toneladas, sigue siendo muy superior al nivel de ventas de leche y productos lácteos no subvencionadas que en los últimos años han sido por término medio de unos 73 millones de toneladas equivalente en leche. Recientemente se han suspendido o reducido

una serie de planes de colocación de excedentes especialmente costosos. Sin embargo, la CEE sigue concediendo un 40% de subvención a la leche desnatada en polvo que se utiliza para alimento de terneras. La subvención a las exportaciones de leche desnatada en polvo ha disminuido en el último año de 1.070 a 800 ECU por tonelada (unos 1.000 dólares EE.UU. aproximadamente) a pesar de lo cual sigue siendo equivalente a un 45% aproximadamente del precio de intervención. Para los productos con un alto contenido en grasas, las subvenciones a la exportación representan más de las dos terceras partes de los precios de mercado interior y en 1988 se están volviendo a enviar a la URSS grandes cantidades de mantequilla a precios especialmente reducidos en virtud de contratos firmados el año anterior. La reducción relativamente lenta de las subvenciones de la CEE a las exportaciones se debe en parte a la revalorización de las monedas europeas frente al dólar de los Estados Unidos, que es la moneda en que se realizan la mayor parte de las transacciones de productos lácteos en los mercados internacionales.

Es muy probable que en otros países europeos disminuya algo la producción lechera en 1988/89 pero, al igual que en los de la CEE, también en esos países, los contingentes impuestos a la comercialización de la leche excedan los niveles remunerativos. Como contraste, se espera que en América del Norte aumente la producción de leche. Canadá, que fue el primer país de la OCDE que introdujo los contingentes de comercialización de la leche, ha elevado algo dichos cupos y ha reducido las sanciones por el exceso de ventas, en vista del aumento de las ventas interiores y de los beneficios de las exportaciones. En los Estados Unidos, la producción de leche ha experimentado una nueva reactivación después de la disminución temporal debida a la aplicación del programa de reducción de la producción lechera (Dairy Termination Program) de 1986/87. A pesar de la disminución del número de vacas y del deterioro de la relación precio de leche/precio de los piensos, para 1988 se ha previsto un aumento del 2 al 3%, porcentaje de crecimiento superior al de la demanda interna. A consecuencia de ello, podría aumentar la retirada de productos lácteos del mercado como parte de la política de sostenimiento de los precios, y alcanzar el equivalente a unos 4 millones de toneladas de leche, que representan el 6% de la producción lechera.

En Japón, que es el mayor importador neto de productos lácteos de los países desarrollados, no es muy probable que la producción experimente una gran variación en 1988/89. Si bien el déficit es sobretodo de queso y caseína, cuyas importaciones no están restringidas, la producción de otros productos lácteos ha tendido a superar la demanda. Por consiguiente, en los últimos años se ha reducido repetidas veces el precio de sostenimiento, adoptándose a la vez medidas para aumentar el sacrificio de vacas lecheras. Sin embargo, el descenso de precios de piensos importados, que refleja en gran medida la revalorización del yen, ha mitigado los efectos de la bajada de los precios de la leche sobre los ingresos de los dueños de granjas lecheras.

Suponiendo que el factor climático se mantenga normal, en 1988/89 continuará aumentando la producción de leche en Oceanía, donde en los últimos años el número de vacas lecheras ha disminuido menos que en Europa occidental y América del Norte. Sin embargo, a pesar del reciente aumento del rendimiento de las exportaciones, los ganaderos de Nueva Zelanda dedicados a la

producción lechera parecen resistirse a aumentar su producción para la exportación. Las variaciones en el tipo de cambio han neutralizado en parte la subida de los precios internacionales expresados en dólares EE.UU. y no está asegurado el futuro acceso al mercado de la mantequilla de la CEE en virtud de un acuerdo especial. Actualmente Nueva Zelanda vende aproximadamente una tercera parte de su producción de mantequilla a la CEE a precios muy superiores a los del mercado mundial.

2.2 Perspectivas a mediano plazo

En los próximos años es muy probable que aumente el grado de autosuficiencia de los países en desarrollo cuyas importaciones han llegado al equivalente de casi 20 millones de toneladas de leche y que han absorbido aproximadamente las dos terceras partes de las importaciones mundiales de productos lácteos. China y la India han iniciado programas ambiciosos de fomento de la industria lechera. En varios países de occidente y de Asia sudoriental se están desplegando también intensos esfuerzos para aumentar la producción lechera, con miras a reducir las importaciones y estimular el desarrollo rural.

Si bien es muy probable que el aumento de la producción corresponda a un aumento de la demanda en Asia, las perspectivas de consumo son menos favorables en América Latina y África. En muchos países de estas regiones se descuidó la producción lechera nacional durante los años de bajos precios internacionales y abundancia de suministros de ayuda alimentaria, y en los programas sociales se utilizaron grandes cantidades de productos lácteos importados. Debido en parte a los programas para aumentar el consumo de leche, México, Cuba, Venezuela, Perú y Brasil han sido los principales importadores de productos lácteos durante los últimos años. Actualmente, la subida de los precios internacionales está dificultando las importaciones, dado que muchos países tienen que hacer frente a graves problemas de divisas. Al mismo tiempo, se está dedicando mayor atención a la producción local de leche, con miras sobretodo a reducir las importaciones. El grado de autosuficiencia de América Latina, una región con unas posibilidades relativamente buenas para la producción lechera, es de un 7 % aproximadamente ~~ver Cuadro 9~~. Unos pocos países, sobretodo Uruguay y Argentina, donde los costos de producción lechera están entre los más bajos del mundo, pueden también producir más leche para la exportación. Si bien sus envíos son escasos en comparación con los de los grandes proveedores de Oceanía, Europa y América del Norte, Uruguay ha sido en los últimos años el mayor exportador neto de productos lácteos de todos los países en desarrollo. Hasta ahora, ha vendido sobretodo productos lácteos frescos, leche en polvo, mantequilla y queso a otros países de América Latina así como algunas cantidades de caseína y de queso a América del Norte y Japón. A raíz de la reciente ampliación de sus instalaciones de secado, la leche en polvo se está convirtiendo actualmente en el principal artículo entre los productos de exportación lecheros de Uruguay.

En términos cuantitativos, es muy probable que disminuya considerablemente, en volumen, el mercado internacional de leche y productos lácteos que, con un equivalente de menos de 30 millones de toneladas de leche (incluidas cantidades importantes de ayuda alimentaria en transacciones a precios especialmente reducidos), ha representado en los últimos años un 6%

aproximadamente de la producción mundial de leche. La reducción, expresada en valor (dólares EE.UU.) será menor debido a la disminución de las donaciones y ventas en condiciones de favor, y a la subida de los precios internacionales. A corto plazo, podrían seguir subiendo los precios. Sin embargo, en el caso de la mantequilla y de los productos lácteos con un alto contenido en grasa, es muy probable que los precios internacionales se sigan manteniendo a un nivel muy inferior a los del mercado interno en los principales países productores y exportadores del hemisferio norte.

Como se mencionó anteriormente, la producción y consumo de leche se concentra en los países desarrollados, principalmente de Europa, Unión Soviética, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda. En un período reciente Japón se ha convertido en un importante consumidor y productor de leche a nivel mundial. Contrariamente, los países en vías de desarrollo, que representan en conjunto tres cuartas partes de la población mundial, aportan el 25% de la producción y ligeramente por encima del 20% del consumo mundial de leche y derivados. Sin embargo, desde la década del setenta, la producción de leche en los países en vías de desarrollo crece más rápidamente que en los países desarrollados.

Esta tendencia diferente en la producción y consumo de leche y derivados se acentuará en el mediano plazo. Así, se estima que al final de la próxima década los países en vías de desarrollo aportarán una tercera parte de la producción mundial. Las diferencias de crecimiento en la producción de leche entre países desarrollados y en vías de desarrollo obedecerá tanto a cambios en las políticas de producción como a los patrones de consumo. Así, en los países desarrollados, con la excepción notable del Japón, el consumo per capita de leche y derivados parece haber llegado a un punto de saturación.

Durante los últimos 25 años el subsidio en gran escala al uso de leche y derivados en la alimentación del ganado ha sido una de las principales características de la utilización del excedente de leche frente a la demanda efectiva. Por otro lado, durante la década del 80 los gobiernos de Estados Unidos y de Europa Occidental subsidiaron el uso en alimentación de ganado de unos 20 millones de toneladas de leche equivalente por año. La mayor parte en la forma de leche descremada y leche en polvo, aunque ocasionalmente también como mantequilla. Fuertes subsidios a la exportación, incluyendo la ayuda alimentaria, fue otra de las vías para disponer de los excedentes de leche en la CEE y Norte América. Así, hacia la mitad de la década de los 80, más de 20 millones de toneladas de leche (equivalente a tres cuartas partes de la exportación mundial de productos lácteos) fueron subsidiados fuertemente. Confrontados con esta situación, los productores tradicionales y eficientes de Australia y Nueva Zelanda con gran dificultad lograron mantener el volumen de sus ventas al exterior; no obstante, la mayoría de proveedores de los países en vías de desarrollo tuvieron que retirarse de los mercados de exportación.

La existencia de una amplia disponibilidad de leche y derivados a precios muy bajos, o enteramente gratis, en el mercado internacional dio pie en muchos países en vías de desarrollo, a políticas orientadas a bajar los precios al consumidor, lo que a su vez desincentivó el desarrollo de la producción local de leche. En efecto, en una situación de

precios crónicamente deprimidos en el mercado internacional, las ventajas comparativas de producir leche en países en vías de desarrollo fue considerada baja por las autoridades de los respectivos países. Esto no solamente afectó los criterios utilizados por los organismos de financiamiento multilaterales en la evaluación de operaciones de crédito, sino que también afectó las políticas de inversión de las empresas transnacionales. A pesar de que dichas compañías hicieron considerables inversiones en procesamiento y distribución de leche en países en vías de desarrollo, su interés en el desarrollo de la producción local disminuyó, teniendo en cuenta el bajo precio de la materia prima en el mercado internacional para alimentar el proceso de recombinación de leche. Entre los pocos países en vías de desarrollo que sin descorazonarse por este panorama, lanzaron políticas de apoyo al sector lechero doméstico a partir de 1960 y con mayor intensidad en la década del 70 están India, Corea, China, Cuba y en menor medida Venezuela. Igual que en la India, los programas de desarrollo lechero de China y Cuba se apoyaron fundamentalmente en ayuda alimentaria en la forma de leche en polvo y butter oil que luego de recombinar era vendida en el mercado urbano a precios equivalentes a los que obtenían los productores domésticos. Además de añadir leche al abastecimiento proveniente de la producción local, el principal propósito de la ayuda alimentaria fue la generación de recursos para invertirlos en el desarrollo de la producción de leche y mejorar las prácticas de mercadeo.

Sin embargo, la situación internacional de los productos lácteos cambió significativamente durante la segunda mitad de la década de los 80. La CEE enfrentada con costos cada vez mayores para mantener su política lechera, decidió introducir cuotas en la comercialización de leche en 1984/85 y desde esa fecha ha tratado de reducir la producción en unos 10 millones de toneladas. Otros países de Europa Occidental y Canadá han puesto en práctica mecanismos similares de control de la oferta y los Estados Unidos ha reducido en repetidas oportunidades el precio de soporte acompañado de medidas para reducir el stock de animales. En adición a lo anterior, las sequías ocurridas en los Estados Unidos y Nueva Zelandia afectaron severamente la producción de leche. Ayudado por fuertes ventas de stock de la CEE a la Unión Soviética los stocks mundiales de productos lácteos se han reducido a niveles bastantes bajos durante 1988, generando a su vez incrementos importantes de precios en el mercado internacional. Así, sobre la base de precios CIF para la leche descremada en polvo y butter oil prevalecientes a mediados de 1988, el costo de la materia prima necesaria para recombinar 1 tonelada de leche con 3 % de grasa se elevó a US\$ 220, casi dos veces el costo registrado dos años atrás. A los actuales precios del mercado internacional la ventaja comparativa de importar leche frente a la producción local ha desaparecido en países con un potencial razonable para la producción de leche.

La producción de leche en Europa Occidental y América del Norte continuará excediendo a la demanda, por lo que se debe esperar el mantenimiento de los subsidios al consumo doméstico y a la exportación en dichos países. Sin embargo, a menos que los actuales controles de producción sean eliminados en ambas regiones, la producción debería mantenerse a niveles manejables y por lo tanto los precios en el mercado internacional de productos lácteos no deberían retornar a los niveles deprimidos de la mitad de la presente década. Asumiendo el mantenimiento de los controles de producción en Europa Occidental y Estados Unidos, se

podría esperar que los productores de Australia y Nueva Zelanda se sientan incentivados a aumentar producción para exportación, sin embargo, este aumento no es probable que sea de una magnitud tal como para anular el efecto de la reducción de oferta en Europa Occidental y Estados Unidos.

En los países de economías centralmente planificadas y en países en vías de desarrollo que representan la mayor parte de las importaciones mundiales de productos lácteos, los niveles de autosuficiencia probablemente se incrementarán a mediano plazo. Los altos precios del mercado internacional sumado a la reducida disponibilidad de divisas reducirán las importaciones de la Unión Soviética y algunos países de Europa Oriental e incentivará la exportación en otros. En forma similar, muchos países en vías de desarrollo reducirán sus importaciones, mientras que aquellos que producen a costos relativamente bajos reanudarán sus exportaciones de productos lácteos.

La mayor parte del incremento en la producción de leche se dirigirá a cubrir la demanda interna; los países en vías de desarrollo mantendrán su importancia relativa como importadores netos de productos lácteos. Las importaciones se incrementarán en los países exportadores de petróleo de Asia, Africa del Norte y América Latina pero, salvo que los precios del petróleo se incrementen, estos países tampoco podrán mantener el volumen de sus importaciones. Con base a lo anteriormente expuesto se puede afirmar que en el mediano plazo, dietas para grupos de menores ingresos basadas en productos lácteos vendidas a precios subsidiados o entregadas gratuitamente serán la excepción, dado el actual nivel de endeudamiento y falta de divisas de parte de los países en vías de desarrollo.

3. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LOS PRODUCTOS LACTEOS A NIVEL REGIONAL

3.1 Características generales y evolución del comercio regional

Los países de ALADI presentan en su conjunto una posición marginal en el comercio mundial de productos lácteos. En una primera aproximación lo que más se destaca es el carácter de importador neto que posee la región. En este sentido, las importaciones globales de leche y derivados (leche fresca, condensada y en polvo, mantequilla y quesos) totalizaron en el período 1980-1986 US\$ 3.885 millones, mientras que las exportaciones totales llegaron solamente a 447 millones de dólares, o sea apenas un 12% de aquéllas (Cuadro 2).

Otra de las características del comercio regional de lácteos, es su concentración, tanto para las exportaciones como para las importaciones, en un número muy reducido de países. En general todos los países de la región son deficitarios y en consecuencia importadores netos, con la excepción de Argentina y Uruguay, los únicos países de la región que son exportadores netos.) Estos dos países exportaron en el período 1980-1986 el 82% de las exportaciones regionales al mundo. Si a ello se agregan las correspondientes a Colombia y Brasil se cubre el 97.8% del total.

Dicha concentración, en menor grado, se refleja también en las importaciones, donde México y Venezuela cubren el 66% de las adquisiciones que realiza el conjunto de los países.

Los países de la región suelen ser agrupados según su condición de exportadores o importadores de lácteos en tres grupos bien diferenciados. En un primer grupo tenemos a Argentina y Uruguay, países con excedentes y por lo tanto netamente exportadores, a los cuales en el año 1986 se sumó Chile, país hasta entonces importador.

En un segundo grupo tenemos a países con producciones deficitarias, o sea netamente importadores, es el caso de México, Venezuela, Bolivia y Perú. El último grupo está constituido por países que se caracterizan por una política de autoabastecimiento pese a sus reducidos niveles de consumo (Brasil, Colombia, Ecuador y Paraguay). Brasil tiene una posición muy particular ya que es ocasional exportador e importador a la vez.

Al analizar la evolución del comercio regional de productos lácteos durante el período 1980-1986 se aprecia que el comportamiento del mismo no es ajeno al que tuvo el comercio total de la región en ese período y a las variables que lo determinaron. En efecto a partir de 1980 el alza de las tasas de interés y la caída de los precios de las exportaciones de los productos regionales llevó a grandes déficits en cuenta corriente a los países de la región, lo que produjo un cese de los pagos destinados a servir la deuda externa y como contrapartida, a un cese de crédito fresco por parte de la banca privada internacional. Como resultado se produce escasez de divisas en casi todos los países de la región lo que obligó por un lado a contener las importaciones y por otro a expandir las exportaciones (2).

Para la ALADI en su conjunto, la contracción de las importaciones comienza en el año 1982, donde las mismas disminuyen un 22% respecto al año anterior, es especialmente fuerte en 1983 cuando la contracción alcanzó al 31%, y que arroja una tasa compuesta de disminución del 46% en esos dos años. Para el año 1984 se presenta un repunte de las importaciones respecto al año anterior del 3% pero sigue siendo inferior a los guarismos del año 1981 en un 45%. En los años 1985 y 1986 se presenta un leve incremento de las importaciones, pero prácticamente se mantienen los mismos porcentajes de disminución respecto al año 1981 (Cuadro 4).

Dentro de este marco de las importaciones totales de la región también se movieron las correspondientes al sector lechero. El valor máximo de las importaciones de productos lácteos se alcanzó en 1981, año en que llegaron a un valor de

2) "El comercio intrarregional en la primera mitad de la década del 80" (ALADI/SEC/Estudio 44).

876 millones de dólares. A partir de 1982 acompañan la contracción de las importaciones totales, y su valor se redujo en un 31% en ese año, y en un 35% en 1983 lo que significó una reducción compuesta del 55% para esos dos años. En 1984 el valor de las importaciones se mantuvo casi similar al del año anterior, pero las mismas descienden nuevamente en 1985 un 13%, no siguiendo la tendencia del comercio regional que había presentado para ese año un leve crecimiento.

En 1986 se revierte abruptamente la tendencia descendiente y las importaciones de lácteos alcanzan los 584 millones de dólares que representan un incremento respecto al año anterior del 70%. Si bien casi todos los países de la región presentan un incremento de sus importaciones la tendencia ascendente en este último año obedeció fundamentalmente a la demanda excepcional de Brasil como consecuencia de la aplicación del Plan Cruzado, lo que se tradujo en un mayor poder adquisitivo de su población y precios internos nominales congelados. Brasil pasó de importar 24 millones de dólares de lácteos en 1985 a importar en 1986 más de 280 millones de dólares, valor 12 veces mayor al de aquel año. Sin embargo las importaciones de los países de ALADI para 1986 siguen siendo bastante inferiores a las registradas en 1981 ya que son un 33% inferiores.

El valor de las importaciones regionales de productos lácteos ha sido entonces, decreciente a partir de 1981, donde tuvo su punto más alto, para recuperarse en 1986 pero sin llegar a los niveles del comienzo. El valor acumulado de la caída del comercio 1982-1986 frente al nivel de 1981 es de 2 mil millones de dólares, o sea unos 400 millones de dólares anuales; lo que representa un nivel anual promedio inferior en un 51% al de 1981 para el valor de importaciones regionales de productos lácteos desde el mundo. De esta forma puede decirse que el efecto de la crisis externa sobre las importaciones de lácteos ha sido reducir su valor a la mitad frente a los niveles que se presentaron en el año 1981.

El volumen de las importaciones totales ha mostrado a lo largo del período 1980-1986 notorias fluctuaciones. La tendencia descendente se muestra a partir de 1981, aunque en forma menos acentuada que el valor, debido principalmente al descenso que tuvieron los precios internacionales de productos lácteos. En 1983 el volumen creció un 2% para caer nuevamente un 6% en 1984. En 1985 comienza un repunte del volumen importado que culmina en el año 1986 donde se presenta el mayor registro del período con 1.235 toneladas lo que significa un incremento del 188% respecto al año anterior. Este importante aumento del volumen importado en 1986 no se refleja en el valor del mismo ya que la reducción de los precios internacionales de lácteos compensó un mayor egreso de divisas.

Las exportaciones de lácteos crecen en forma sostenida hasta 1983 inclusive, año en el cual se presenta el valor más elevado con 88 millones de dólares. En 1984 el valor exportado cayó por única vez en el período pero haciéndolo en forma significativa ya que se redujo en el orden del 60%. Para 1985 las mismas se recuperan un 14% y en 1986 el incremento es del 49% correspondiente a 61 millones de dólares, cifra que está aún por debajo de las exportaciones obtenidas en los años 1980, 1981, 1982 y 1983.

En resumen los sucesos de los primeros años de la década llevaron a los países de la región a una contracción de las importaciones de lácteos y a una expansión de las exportaciones aunque esto último no pudo mantenerse en forma constante a través de los años debido fundamentalmente a la creciente rigidez de los mercados extrarregionales.

3.2 Estructura del comercio

La disminución de las importaciones fue bastante generalizada para los distintos productos lácteos y para los diferentes países.

En lo que se refiere a las importaciones por productos (Cuadro 6) vemos que la estructura de las mismas se ha mantenido constante a lo largo del período 1980-1986. También se verifica a nivel de producto una elevada concentración en las importaciones regionales. La leche condensada y en polvo significa el renglón más importante de importación de lácteos ya que representa algo más de las tres cuartas partes del valor relativo total de las importaciones globales. Durante el período 1980-1986 la región importó leche condensada y en polvo por un valor de 428 millones de dólares de promedio anual. Todos los países de la región registran importaciones de este producto pero se destacan México y Venezuela con un 35% y un 33% del total importado respectivamente.

A la leche condensada y en polvo le sigue en orden de importancia la mantequilla que representó el 12.5% de las importaciones totales. Este producto ha venido disminuyendo su participación a lo largo del período considerado ya que de representar el 13.8% del valor total de las importaciones en 1980 pasó a un 10.2% en 1986 y ser de esta manera desplazado por los quesos al tercer lugar en orden de importancia. El principal importador de mantequilla en la región es México con el 47% del valor total, le sigue Perú que representó el 22%.

Las importaciones relativas de quesos, han representado una participación porcentual del 9% en el promedio anual, siendo lo más destacado su notorio descenso en la participación a partir de 1980 hasta 1986 año en el cual se recuperó notoriamente para participar con el 14.4% de las importaciones relativas totales. En este rubro Venezuela es el principal comprador de la región con un poco más del 27% del valor total, siguiéndolo en orden de importancia Brasil (20%), México (12%) y Argentina (8%).

La estructura por producto de las exportaciones regionales de productos lácteos (Cuadro 5) ha mostrado notorias fluctuaciones a lo largo del período 1980-1986, aunque también aquí se verifica una elevada concentración. Los quesos cubrieron un promedio del 48% del comercio de exportación, seguido por la mantequilla y la leche condensada y en polvo que representaron el 27% y el 23%, respectivamente.

En términos generales dentro de las exportaciones por producto se destaca el descenso de la participación relativa de las exportaciones de quesos a partir del año 1980, donde alcanzara casi el 67% del total, hasta llegar a 1983 con sólo el 23%, único año donde las exportaciones de mantequilla ocuparon el primer lugar en el ranking de exportaciones por producto con el 45% del

total. A partir de 1984 las exportaciones de queso vuelven a recuperar su participación relativa hasta llegar a 1986 con el 68% del total.

Por el contrario la participación de la mantequilla en las exportaciones tuvo un crecimiento a partir de 1980 (representaba el 11% y era el tercer producto en importancia luego del queso y la leche condensada y en polvo) y hasta 1983 año donde presentó el punto más alto del período (45%), para luego volver a descender y llegar a 1986 con el 18.5% del total exportado.

La participación relativa de las exportaciones de la leche condensada y en polvo tuvo un ascenso continuo hasta 1982 donde alcanzó el 31% del total para luego comenzar a descender en forma progresiva hasta el año 1986 donde presentó un porcentaje del 11.6%.

Como se mencionara al comienzo también las exportaciones regionales de lácteos están concentradas en un número reducido de países. De las exportaciones globales la leche condensada y en polvo en el período 1980-1986, el 75% de las mismas fue realizado por Argentina. Exportó casi 11 millones de dólares anuales de promedio de los cuales vendió a la región el 79%. Uruguay exportó un promedio anual de 2.5 millones de dólares lo que representa el 17% del total. Prácticamente la totalidad de sus exportaciones, Uruguay las vendió a la región. De acuerdo a estos porcentajes las posibilidades de un incremento en el corto plazo del comercio intrarregional de leche condensada y en polvo descansan fundamentalmente en los aumentos de producción de estos dos países.

Uruguay fue el principal exportador regional de mantequilla en 1980-1986 con 11 millones de dólares anuales de promedio (63.2% de las exportaciones totales de ALADI). Argentina lo sigue en importancia con casi 4 millones de dólares anuales de promedio (21% del total exportador). Del resto de los países de la región sólo se destacan las exportaciones de Brasil con 2.7 millones de dólares anuales de promedio (15.3% del total).

Del total de quesos exportado por la región casi el 48% se originó en Argentina (14.7 millones de dólares de promedio anual); de las mismas sólo el 22% tuvo como destino final a la región. Lo siguen en orden de importancia Uruguay y Colombia con el 29% y el 22%, respectivamente.

3.3.- El comercio intrarregional de productos lácteos

Importaciones provenientes desde terceros países y principalmente desde los Estados Unidos, la CEE, Canadá y Nueva Zelanda ha sido y es una de las características más relevantes del mercado regional de productos lácteos, especialmente en el caso de la leche condensada y en polvo donde el nivel de abastecimiento regional sólo alcanzó en el período 1980-1986 al 3%.

Según se observa en los Cuadros 7 y 8 la participación de las importaciones desde la región en las importaciones totales fluctuó de 5.0% en 1984 a 8.6% en el año 1983, presentando un promedio a lo largo del período 1980-1986 del 7.2%. Este porcentaje se encuentra bastante por debajo del promedio del resto de los productos básicos agrícolas que fluctuó entre un 19% y un 25% entre 1980 y 1985. Este bajo nivel de abastecimiento regional se explica fundamentalmente por el coeficiente de los principales países importadores. México presentó un coeficiente de abastecimiento del 0.4% mientras que Venezuela importa desde la región el 0.2% del total de lácteos. Dado que estos dos países son precisamente los que tienen menores coeficientes de abastecimiento al considerar el nivel de importaciones generales, se puede presumir que los factores que dificultan sus compras globales en la región son los mismos que determinan el bajo nivel de compras de productos lácteos (costos de transporte, comercialización, compensación con terceros países, etc.).

El comercio intrarregional ha sido algo significativo sólo en quesos donde el grado de abastecimiento regional se situó en un promedio del 40%, sin embargo su contribución al coeficiente general es mínimo ya que las importaciones globales de este producto representan sólo el 9% del total de productos lácteos.

A lo largo del período 1980-1986, con excepción de la manteca, se nota una tendencia a reducir las compras de origen regional en beneficio de las de terceros países. Si bien no se notan fluctuaciones fuertes de un año a otro se observa un reducido nivel de abastecimiento regional en los años 1984 y 1985. Todo esto indica que el campo para desviación de comercio de productos lácteos es amplio y sería un avance importante el de establecer metas dirigidas a acercarse a niveles más elevados de abastecimiento regional.

En las exportaciones regionales se observan diferencias significativas en cuanto a su participación en el total global. En forma contraria al resto de los productos agropecuarios, la mayor parte de las exportaciones de lácteos tiene como destino a la misma región. Los subsidios otorgados por los países desarrollados impiden a los exportadores regionales competir en mercados distintos a los regionales. Para el promedio del período 1980-1986 el porcentaje dirigido a ALADI fue del 58.4% (Cuadro 7).

Si analizamos la evolución de las exportaciones a la región vemos que a partir de 1981 empiezan a perder participación. El porcentaje de las exportaciones totales de lácteos de ALADI vendido a la misma región bajó de 82.1% en 1980 a 35.7% en 1983. Esto es producto fundamentalmente de la compresión del mercado regional, ante lo cual los exportadores de lácteos buscaron expandir sus ventas hacia el resto del mundo. En los años siguientes a 1983 el coeficiente de absorción mejora sensiblemente hasta llegar a 1986 con el 74%.

En otros términos, vinculando ambos coeficientes puede decirse que el comercio intrarregional de lácteos se ha debilitado a lo largo del período 1980-1986 como efecto de la contracción general de importaciones.

4. INTEGRACION REGIONAL: SITUACION Y PERSPECTIVAS

4.1 Aspectos conceptuales

La integración económica es el proceso mediante el cual se reduce y elimina la discriminación basada en nacionalidad que pueda existir entre los bienes, servicios, empresas, trabajo y capital que se produzcan, establezcan o movilicen dentro del territorio de un grupo de países que deciden integrarse.

La integración económica está íntimamente ligada a un proceso político paralelo, del cual necesariamente procede y en el cual se apoya para avanzar. Esta, a su vez, puede tener nacimiento y motivación en fuentes muy diversas que van desde las aspiraciones históricas a las conveniencias geopolíticas, por lo que las fuerzas que generan su iniciación son también diferentes. Para que el proceso avance más allá de sus etapas iniciales es necesario que, luego de un período prudente, la integración económica muestre resultados positivos sobre el bienestar de la población que se integra, con el fin de hacerla deseable por sí misma. Ello reforzará el apoyo político, hará posibles mayores avances en el proceso y contribuirá a enfrentar o dar solución a los continuos problemas y fricciones que necesariamente generará la cesión de soberanía y la defensa de los intereses nacionales afectados por el proceso de integración. De no producir un resultado neto positivo sobre el bienestar, el proceso de integración económica se detendrá ya que, inevitablemente, el apoyo político que lo sustenta tenderá a agotarse, con independencia de lo importante que sean sus motivaciones. A falta de beneficios económicos importantes, la fuerza política que lo apoya tenderá a erosionarse, puesto que las ventajas en este importante plano no compensarán los sacrificios hechos para alcanzarlos.

4.2 Etapas de un proceso de integración económica

En relación con países de la región se pueden distinguir tres etapas de un proceso de integración.

- La primera, consiste en ir eliminando la discriminación entre los bienes y servicios producidos por los países que se integran y tiene como finalidad la formación de un mercado ampliado único. En países con políticas económicas estables este objetivo se logra mediante la liberación del comercio intrarregional (3) más la adopción de un arancel externo común

(3) La liberación del comercio comprende el eliminar las restricciones cuantitativas y reducir y suspender los gravámenes que se apliquen sobre las importaciones originadas en cualquiera de los países que se unen al proceso.

(4), con lo que se forma una Unión Aduanera. En países donde esta estabilidad no se da, especialmente en relación con la política cambiaria -tanto en lo que se refiere al verdadero valor relativo de las monedas como al derecho a su acceso-, no es posible garantizar que para un bien exista libertad de movimiento y un solo precio en todo el mercado ampliado, y que junto con la persistencia de esa libre movilidad el precio varíe en función de las condiciones reales del mercado y no de factores exógenos, como la particular situación de subvaluación o sobrevaluación de una determinada moneda nacional. Por lo tanto, la armonización de las políticas cambiarias de los miembros, junto con la garantía de libre acceso a las divisas, es una condición necesaria para formar un Mercado Ampliado Único.

- La segunda, cubre la incorporación de los capitales a este proceso. Las diferencias en las productividades del capital que existan en los distintos países al inicio de un proceso de integración, hacen conveniente que su liberación se postergue hasta que el funcionamiento del mercado ampliado las haga más homogéneas. Además, para evitar movimientos especulativos de capitales, es necesario que la puesta en ejecución de esta etapa incorpore antes la armonización de las políticas monetarias, especialmente adoptando un sistema único o coordinado de tasas de interés para el área.
- La tercera, cubre la incorporación de la libre movilidad de la fuerza de trabajo al proceso de integración. Teniendo en cuenta el problema de desempleo que afecta a muchos de nuestros países, ésta debería ser la última etapa del proceso, aunque pueden realizarse en forma previa avances parciales relativos a la mano de obra calificada.

El listado de estas etapas no es excluyente y tiene por finalidad, tan solo, mostrar el uso de los instrumentos económicos que en forma mínima son necesarios para alcanzar los objetivos parciales. De este modo, si para la formación del mercado ampliado se decidiera armonizar, además de la cambiaria, otras políticas económicas relevantes, como la monetaria, por ejemplo, se estarían brindando condiciones mucho mejores para el logro de los objetivos de un mercado ampliado, ya que se facilitaría un empleo más equilibrado de los demás instrumentos útiles para hacer frente a problemas cíclicos de balanza de pagos.

Cuando dichos problemas provienen más que de los ciclos externos, de las políticas económicas propias, la separación que se plantea entre las acciones cambiaria y monetaria resultaría inconveniente y, probablemente, imposible de ejecutar. Esto es así, porque la utilización de la tasa de cambio en función de los objetivos del mercado ampliado requiere que, luego de una determinación inicial de los niveles de paridad que refleje la situación de competencia de cada uno de los países, sus variaciones estén restringidas a determinados límites, que

-
- (4) Tiene por finalidad proteger la producción regional de la competencia del resto del mundo. Por lo tanto, debe tener en cuenta, además del arancel, sobre las importaciones de terceros países, impuestos y otros gravámenes que se apliquen, dentro de un concepto de protección efectiva.

tendrán que ser más ajustados cuanto mayor sea el grado de armonización que se logre. Las bandas de fluctuación deberían otorgar margen suficiente para hacer frente a los desequilibrios de la balanza de pagos de origen externo, cuyo efecto podría ser complementado con mecanismos financieros que permitan políticas de estabilización extendidos en el tiempo. Sin embargo, si las fuentes del desequilibrio son las políticas internas, especialmente la expansión de la demanda, y se deja que sus efectos se acumulen por demasiado tiempo, dando lugar a fuertes desequilibrios inflacionarios y de pagos externos, el mantenimiento de la paridad de la tasa de cambio requerirá continuos y probablemente crecientes ajustes en las tasas, lo que es difícil de supervisar y puede tener efectos negativos sobre el mercado ampliado. Además, cuando esta situación deba corregirse, las bandas límite de la armonización cambiaría restarían grados de libertad en la aplicación de las políticas de ajuste y podrían constituirse en serios motivos de conflicto.

Ahora bien, los sustanciales sacrificios de soberanía que implica una armonización de las políticas cambiarias y monetarias, así como otras relevantes, solo serán posibles si los gobiernos de los países que se integran, sobretodo sus autoridades económicas, perciben los beneficios potenciales de llevar a cabo el proceso de integración como muy importantes para mejorar las perspectivas de su propia economía.

La voluntad de integrarse se manifiesta introduciendo objetivos adicionales (los propios del proceso de integración) al formular y utilizar los instrumentos de la política económica, lo que obviamente reduce los grados de libertad de su aplicación para fines internos. Así, para ganar derecho sobre el mercado ampliado, un país cede soberanía sobre el control y regulación de su propio mercado. Luego, si esos beneficios se estiman como poco importantes o de influencia marginal en el funcionamiento de la economía doméstica, o si los efectos benéficos no se materializan, se enfrentarán problemas para hacer efectiva la armonización, la que marchará a ritmo diferente de la puesta en obra de los otros mecanismos integradores, pudiendo, incluso, detenerse. Este caso se dará, por ejemplo, cuando el volumen del comercio entre los países que quieren formar el mercado ampliado es muy pequeño, o cuando crece, a pesar del proceso integrador, a un ritmo muy lento.

Del mismo modo, la existencia de desequilibrios económicos internos conspira, de manera general, contra las posibilidades de llevar a cabo una efectiva armonización de políticas económicas, ya que cuando las situaciones de desequilibrio se agudizan, la necesidad de corregirlas hace necesario la utilización del instrumental económico en función de las urgencias internas, lo que posterga los intereses de la integración.

Por tanto, en general puede señalarse que la existencia de serios desequilibrios internos, sobretodo recurrentes, en los países, es contraria a los avances de la integración y a la integración misma.

Las condiciones mínimas necesarias para formar un mercado ampliado señaladas corresponden al caso general. Estas deberán ampliarse con mecanismos específicos toda vez que lo requiera el

análisis de la realidad que enfrentan los países que se unen. Los más frecuentes, citados a manera de ejemplo, son las normas de origen y las que regulan la competencia comercial, que en muchos casos se necesitan para evitar que empresas de terceros países burlen la protección que se acuerda para las compañías locales, o para prevenir prácticas comerciales domésticas que otorguen ventaja artificial a la competitividad de bienes o servicios de algún país miembro.

4.3 Los beneficios de la integración económica

Un proceso de integración se ejecuta porque cada uno de los países que se adhiere a este compromiso aspira a obtener beneficios superiores a los costos en que incurre. Muchos de estos son difíciles de medir y aun de evaluar y cubren una gama muy amplia que va desde los aspectos culturales hasta la defensa nacional.

En el campo económico los beneficios son también diversos, siendo conveniente marcar la diferencia entre aquellos que son resultado directo del proceso, de los que se derivan de la simple cooperación entre los miembros. Entre estos últimos es común citar el aumento en la capacidad negociadora comercial, la investigación tecnológica, la cooperación financiera, etc. .

Respecto a los efectos directos de la integración propiamente dicha, nunca sus resultados son claros e inequívocos y dependen de un conjunto de factores, como la dotación de recursos de los países, las estructuras productivas con las que se integran y la forma como se ejecuta el proceso. Sin embargo, en general, puede señalarse que, adecuadamente ejecutada, la integración económica brinda a cada uno de los países miembros dos tipos de beneficios económicos. El primero, una mejora en la eficiencia del comercio. El segundo, la posibilidad de aumentar la productividad media del capital, presente y futuro.

Permite una mejora en la eficiencia del comercio en la medida en que la ampliación del mercado hace posible que cada miembro realice mayores niveles de intercambio en condiciones crecientemente beneficiosas, como consecuencia del aumento combinado de la eficiencia en el funcionamiento de las respectivas economías.

Sin embargo, la integración entre países como los nuestros está más asociada con los peligros de un comercio menos eficiente, en la medida en que la formación del mercado ampliado puede hacer posible que empresas con baja productividad, que subsisten sólo por la existencia de una importante protección a nivel doméstico, extiendan su ámbito al mercado integrado (5). Esto es posible si en las otras naciones que se integran no existen industrias competitivas o si los mecanismos del proceso evitan una efectiva competencia. En este caso, los países que

(5) Esto dependerá del nivel de protección común que se acuerde, aunque es más probable que el comunitario llegue a ser menor que el nacional.

tendrán que ser más ajustados cuanto mayor sea el grado de armonización que se logre. Las bandas de fluctuación deberían otorgar margen suficiente para hacer frente a los desequilibrios de la balanza de pagos de origen externo, cuyo efecto podría ser complementado con mecanismos financieros que permitan políticas de estabilización extendidos en el tiempo. Sin embargo, si las fuentes del desequilibrio son las políticas internas, especialmente la expansión de la demanda, y se deja que sus efectos se acumulen por demasiado tiempo, dando lugar a fuertes desequilibrios inflacionarios y de pagos externos, el mantenimiento de la paridad de la tasa de cambio requerirá continuos y probablemente crecientes ajustes en las tasas, lo que es difícil de supervisar y puede tener efectos negativos sobre el mercado ampliado. Además, cuando esta situación deba corregirse, las bandas límite de la armonización cambiaría restarían grados de libertad en la aplicación de las políticas de ajuste y podrían constituirse en serios motivos de conflicto.

Ahora bien, los sustanciales sacrificios de soberanía que implica una armonización de las políticas cambiarias y monetarias, así como otras relevantes, solo serán posibles si los gobiernos de los países que se integran, sobretudo sus autoridades económicas, perciben los beneficios potenciales de llevar a cabo el proceso de integración como muy importantes para mejorar las perspectivas de su propia economía.

La voluntad de integrarse se manifiesta introduciendo objetivos adicionales (los propios del proceso de integración) al formular y utilizar los instrumentos de la política económica, lo que obviamente reduce los grados de libertad de su aplicación para fines internos. Así, para ganar derecho sobre el mercado ampliado, un país cede soberanía sobre el control y regulación de su propio mercado. Luego, si esos beneficios se estiman como poco importantes o de influencia marginal en el funcionamiento de la economía doméstica, o si los efectos benéficos no se materializan, se enfrentarán problemas para hacer efectiva la armonización, la que marchará a ritmo diferente de la puesta en obra de los otros mecanismos integradores, pudiendo, incluso, detenerse. Este caso se dará, por ejemplo, cuando el volumen del comercio entre los países que quieren formar el mercado ampliado es muy pequeño, o cuando crece, a pesar del proceso integrador, a un ritmo muy lento.

Del mismo modo, la existencia de desequilibrios económicos internos conspira, de manera general, contra las posibilidades de llevar a cabo una efectiva armonización de políticas económicas, ya que cuando las situaciones de desequilibrio se agudizan, la necesidad de corregirlas hace necesario la utilización del instrumental económico en función de las urgencias internas, lo que posterga los intereses de la integración.

Por tanto, en general puede señalarse que la existencia de serios desequilibrios internos, sobretudo recurrentes, en los países, es contraria a los avances de la integración y a la integración misma.

Las condiciones mínimas necesarias para formar un mercado ampliado señaladas corresponden al caso general. Estas deberán ampliarse con mecanismos específicos toda vez que lo requiera el

habiendo sido utilizada en varias ocasiones, especialmente en Europa. Buen ejemplo de esta forma lo constituyó el programa del carbón y el acero que varios países de Europa ejecutaron antes de la creación de su Comunidad Económica. Recientemente, el acuerdo argentino-brasileño parecería dirigirse en esta dirección para el desarrollo de varias actividades productivas, consideradas prioritarias.

Conceptualmente, la formación de un mercado amplio específico para un producto o grupo de bienes o servicios debe satisfacer las mismas condiciones que se han señalado para el caso general. Esto es, el intercambio respectivo debe liberarse de gravámenes y restricciones dentro del mercado conjunto; debe ser cubierto por un arancel externo común adoptado por todos los miembros; y, debe llevar a cabo un proceso de armonización de las políticas económicas relevantes, especialmente aquellas que garanticen la estabilidad relativa de los precios, tanto de los productos finales como de los insumos que se utilizan. En este último punto, los instrumentos a utilizarse para satisfacer la condición necesaria, pueden variar respecto a la integración global, ya que, por ejemplo, el armonizar las políticas cambiarias, que constituye la forma más eficiente para lograr la estabilidad de los precios relativos en el caso global, puede remplazarse satisfactoriamente por acuerdos sobre precios o por mecanismos de compensación. Esta posibilidad de sustituir acuerdos globales de armonización de políticas económicas, siempre difíciles, por convenios específicos de alcance limitado determinó que en los varios casos que se conocen se utilizara este enfoque en las etapas iniciales de procesos hacia la integración. Cuando ésta avanza mediante la incorporación de más bienes, el esquema comienza a perder efectividad por las dificultades que representa administrar el uso de instrumentos con fines específicos pero cuyos efectos no pueden ser aislados del resto de la economía. Por lo tanto, cuando los convenios de integración parcial son exitosos deben crear condiciones conducentes a acuerdos globales.

La integración parcial proporciona de manera limitada a los productos que involucra la mayoría de los beneficios asociados con la integración global; sin embargo, lleva latente los peligros relacionados con la formación de enclaves sobreprotegidos que a la larga podrían desperdiciar los beneficios de las economías de escala. Además, al constituir un medio para optimizar la inversión limitada a un área específica, deja de lado los beneficios macroeconómicos de optimizar la asignación general de los recursos que sí proporciona un mercado común.

4.5 Experiencia regional en materia de integración

Los procesos de integración económica en América Latina, luego de los obvios impulsos iniciales, han transitado por un estado de crisis casi permanente, con altibajos generalmente asociados a la reprogramación de objetivos y plazos. Las estructuras económicas y las conductas políticas, condicionaron

desde el inicio la profundidad y configuración de los esquemas de integración. La crisis de la economía regional vino a sumar nuevos elementos y emergencias a un contexto percibido persistentemente como desfavorable, y a un balance generalmente negativo en términos de expectativas y realizaciones.

Las circunstancias de los últimos años señalan que la recuperación del comercio intrarregional y la profundización del proceso de integración deben contrastarse con los requerimientos de una realidad económica fuertemente marcada por la persistencia de presiones sobre el sector externo y la capacidad de crecimiento, derivadas del endeudamiento externo regional. En último término, es un dato no trivial, el que las medidas que adoptaron los países de la región son el reflejo de una necesidad de establecer controles más o menos estrictos sobre el sector externo de sus economías, que, en general persiste.

El hecho de que las dificultades para la recuperación del comercio intrarregional estén asociadas con su actual composición y con las posibilidades de mejorar el equilibrio comercial, constituye un elemento a tener presente en el diseño y evaluación de la potencialidad de fórmulas de integración. Todo indica que las nuevas alternativas no podrían expresarse exclusivamente en términos comerciales y que se deberá incursionar en articulaciones más complejas, que combinen compromisos de liberación o "administración" del intercambio, con acuerdos financieros y acciones en el área de la complementación y cooperación económica.

Otro factor a tener en cuenta es la persistencia de las condicionantes estructurales de la integración económica que determinaron las principales dificultades del proceso de integración en las dos décadas anteriores.

Las diferencias en los niveles y estrategias de desarrollo han experimentado cambios que, en general, aumentan la especificidad de las características de cada país miembro y por tanto la complejidad de esquemas o fórmulas que pretendan aplicarse al conjunto. En particular, se ha incrementado la heterogeneidad de las políticas económicas y de sus impactos en la orientación del desarrollo. Las políticas nacionales son menos definidas y estables, y su diversidad y complejidad han generado grandes diferencias en los sistemas de regulación del sector externo de los países miembros (algunos regulan sus importaciones mediante el arancel y no practican control de cambios o lo hacen con flexibilidad, otros mantienen medidas no arancelarias acompañadas a veces de restricciones en los pagos para una parte significativa de sus importaciones, y finalmente algunos ejercen un control estricto de los flujos reales y financieros) cuya instrumentación y objetivos no siempre resultan transparentes. La consecuencia es la dificultad de negociar eficientemente mecanismos o compromisos basados en un instrumento principal o único (la eliminación de restricciones, el otorgamiento de preferencias, etc.), máxime si tienen carácter multilateral o regional.

Las diferentes percepciones de los países miembros sobre la distribución de costos y beneficios del proceso de integración, se refleja en la actualidad en que, mientras ciertos países

tienen una expectativa importante en el crecimiento del comercio y la cooperación regional y procuran impulsarlas en los planos bilateral y regional, otros han adoptado una actitud preponderantemente defensiva y se preocupan por neutralizar los eventuales riesgos de profundizar su inserción regional. Este problema se ha vinculado insistentemente con los desequilibrios comerciales registrados por determinados países o grupos de países.

La limitada complementariedad existente entre las producciones de los países miembros que se ha incrementado en relación a la situación existente en la década de los sesenta. En parte por orientaciones similares de los procesos de desarrollo industrial y en parte por la concentración de las estructuras productivas en los últimos años. Las limitaciones de la oferta exportable constituyen la principal restricción para ampliar las negociaciones y para procurar atenuar los desequilibrios comerciales.

Si bien algunos países miembros muestran grados significativos de integración comercial, éstos se alcanzan fundamentalmente por las relaciones con los países limítrofes y no con el conjunto de la región. La debilidad de las vinculaciones económicas recíprocas de la mayoría de los países miembros, determina que no exista aún una masa crítica de intereses que sustenten las decisiones políticas necesarias para profundizar y ordenar el proceso de integración.

El meollo de un proceso de integración en el que participan países de muy disímil grado de desarrollo y dimensión económica está en encontrar articulaciones sólidas entre los miembros de diferente categoría. Los avances que puedan realizar Argentina, Brasil y México entre sí, no son sustento suficiente para el proceso si no están acompañados de avances paralelos de cada uno de ellos con los países de desarrollo intermedio y los países de menor desarrollo económico relativo. A pesar de los esfuerzos realizados éstos no se han dado (con la excepción de Uruguay frente a Argentina y Brasil), ni se darán salvo que pueda negociarse una apertura competitiva de los mercados de los países mayores y/o que éstos estén dispuestos a dar garantía de mercado para el desarrollo de nuevas producciones o la adecuación y ampliación de las existentes.

Las decisiones necesarias para profundizar y ampliar la integración regional difícilmente podrán ser asumidos en ausencia de una clara percepción de las ventajas que de ella se derivarán para los países participantes. Ello supone tener que superar antecedentes y temores en lo que se refiere al incumplimiento de compromisos, plazos y objetivos, al concepto de que los países mayores no tienen disposición para asumir costos frente a los restantes y a la imposibilidad de corregir o al menos atenuar cierto tipo de desequilibrios.

En síntesis, en base a la experiencia regional hablar de integración supone asumir al menos dos requerimientos esenciales: estar en capacidad de considerar proyectos de largo plazo y tener disposición para aceptar la competencia entre los productores regionales y los productores nacionales en el mercado de los países miembros. Mientras tales condiciones no se den pueden haber soluciones más o menos eficientes a la potencialidad de comercio que surge de la coyuntura y para administrar ciertas

corrientes que constituyen el núcleo del comercio intrarregional. Sin embargo ello en sí mismo no implica un proceso de integración.

4.6 Análisis de las preferencias otorgadas en el ámbito de la ALADI(*)

El análisis de las preferencias otorgadas en AAF (Acerudos de Alcance Parcial) y NAM (Nómina de Apertura de Mercados) y de las listas de excepciones a la FAR (Preferencia Arancelaria Regional) muestra, en general, una gran cautela en la apertura de los mercados de los países miembros a la competencia regional, aún en aquellos casos en que son grandes importadores o exportadores ventajas comparativas.

Entre los grandes importadores, sólo Brasil ha otorgado preferencias sobre la casi totalidad de los productos del sector, siendo beneficiarios Argentina, Chile, México, Paraguay (en parte en la NAM) y Uruguay y en algunos casos Bolivia (NAM). Las preferencias recibidas por Uruguay están, en todos los casos sujetas a cupos o condiciones, limitativas, lo mismo sucede con las recibidas por Argentina (Brasil ha realizado importaciones, durante el trienio, de USD 47:5 desde Uruguay, 12:4 desde Argentina y 1:8 desde Chile). La mayor parte de los ítem de la posición 04.04 (quesos) están exceptuados de la FAR.

México otorgó preferencias en numerosos ítem de las posiciones 04.02 y 04.03 a Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. En la 04.04 otorgó también a Uruguay sujetos a cupos y licencia previa. La posición 04.04 y parte de los ítem de las 04.02 y 04.03 están en lista de excepciones a la FAR. En el período 1984-87 se registran importaciones desde la región en matequilla (04.03) desde Uruguay (USD 637 mil) y quesos desde Uruguay (USD 4:5), Argentina (USD 657 mil), y Ecuador (USD 33 mil).

Venezuela no ha otorgado preferencias, excepto a Uruguay en el ítem 04.03.0.02, con importación prohibida y a Paraguay y Uruguay en los ítem 04.04.1.01 y 04.04.3.99, con importación reservada al Ejecutivo Nacional.

Finalmente, Perú ha otorgado algunas preferencias a Uruguay y Argentina en la posición 04.02 y a Paraguay en la 04.01 y 04.03. Toda la posición 04.04 está exceptuada de la FAR.

Como elementos destacables de la política seguida por los grandes importadores puede señalarse:

- a) Ninguno de ellos ha abierto realmente el sector en condiciones que ambienten una efectiva sustitución de las cuantiosas importaciones provenientes desde terceros países. Brasil, que es el que más se ha aproximado a ello mantiene un estricto control vía cupos.

 (*) Para la elaboración de este capítulo se analizó información del comercio exterior en el período 1984-87. Para propósito de este capítulo se establecen dos grupos de países: Grandes importadores (México, Brasil, Venezuela, Perú y Ecuador) e Importadores menores (Argentina, Chile, Colombia, Uruguay, Bolivia y Paraguay).

- b). Parte de las preferencias favorecen a países que no tienen en la actualidad condiciones de aprovechamiento (Bolivia y Paraguay)..
- c) En la mayor parte de los casos en que el beneficiario tiene potencialidad se mantienen RNA.

Entre los importadores menores, aparecen dos países que muestran situaciones próximas al autoabastecimiento (Colombia y Chile) y otros dos que son exportadores (Argentina y Uruguay).

Colombia, no ha otorgado prácticamente preferencias (dos ítem en quesos a Uruguay y dos a Argentina, en ambos casos con licencia previa), pero tampoco ha incluido productos de sector en las excepciones a la PAR. Chile ha dado algunas preferencias a Bolivia, Brasil, México y Uruguay (las recibidas por Uruguay no sufren margen frente a terceros y las recibidas por México están suspendidas). Una buena parte de los productos del sector está incluida en la lista de excepciones a la PAR. Colombia no ha realizado importaciones desde la región; Chile ha realizado importaciones reducidas desde Argentina (USD 315 mil), Uruguay (USD 274 mil) y Brasil (USD 31 mil).

Argentina, por su parte, ha otorgado una amplia gama de preferencias a Chile, México, Paraguay y Uruguay, que además se beneficia del régimen del CAUCE y algunos ítem a Brasil, en parte en cupos. No ha incluido productos del sector en la lista de excepciones a la PAR. La mayor parte de las importaciones de Argentina provienen de la región (USD 17:9), correspondiendo a Uruguay (USD 17:7) y Brasil (USD 165 mil).

Finalmente, Uruguay ha otorgado concesiones sólo en un ítem (queso roquefort) a Argentina, Chile y Paraguay, y ha incluido a la mayoría de los productos del sector en la lista de excepciones a la PAR. Las importaciones de Uruguay son bajas (USD 397 mil en total) y las regionales provienen de Argentina (USD 47 mil) y Chile (USD 17 mil).

En este segundo grupo de países se observa también una marcada reticencia a una apertura efectiva del mercado con la excepción de Argentina. En el caso de Colombia y Chile, explicable en la medida en que se aproximan al autoabastecimiento.

Los FMDER (Países de Menor Desarrollo Económico Relativo) han otorgado escasas preferencias en el sector.

Bolivia, ha otorgado concesiones a Argentina, Brasil y Paraguay en leche para alimentación infantil, limitadas a las importaciones de la Corporación Boliviana de Fomento u organismos estatales, también otorgó dos ítem (butter oil y quesos) a Uruguay, pero las preferencias correspondientes fueron anuladas por la rebaja general de aranceles.

Ecuador, otorgó preferencias a Uruguay en tres ítem de la posición 04.02 e incluyó la mayor parte del sector en la lista de excepciones a la PAR.

Paraguay no otorgó preferencias e incluyó la totalidad del sector en la lista de excepciones a la PAR.

Desde otro punto de vista, las preferencias otorgadas, incluso por un mismo país, muestran una gran heterogeneidad en magnitud y condiciones. Ello se debe a las diferencias en el tiempo -algunas de las preferencias datan de la ALALC- y en las condiciones generales de negociación de los acuerdos en que están recogidas.

En algunos casos las preferencias son tan bajas (10%) que han sido absorbidas por la PAR. En otros, preferencias expresadas en gravámenes residuales, han sido anuladas por la rebaja del arancel general. Además, es frecuente observar tratamientos diferenciales invertidos (las condiciones para un PDI son más gravosas que para uno de los países mayores).

Si se exceptúan las preferencias recibidas por Bolivia y Paraguay, la liberación total de gravámenes se ha otorgado, en general, sujeta a cupos y/o licencias previas o limitaciones análogas. Este hecho es relevante en la medida en que los productos que registran esas preferencias constituyen el grueso del intercambio intrarregional.

Los gravámenes nominales para terceros, aplicados por la mayoría de los importadores permitirían negociar preferencias efectivas (la excepción sería México en la posición 04.02 con muchos ítem en 10 y 15%). No obstante, buena parte de las importaciones deben estar siendo hechas por organismos estatales.

En resumen, las cifras de exportación e importación indican que un mayor autoabastecimiento regional depende no sólo de mejorar las condiciones de acceso a los mercados, sino también de incrementos en la producción.

A su vez, para los países exportadores, el mercado regional es el principal destino de sus ventas. Los incrementos en la producción deberían estar apoyados en una apertura de mercados confiable en el largo plazo.

La negociación de cuotas (tipo Brasil/Uruguay o México/Uruguay) libres de gravámenes puede ser una etapa intermedia ante la imposibilidad de liberación incondicional, siempre que se incrementen los cupos actuales, se amplíen a todo o a la mayor parte del sector, beneficien a todos los exportadores potenciales de la región y no estén sujetos a otras restricciones que las necesarias para controlar el cupo. Medidas de este tipo deberían ser adoptadas principalmente por los grandes importadores (México, Brasil, Venezuela y Perú).

De parte de los países que están en posición de autoabastecimiento no es dable esperar mayores aperturas en el corto plazo. En cambio, los exportadores netos (Argentina y Uruguay) podrían también abrir sus mercados a la competencia, en la medida en que su producción tenga una colocación creciente en el exterior y no dependa, como en la actualidad, de sus mercados internos.

5. VIABILIDAD Y CONVENIENCIA DE LA NEGOCIACION DE UN ACUERDO REGIONAL SOBRE PRODUCTOS LÁCTEOS

Tomando como marco de referencia la situación actual del mercado mundial y regional de productos lácteos y el estado de las negociaciones dentro del proceso de integración regional, en el presente Capítulo se analiza, en primer lugar, la viabilidad y luego el grado de prioridad que tendría el propiciar acciones orientadas a la suscripción de un acuerdo sobre productos lácteos. Resulta evidente que la factibilidad del proyecto no constituye argumento suficiente para sugerir su inclusión en la agenda de negociaciones de los países de la región; para que eso suceda se requiere demostrar adicionalmente que este emprendimiento contribuye mejor que otras iniciativas a crear las condiciones necesarias para el funcionamiento de un mercado regional. En otras palabras, siendo bastante amplio el terreno que abarca la integración económica regional y no habiéndose generado hasta la fecha una masa crítica de acuerdos comerciales y de complementación que sustenten por sí solos la evolución y desarrollo del proyecto integracionista, debemos aplicar el criterio de economía de medios (o iniciativas) buscando aquellos que tengan el mayor impacto posible en cuanto a la creación de condiciones para acuerdos más compromisorios y estables.

Para apreciar la viabilidad de un acuerdo regional de productos lácteos analizaremos los factores positivos que servirían de apoyo a dicha iniciativa. Complementariamente se considerarán los principales obstáculos a su eventual adopción y puesta en funcionamiento.

5.1 Elementos que podrían favorecer la negociación de un acuerdo regional de productos lácteos

Para la identificación de los factores positivos es necesario tener presente la discusión conceptual sobre el proceso de integración económica (Capítulo 4), en particular lo relativo a las condiciones necesarias y suficientes para el funcionamiento de cada una de sus etapas.

Adicionalmente el hecho de considerar a los productos lácteos como una categoría de análisis homogénea, cuando en la práctica cada producto presenta características propias diferentes a las de otros incluidos en la misma categoría, hace que alguno de los factores mencionados no tenga el mismo rol e importancia para el análisis de la viabilidad de un acuerdo regional.

- Mercado mundial caracterizado por sobreproducción e importantes subsidios.

Este en sí mismo es un factor negativo que ha limitado el desarrollo del sector lácteo en la región. Sin embargo en la hipótesis de la negociación de un acuerdo regional este factor se convierte en claramente aglutinante de los países productores con capacidad de exportación, sin que necesariamente se convierta en algo negativo para los intereses de los países importadores.

Recapitulando las características actuales del mercado mundial de lácteos (Capítulo 2) se puede afirmar a pesar de la tendencia a la reducción del contingente de animales y al abastecimiento de cupos de exportación por parte de los principales exportadores, en el mediano plazo subsistirá la política de importantes subsidios a la producción y al comercio lo que a su vez desalentará una expansión de la oferta regional a menos ésta se oriente a un mercado más estable y ordenado que el mercado mundial. En base a las cifras de producción y consumo que se presentan en el Anexo Estadístico se puede concluir que la capacidad de negociación de los países latinoamericanos para influenciar al mercado mundial de productos lácteos es prácticamente nula. Más factible parecería ser la negociación de un acuerdo regional que regule producción y comercio y sienta las bases para aumentar la inversión, elevar la productividad y mejorar tecnológicamente el proceso de producción y distribución de productos lácteos.

El argumento de que un mercado mundial inestable y fuertemente subsidiado podría ser un factor negativo para la suscripción de un acuerdo regional, en la medida en que los países importadores opten por la ventaja comparativa de comprar productos subsidiados en lugar de productos de origen regional a precios "menos competitivos" no es del todo válido teniendo en cuenta lo ocurrido en el mercado internacional en la presente década. Por el contrario esto que fue válido en las condiciones imperantes en el mercado internacional en la década del setenta, cambió a partir de las políticas de limitación de producción adoptada por los países de la CEE y Estados Unidos. La previsión de los analistas es que la leche no regresará a los precios de mediados de la década del 80 y que por otro lado los niveles de ayuda alimentaria a partir de productos lácteos disminuirán en forma improtante mientras el precio se mantenga a niveles razonables.

Dentro del panorama comercial expuesto anteriormente, tanto a los países exportadores como a los importadores les convendría sentar las bases de un mercado regional más estable y menos subsidiado.

- Existencia de productores eficientes dentro de la región

Como se ha mencionado anteriormente, en opinión de los especialistas de la FAO en la región existen productores de leche cuyo costo de producción está entre los más bajos del mundo. Este factor es tal vez el más importante para sustentar la factibilidad de un mercado regional de productos lácteos. Una de las conclusiones más importantes de las evaluaciones del avance de los distintos procesos de integración que se llevan a cabo en América Latina apunta al excesivo énfasis en la sustitución de importaciones, unido a la falta de transparencia de las condiciones de competencia entre los productores regionales. Esta situación permitió que al amparo del proceso de integración se establecieran industrias de exportación fuertemente subsidiadas apoyadas en ventajas comparativas inexistentes y se pretendió que los importadores a nivel regional absorbieran los mayores costos de una ineficiencia que no era transitoria sino más bien estructural.

Todo parecería indicar que los productores regionales de lácteos con capacidad de exportación son eficientes a nivel internacional; la mejor prueba de ello es que están exportando actualmente a diferentes destinos sin necesidad de subsidios dirigidos específicamente al sector o al producto.

En términos generales, la existencia de producción regional en términos competitivos e incluso con ventaja respecto de los productores de otras regiones reduce la magnitud del eventual conflicto de intereses con los países importadores en la negociación de un acuerdo regional.

- Bajo nivel de autosuficiencia regional

Como se mencionó anteriormente los países de la ALADI tienen un nivel de abastecimiento regional del 7.2% en el período 1980-86. Más directamente, en el período comentado importaron productos lácteos por US\$ 3.885 millones mientras que las exportaciones totales llegaron solamente a 447 millones de \$.

La magnitud del mercado regional si bien no tiene significación a nivel mundial, sí representa una meta de gran importancia para los exportadores de la región. Lo anterior se debe analizar conjuntamente con las políticas de autosuficiencia y seguridad alimentaria que han adoptado los países de la región para destacar el hecho de que la integración regional puede contribuir en forma eficiente al logro de ambos objetivos.

- Clara identificación de países importadores y exportadores y áreas de complementación

Como se dijo anteriormente existen dos países con un significativo excedente exportable de productos lácteos, Argentina y Uruguay, a los que se ha añadido a partir de 1986 Chile. Un segundo grupo de países que exportan e importan productos lácteos está formado por Brasil, Colombia, Ecuador y Paraguay. Por otro lado se tiene un grupo de países que son claramente deficitarios, dicho grupo está constituido por México, Venezuela, Bolivia y Perú. Se debe hacer una mención especial a Venezuela ya que como se indicó anteriormente a lo largo de la presente década ha llevado a cabo un importante programa de expansión de producción con una clara orientación hacia la autosuficiencia.

Sin embargo, si bien se puede identificar claramente el perfil exportador o importador de cada uno de los países de la región eso de ninguna manera significa que ese será su rol permanente en el contexto de un eventual acuerdo regional de productos lácteos. En términos generales, se pretende que a través del mercado ampliado cada uno de los países desarrolle sus capacidades sectoriales y con la cooperación de los exportadores tradicionales aproveche las ventajas comparativas en la producción, transformación y comercialización de productos lácteos. Algo que se debe tener presente de la experiencia en materia de integración regional luego de casi tres décadas de negociaciones es que acuerdos que benefician consistentemente a unos y que no son compensados a través de

otros productos se convierten a lo largo en acuerdos inestables con alto grado de incumplimiento de obligaciones por parte de los países que lo suscribieron.

La circunstancia actual de endeudamiento externo por la que atraviesa la región y su impacto sobre el comercio intrarregional, en particular a partir de 1982, hacen totalmente inviables las negociaciones donde alguna de las partes percibe que los beneficios de la integración no son distribuidos en forma equitativa. En otras palabras, la limitación de divisas que afecta por igual a todos los países de la región se traduce en un control bastante minucioso de costos y beneficios del proceso de integración a fin de que el balance, a corto plazo, sea siempre positivo. Esto hace que las negociaciones de instrumentos de carácter regional tengan reducida viabilidad o en el caso de llegar a suscribirse encuentren grandes dificultades para ser puestos en vigencia por parte de los países miembros.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a afirmar que en el futuro los acuerdos de carácter sectorial o por producto tendrán que ir más allá del simple establecimiento de preferencias y eventual eliminación de restricciones no arancelarias. En los tramos que nos falta recorrer en materia de integración especial énfasis se tendrá que poner en los aspectos de financiamiento del comercio, complementación económica y transferencia de tecnología. Esta discusión se retoma más adelante al considerar la estrategia de diseño del acuerdo.

- Experiencia regional en negociación de productos lácteos

Si bien los avances en materia de negociación de preferencias y de eliminación de restricciones al comercio han sido limitados a nivel de la región, se debe tener presente que éstas se llevan a cabo desde la época de la ALALC y han permitido que exportadores e importadores lleven a cabo una magnitud de operaciones de cierta significación, en especial para algunos países que han desarrollado su sector lácteo o realizan importantes operaciones de importación. Esa experiencia es en sí misma una adecuada base de negociación para menores emprendimientos dentro del sector. Si bien debemos anotar que a lo largo del tiempo transcurrido no se ha logrado aprobar normas bromatológicas comunes (proyecto actualmente en ejecución a través de la ALADI con el apoyo de productores de Argentina y Uruguay), existe un cúmulo de experiencias en base a operaciones exitosas de comercio que han sentado las bases de confianza entre proveedores y compradores. Cualquier emprendimiento de carácter regional tendrá necesariamente que diseñarse a partir de las experiencias exitosas y también de las que presentaron dificultades a nivel de operadores económicos del sector.

5.2 Elementos que podrían dificultar la negociación de un acuerdo regional de productos lácteos

Igual que en el caso anterior no siendo homogéneo el grupo de productos materia de análisis, algunos factores podrían jugar un rol diferente o neutro en ciertos productos y constituirse en la principal limitación en otros.

- Condiciones generales de compra que no favorecen al productor regional

Igual que en otros productos básicos la comercialización de los lácteos está fuertemente influenciada por la participación del Estado a través de organismos de carácter empresarial cuya modalidad de operación (licitaciones o concursos de precios) tiende a favorecer al exportador de fuera de la región. Dentro de las condiciones de compra un factor casi tan importante como el precio del producto es la modalidad y condiciones de financiamiento. Este problema que se ha dado tradicionalmente entre los países de la región en la comercialización de productos básicos se ha visto agravado en la presente década por la situación de endeudamiento y los problemas que a generado a nivel de la balanza de pagos.

En tal sentido, los exportadores se han visto forzados a mejorar sus condiciones de financiamiento para poder concretar operaciones con otros países de la región.

- Dificultades de los países para aceptar compromisos con relación a productos sensibles

No obstante la facilidad con que se puede identificar el perfil de importador, exportador o autosuficiente de cada uno de los países, en los productos lácteos al igual que en otros productos básicos existe renuencia por parte de las autoridades nacionales de asumir compromisos de compra a mediano o largo plazo. Parecería que se mantiene latente la expectativa de autosuficiencia alimentaria, aún cuando a nivel regional dicho objetivo podría lograrse en forma más eficiente.

Esto ha impedido el avance de las negociaciones más allá del otorgamiento de preferencias temporales, por lo general sujetas a la aplicación de cupos, y un limitado esfuerzo por eliminar las restricciones no arancelarias.

- Políticas nacionales de seguridad alimentaria

Este objetivo desde todo punto de vista loable ha tenido en el caso de los productos lácteos un factor negativo con relación al desarrollo de la producción y comercio regional. Como se comentó anteriormente los países excedentarios de productos lácteos establecieron programas de ayuda alimentaria a través de los cuales colocaron dichos productos afectando seriamente el precio del mercado internacional.

Debemos indicar que como consecuencia de las políticas adoptadas por la CEE y los Estados Unidos en el sector de productos lácteos, este factor tendrá un peso relativamente menor como factor limitante hacia la concreción del mercado regional.

5.3 Estrategia para el diseño del acuerdo regional

A partir de la experiencia reciente en las negociaciones comerciales en el marco de la ALADI, tanto para productos agropecuarios como para productos manufacturados, se identifican a continuación algunos elementos que deberían ser tomados en cuenta en el diseño de un mercado regional de productos lácteos.

- Empezar con un grupo reducido de países

Una de las causas del lento avance de la integración regional fue la adopción de la cláusula de la nación más favorecida que determinó, en la práctica, que "se avanzara a la velocidad de más lento". La flexibilización introducida en el Tratado de Montevideo 1980 permite emprendimientos de carácter bilateral con la obligación de permitir la adhesión de terceros previa negociación.

En el sector lácteo se debería empezar con un grupo de países cuyos vínculos comerciales sean suficientemente estrechos para compensar con otros productos los eventuales desequilibrios que se podrían presentar en el marco del acuerdo. En el caso de los países de la ALADI se podría pensar en un acuerdo sobre productos lácteos cuyo núcleo inicial estaría constituido por Argentina, Uruguay y Brasil y que, tan pronto como las circunstancias lo permitan, debería tender a la incorporación de México. Esta identificación preliminar de países no solamente toma en cuenta la existencia de productores excedentarios e importantes importadores de extrazona sino -y más relevante aún- la existencia de otros acuerdos de integración que viabilizan la compensación de los desequilibrios comerciales generados por el acuerdo.

Sin embargo, esta condición de flexibilidad y gradualidad en el punto de partida no debe dar pie a que se cristalice un sistema de preferencias -aún cuando sea eficiente en sí mismo- entre un grupo pequeño de países. La única vía para prevenir que esto suceda es la incorporación progresiva de otros países importadores y eventualmente exportadores regionales que acepten operar bajo las condiciones definidas por el acuerdo.

Insistimos nuevamente en las ventajas que se dan en el sector lácteo por la existencia de productores bastante eficientes en términos internacionales lo que evita al inicio el desinterés de los países importadores por tener que pagar un precio adicional como costo de la integración.

- Para que el acuerdo sea exitoso se debe evitar que perpetúe roles de importador y exportador entre los países que se adhieran

En las etapas iniciales de la integración por donde actualmente transita la región, se pone excesivo énfasis en los resultados a corto plazo y se valoriza como un logro el excedente comercial. Esta apreciación se ha visto agravada en el último quinquenio con la situación de endeudamiento externo de los países de la región. En esa perspectiva resulta, inimaginable la negociación de un acuerdo que mantiene la calidad de compradores permanentes de unos y de vendedores por parte de otros países. Para que los países que tienden a la autosuficiencia se interesen por un acuerdo de productos lácteos, éste debe incluir acciones de transferencia tecnológica y coinversión de los países excedentarios en aquellos con potencial de desarrollo en el sector. Como lo demuestran las cifras que se presentan en el anexo estadístico la magnitud actual del mercado regional justifica plenamente este tipo de iniciativas.

Una condición adicional a la mencionada anteriormente es que en las etapas iniciales del acuerdo se debe evitar que un país o un grupo de ellos asuma costos desproporcionados con relación a los beneficios que obtiene del acuerdo. La escasez de divisas en casi todos los países de la región hace innecesario mayor comentario.

- Toda iniciativa regional de carácter sectorial debe ser transitoria y servir para la creación de condiciones para el mejor funcionamiento del futuro mercado regional

Si bien la integración por rama o actividad permite identificar las áreas de consenso y definir acciones de cooperación y complementación para facilitar la adopción de normas generales de comercio, debe tenerse muy presente que dichas iniciativas se agotarán rápidamente si no se ven acompañadas de iniciativas paralelas en otros sectores y adicionalmente de algunos intentos de armonización de políticas. En tal sentido la negociación de un acuerdo regional de lácteos tiene que ser emprendida en el entendido que su éxito dependerá de la adecuada distribución de beneficios y costos en el que la apreciación de cada una de las Partes Contratantes deberá tomar en cuenta la totalidad de acuerdos para hacer su evolución. Cuanto mayores y más estrechos sean los lazos económicos y comerciales entre los países, mayor será la posibilidad de potenciar aún más dichas relaciones a través de la creación del mercado ampliado.

Dada la diferente dotación de recursos con que cuentan los países de la región y la poca complementariedad de sus estructuras productivas es fácilmente demostrable que para el diseño de un mercado regional de lácteos se tendrá que pensar en un marco mucho más amplio que la totalidad de los productos básicos agropecuarios ya que en dicho ámbito de productos se dan desequilibrios de cierta significación.

- El acuerdo no puede reposar exclusivamente en negociación de preferencias y eliminación de restricciones

La experiencia regional indica que luego de muchos años de negociaciones primero en el ámbito de la ALALC y luego en ALADI se ha avanzado en forma limitada en los productos manufacturados y relativamente poco en los productos agropecuarios, en particular los básicos. Pero no ha sido solamente la naturaleza diferente de los productos lo que ha creado este avance desigual; el instrumental de negociación empleado correspondía a la etapa de sustitución de importaciones en donde la expansión del comercio se esperaba como una consecuencia directa de la liberalización del mismo sumado al otorgamiento de preferencias.

El escenario regional ha cambiado y como consecuencia se debe revisar el instrumental utilizado para profundizar los esfuerzos de integración. En tal sentido, resulta indispensable destacar la necesidad de incorporar adicionalmente programas de complementación, financiamiento, transferencia de tecnología e inversiones conjuntas.

Conceptualmente el término complementación sugiere la especialización de producciones a partir de las diferencias existentes en las estructuras productivas o de una negociación como resultado de la cual cada país participante debe asumir un determinado segmento de actividad económica.

- Importante participación de los operadores económicos en el diseño del acuerdo

La identificación de productos o grupos de productos que ofrecen mayores posibilidades de negociación por pares o grupos de países, y promover la realización de esas negociaciones mediante un esfuerzo combinado de operadores económicos (productores y comercializadores) y Gobiernos. Dicha selección debería incluir posibilidades que generen la expectativa de los impactos significativos en el desarrollo y diversificación de la oferta exportable en los países que se asocian al acuerdo, la modernización de sus economías y la atenuación de los desequilibrios del comercio intrarregional. Como se dijo anteriormente, las negociaciones deberán involucrar un instrumental más diversificado que el tradicional, diseñado específicamente para cada sector, incluyendo en el caso de los productos lácteos las compras estatales, el intercambio compensado, esquemas específicos de apoyo financiero, cooperación tecnológica, cooperación empresarial y otras modalidades instrumentales que se estimen adecuadas para materializar los consensos que se alcancen sobre los resultados de la negociación.

6. CONCLUSIONES

1. El entorno del mercado mundial de productos lácteos haría deseable el estudio de la factibilidad de un acuerdo regional en materia de productos lácteos para lo cual se debería identificar el núcleo principal de países interesados en la iniciativa. Por su parte los flujos de comercio a nivel regional e intrarregional indican que sería altamente deseable adoptar las medidas necesarias para reducir el coeficiente de dependencia extrarregional.
2. En general en el sector de productos lácteos se da una configuración de países exportadores netos, importadores y aquéllos que tienden a la autosuficiencia cuyos intereses se deberían armonizar a través de negociaciones con importante participación de los operadores económicos del sector y representantes gubernamentales.
3. Desde el punto de vista conceptual la integración económica tiene diferentes etapas y a cada una de ellas corresponde un conjunto de instrumentos mínimos de funcionamiento. La primera etapa es la que tiende al libre tránsito de bienes y servicios para lo cual se requiere de un arancel mínimo común. En la región se han dado diversas experiencias integracionistas pero ninguna de ellas ha logrado completar esa etapa.
4. Los emprendimientos sectoriales o a nivel de producto pueden constituirse en medios para ir generando las condiciones necesarias para el funcionamiento de un mercado común. Estas iniciativas tienen gran importancia en la medida que se puedan vincular a través de negociaciones más amplias en las que se compense los desequilibrios que dichos acuerdos pudieran generar. En ese sentido la idea de un mercado regional de lácteos como una meta en sí misma no tiene significación, sino en tanto permite generar articulaciones económicas y comerciales inexistentes entre países de la región y, como una etapa en la evolución hacia el mercado regional.
5. En el sector de los productos lácteos existen dos factores muy importantes a tomar en cuenta para la evaluación de acciones de complementación económica entre los países. En primer lugar la región tiene razonables ventajas comparativas a nivel internacional para expandir en forma importante su oferta, adicionalmente a nivel de tres de los países de la región (Argentina, Brasil y Uruguay) se han celebrado compromisos de integración de carácter estratégico que podrían facilitar la negociación de un acuerdo regional de lácteos.
6. Si bien se ha reconocido que a nivel regional el avance de las negociaciones comerciales ha sido lento, tampoco se puede opinar que se parta de cero para el diseño del acuerdo. Existe un conjunto de preferencias otorgadas entre los países y ciertos compromisos de liberalizar el comercio. Como se analizó en el Capítulo 4 se debe racionalizar las preferencias tratando de que favorezcan mayores corrientes de comercio como consecuencia de permitir la competencia entre los diferentes productores regionales. El conjunto de preferencias otorgadas constituye el núcleo principal a partir del cual se podrá negociar acuerdos más compromisorios y estables.

7. La integración regional requiere dos componentes mínimos: que los países que se asocian estén dispuestos a incluirla como variable estratégica de sus planes a mediano y largo plazo. Adicionalmente, que permita una inserción eficiente en el comercio mundial para lo cual se debe fomentar la competencia entre productores y evitar los subsidios indiscriminados hacia actividades que no responden a ventajas comparativas reales o generales.
8. Por último, si bien la región no parece estar preparada para la inmediata suscripción de un acuerdo regional de productos lácteos (hasta la fecha no tenemos normas bromatológicas comunes), si parece prioritario aprovechar la potencialidad del sector y valorar en su justa medida el importante desarrollo del sector lechero en el Uruguay para medir la potencialidad de una mayor expansión a través de un mercado estable, ordenado y equitativo. Eso es en esencia la integración regional que deberemos hacer por aproximaciones sucesivas.

BIBLIOGRAFIA

- Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos (1988); El Mercado Mundial de Productos Lácteos. Informe Anual. Acuerdo sobre Aranceles y Comercio. Ginebra.
- ALADI, Secretaría General; El Comercio Intranregional en la primera mitad de la década de los 80. ALADI/SEC/Estudio 44
- FAO; Informe del Seminario Regional sobre Estructuras de Precios, Importaciones de Productos Lácteos y Ayuda Alimentaria en el Desarrollo Lechero con especial énfasis en el Pequeño Productor, Santiago de Chile, 9-13 de noviembre de 1987 (GCP/RLA/012/DEN)
- FAO; La Ayuda Alimentaria en Cifras (1988), Roma
- FAO; Perspectivas Alimentarias, Junio 1988
- FAO; Situación y Perspectivas de los Productos Básicos, 1987-1988, Roma
- KROSTITZ, W.; Developing countries to account for one third of world milk output by the end of the century. Dairy India, Junio 1988
- QUIJANDRIA, J.; Estado Actual y Perspectivas de las Negociaciones que se llevan a cabo en ALADI, Integración Latinoamericana no. 135, Junio 1988
- QUIJANDRIA, J.; Papel de los Organismos Estatales de Comercialización en la Promoción del Comercio Intranregional de Productos Básicos de los Países que conforman la ALADI, FAO, Santiago 1987 (COEX-20)
- ZEGERS PRADO, C.; Situación Lechera Internacional, Perspectivas e Implicancias para el Desarrollo Lechero en América Latina y El Caribe, Santiago de Chile, noviembre 1987