

# Sección internacional

## PRODUCTOS BÁSICOS

### Al "metal del diablo" le urge un exorcismo

El 24 de octubre último el Consejo Internacional del Estaño (CIE) suspendió sus compras y la Bolsa de Metales de Londres (BML) cerró el comercio de ese producto. Ello dio origen a una de las crisis más graves de la historia reciente del mercado de esa materia prima: surgieron pequeños mercados paralelos, las cotizaciones cayeron a niveles sumamente bajos y existe el riesgo de quiebra para algunas firmas bursátiles que operan en la BML. Asimismo, de per-

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., sino en los casos en que así se manifieste.

sistir la crisis, las economías altamente dependientes de las exportaciones de ese material se verían seriamente dañadas.<sup>1</sup>

1. En la elaboración de este trabajo se consultaron principalmente las siguientes fuentes: *American Metal Market*, "Metal Statistics", 1985, Nueva York. *Cuadernos de ICE*, G.W. Smith y G.R. Schink, "El Acuerdo Internacional del Estaño: una revaluación" (núm. 19, 1982), y José Miguel Benavente, "Conflicto y cooperación internacional en el sector de los productos básicos" (agosto-septiembre de 1985). *Excelsior*, "Golpea a Bolivia la caída del estaño" (26 de octubre de 1985); "Bolivia modificará su estrategia económica" (31 de octubre de 1985); Gary Putka y Peter Truell, "El crac del estaño puede parar el comercio mundial de metales" (22 de noviembre de 1985); "Buscan solución a problemas del estaño" (15 de enero de 1986). *Financial Times*, Stefan Wagstyl, "Tin falls continue as LME seeks £ 50 million crisis fund"; John Edwards, "Metal Exchange is just to test", y David Lascelles, "Ripple effects could hit the banks" (30 de octubre de 1985); Stefan Wagstyl, "Tin council advances emergency meeting after Britain appeal" (2 de noviembre de 1985); "Tin cri-

### El acuerdo de estabilización

El mercado del estaño opera sobre la base de un convenio internacional de estabilización de precios, mecanismo usado desde hace algunos años por los gobiernos exportadores e importadores para estabilizar las cotizaciones de múltiples productos básicos. La importancia de ese instrumento se manifiesta en el hecho de que, desde el principio del decenio de los treinta hasta los ochenta, se han negociado y acordado alrededor de 40 convenios relativos a productos tales como el estaño, cereales, azúcar, café, cacao, aceite de oliva, té, caucho, yute y sus productos, maderas tropicales, carne bovina, productos lácteos, y fibras

sis deepens the gloom" (2 de enero de 1986); Stefan Wagstyl, "Signs of progress in tin crisis talks" (23 de enero de 1986), y "Tin traders face solvency pledges" (1 de febrero de 1986). *The Economist*, "The great tin crash" y "Death rattle of an old tin market?" (2 de noviembre de 1985); "Last chance for tin" (11 de enero de 1986).

duras, como el abacá, el sisal y el henequén. Desde 1946 —cuando se creó la UNCTAD— casi las tres cuartas partes de todos los convenios se han negociado o renegociado en esa organización, la cual constituye el foro exclusivo de la ONU para la negociación intergubernamental de acuerdos sobre productos básicos.

Los convenios pueden clasificarse en tres grandes categorías: la primera se refiere a la estabilización de los precios “a niveles remuneradores para los productores y justos y equitativos para los consumidores”; la segunda incluye objetivos de largo plazo, tales como un mejor acceso a los mercados, seguridad en el suministro, una mayor diversificación e industrialización, aumento de la competitividad de los productos naturales con respecto a los sintéticos y perfeccionamiento de los sistemas de comercialización, distribución y transporte, y la tercera se refiere a la estabilización y al crecimiento de los ingresos de exportación. En general, los convenios se han concentrado en la estabilización a corto plazo de los precios nominales de los productos, para lo cual han empleado las reservas de estabilización internacionales o nacionales, las cuotas de exportación y los controles de producción y de importación. En ese contexto se inscribe el convenio del estaño.

En la actualidad el CIE reúne a 22 gobiernos. Los productores son Australia, Indonesia, Malasia, Tailandia y Zaire. Entre los consumidores se encuentran la casi totalidad de las naciones de Europa Occidental, así como Japón. Bolivia —cuarto productor mundial—, así como Estados Unidos y la Unión Soviética, grandes consumidores y poseedores de enormes reservas del metal, no forman parte del Consejo. Otros países no miembros y por tanto no sujetos a los controles del CIE son Brasil y la República Popular China.

Con cerca de 30 años de existencia, el CIE tiene como objetivo fundamental aplicar controles a la producción y exportación de estaño y de ese modo asegurar una rentabilidad adecuada a los productores y un precio justo a los consumidores. El Consejo actúa sobre la base de acuerdos entre productores y consumidores con duración de cinco años. El Sexto Acuerdo Internacional del Estaño (AIE) está por terminar. En mayo de 1985 empezaron en Londres las conversaciones preliminares sobre el Séptimo Acuerdo con la participación de Estados Unidos, Bolivia y la Unión Soviética. Se preveía que las negociaciones for-

males se iniciarían en enero de este año. Empero, la crisis actual las postergó para mejor ocasión.

Los mecanismos que emplea el CIE para llevar a cabo sus objetivos son la reserva de estabilización y las cuotas de exportación. Ambas tienen como propósito atemperar las fluctuaciones de los precios y mantenerlos dentro de ciertos márgenes preestablecidos. Esto es, se fijan un precio máximo (*ceilling price*) y un mínimo (*floor price*) entre los cuales la cotización real puede oscilar. Los controles a la exportación y la modificación de los precios de referencia requieren el acuerdo mayoritario de los productores y consumidores miembros. Las operaciones diarias de la reserva son dirigidas por el Director del CIE, quien posee un amplio poder de decisión. La banda de precios se divide en tres sectores: en el más bajo el Director está autorizado a comprar a fin de evitar una caída mayor del precio; en el más alto debe vender para que la cotización no suba en exceso. Cuando los precios se encuentran en el sector medio las operaciones deben ser aprobadas por el Consejo.

Durante algunos años, según ciertos expertos, el CIE desempeñó un papel secundario en la estabilización del mercado. En esa tarea el papel protagónico lo realizó la reserva estratégica de Estados Unidos (*General Services Administration*). Ello determinó la falta de poder real del CIE para tomar decisiones difíciles de precios, aunque en esa ineficacia y carencia de poder fincó su longevidad, mientras que otros acuerdos fracasaron. Consideran que, de no haber existido la reserva estadounidense, las decisiones sobre el mercado habrían generado serios conflictos entre los importadores y exportadores y muy probablemente la creación del Consejo no se hubiera llevado a cabo.

La reserva estadounidense se constituyó a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta con el fin de garantizar el consumo del país a niveles normales durante una guerra de cuatro años en que todas las fuentes de suministro externas del metal se interrumpieron. La paranoia bélica dio origen a un volumen de existencias superior al consumo total de los países capitalistas en cada uno de los años del período 1952-1973. A mediados de 1956 esa monstruosa reserva se empezó a utilizar como estabilizador del mercado. De ese año a 1973 las ventas netas totales ascendieron a 120 000 ton, la mayor parte de ellas en épocas de precios altos. En contraste, los

niveles de la reserva del CIE de 1956 a 1974 fueron de menos de 1 000 ton, cantidad absolutamente insuficiente para influir en la determinación de los precios. De hecho, durante el lapso 1964-1966 y 1974, cuando se presentó una fuerte demanda, el Consejo no tenía existencias de metal que vender. En consecuencia, la reserva estratégica estadounidense desempeñó el papel fundamental en la regulación y control del mercado del estaño, aunque ello fue en detrimento de los productores por las siguientes razones: a) 80% de sus ventas provinieron de existencias formadas antes de 1956; b) sus transacciones representaron un ingreso considerablemente menor para los productores, aunque beneficiaron a los consumidores; c) ante cualquier presión de los oferentes por mejores precios existía la amenaza de una mayor intervención de la reserva estadounidense que hubiera abatido las cotizaciones aún más, y d) dio lugar a que el establecimiento de los precios máximo y mínimo se determinara con base en consultas y acuerdos diplomáticos entre los productores y el Gobierno estadounidense, cuando ello debía ejecutarse en el seno del Consejo.

El CIE realiza sus transacciones con empresas bursátiles que operan en el piso de la más que centenaria BML. En la Bolsa se fijan los precios para siete de los más importantes metales del mundo: plata, cinc, estaño, níquel, aluminio, cobre y plomo. La preferencia de los comerciantes por realizar sus transacciones en el piso de la BML se explica porque por lo regular las operaciones resultan en entregas físicas de metales, en tanto que la Bolsa de Materias Primas de Nueva York y los grandes mercados de productos básicos de Chicago negocian por lo general contratos especulativos a futuro. Las 28 firmas que operan en la BML incluyen representaciones de empresas financieras y comerciales de Estados Unidos, como la American Express Co., Phibro-Salomon Corp. y la Drexel Burnham Lambert Group Inc., así como agencias comerciales de muchos distribuidores de materias primas como el Grupo Royal Dutch-Shell y la Mitsubishi Corp. Pese a determinadas salvaguardias, la estabilidad de la Bolsa descansa en la capacidad de sus empresas para hacer frente a sus obligaciones financieras. De hecho no ha existido una enérgica supervisión gubernamental o por lo menos medidas estrictas de autorregulación de sus operaciones. Ello, al decir de los expertos, ha determinado un funcionamiento descontrolado y bastante liberal. Señalan que si una empresa cae, el efecto dominó destruiría los cimientos mismos de la Bolsa.

### El entorno de la crisis

En los últimos años el mercado del estaño registró un descenso en la demanda junto con una creciente producción. Algunos de los factores que dieron origen a esta situación son los siguientes:

- Insuficiente recuperación económica mundial que dio como resultado un abatimiento de la demanda de estaño y de otros productos básicos. Según el FMI, en los próximos años los mercados de materias primas continuarán deprimidos.

- Surgimiento de nuevos países exportadores del margen del CIE como Brasil y la República Popular China. Ambas naciones incrementaron su producción conjunta de 16 000 ton. en 1983 a 28 000 ton. en 1985. El avance del país latinoamericano en la oferta mundial de estaño se refleja en su participación en el mercado estadounidense del metal. En 1984 Brasil se constituyó en el primer proveedor de estaño de Estados Unidos, superando a las naciones del sudeste asiático. En ese año las ventas brasileñas a ese país fueron de 10 222 ton, casi el doble de las efectuadas en 1983 (5 604 ton). Tailandia ocupó el segundo lugar y Malasia el tercero.

- Encarecimiento excesivo del estaño mediante el control de las reservas. Ello ha propiciado un menor consumo del metal y un empleo creciente de sustitutos como el aluminio y los envases de plástico.

- Incumplimiento de las cuotas de exportación. Actualmente la cuota es de 40% de la producción total de los países miembros. Recientemente el CIE consideró la necesidad de imponer multas a los productores que excedan sus cuotas y en particular a Tailandia que ofreció 10 000 ton más de su cuota en el mercado de Singapur.

- Ventas de la reserva de estaño de Estados Unidos en el mercado mundial. En 1984 ese país vendió 2 397 ton. En ese año el Gobierno estadounidense se comprometió con las naciones del sudeste asiático a restringir sus ventas a 3 000 ton. El acuerdo se mantuvo vigente en 1985.

- Descenso de los productos básicos como insumos debido al avance tecnológico y al desarrollo de sectores que no requieren un empleo intensivo de metales, como la electrónica y la farmacéutica. El avance tecnológico ha llevado consigo una disminución del empleo de numerosas materias primas —especialmente minerales y metales— por unidad de producto. De 1973 a

1984 el consumo de acero por unidad de PNB en los países industrializados disminuyó a una tasa anual promedio de 3.7% y el coeficiente insumo-producto del mineral de hierro en la producción de acero pasó de 1.25 en 1972 a 1.17 en 1982. En el futuro, el avance tecnológico será determinante en el empleo de materias primas en muchos procesos productivos.

### La crisis

Con el fin de evitar una caída abrupta de las cotizaciones del estaño, durante 1984 las acciones del CIE se orientaron casi exclusivamente a adquirir metal, por lo que los compromisos de compras a futuro alcanzaron niveles sin precedente. Empero, el sostenimiento de los precios en condiciones de creciente producción se hizo cada vez más difícil. En 1984 los precios abrieron en el mercado *spot* de Nueva York a 5.92 dólares la libra, alcanzando 6.04 dólares al final del primer trimestre. Al término del tercer trimestre retrocedieron a 5.95 dólares y de ahí en adelante mantuvieron una tendencia a la baja, para finalizar el año en 5.60 dólares la libra. Esa tendencia continuó en 1985 cuando en enero el precio cayó a 5.43 dólares. Ello obligó al CIE a incrementar aún más sus compras del metal. Cabe señalar, que durante dos años la fortaleza del dólar facilitó la tarea de mantener precios altos. Ello fue así debido a que la apreciación del dólar hizo que la cotización medida en libras esterlinas aumentara o por lo menos se mantuviera alta. Sin embargo, cuando el dólar comenzó a perder fuerza los precios de las reservas de estaño se elevaron en forma notable, esto es, se sobrevaloraron. En 1985 el director de la reserva de estabilización, Pieter de Koning, intentó conseguir más dinero de los países miembros del Consejo para realizar más compras y proteger el precio. En septiembre de ese año un grupo de productores le prometió 60 millones de dólares extras que nunca recibió. El paso siguiente era cerrar el comercio.

El 24 de octubre Pieter de Koning anunció que una falta de liquidez le impediría seguir comprando estaño para la reserva y mantener el precio por encima de la cotización mínima. El CIE también se vio obligado a suspender el cumplimiento de contratos de compra por 68 000 ton de estaño con 14 corredores de la BML. La mayor parte de esos compromisos se realizó a principios de 1985, cuando los precios fluctuaban de 9 500 a 8 500 libras por ton, de manera que la operación costó cerca de 600 millones

de libras esterlinas. Inmediatamente después del anuncio de De Koning, la BML —el principal centro de compra-venta de estaño— cerró el comercio de esa materia prima y el precio empezó a caer. El 24 de octubre bajó de 8 330 a 8 140 libras por ton. En diciembre último las cotizaciones en los mercados paralelos fluctuaban de 6 800 a 5 500 libras por ton, este último muy por debajo, incluso, de los costos de producción de muchas minas del mundo. Cabe señalar que según los expertos la última y única ocasión en que el CIE se quedó sin dinero fue en 1958 cuando los soviéticos inundaron el mercado con excedentes de estaño. En este año el precio cayó 16.5%, aunque inmediatamente repuntó.

### Las consecuencias inmediatas

La suspensión del comercio del estaño amenaza a los corredores de la Bolsa con la bancarrota y a sus banqueros con fuertes pérdidas y pone en peligro el futuro del comercio de materias primas en Londres.

La crisis ha afectado severamente a varias firmas bursátiles miembros de la BML. Ello es así, puesto que con la confianza de que De Koning contaba con el respaldo financiero de 22 gobiernos, 14 de las 28 empresas bursátiles de la Bolsa le permitieron adquirir fuertes posiciones del metal casi completamente a crédito. Si no se encuentra una solución rápida al problema algunas de ellas podrían enfrentar una situación de insolvencia y poner en peligro la supervivencia de la Bolsa de Metales de Londres.

En un intento por restaurar la confianza en el mercado, a fines de octubre pasado la BML solicitó a los 14 miembros con contratos con el CIE el pago de depósitos de seguridad de 1 000 libras esterlinas por ton de metal. En total los corredores pagaron 50 millones de libras. Algunos opinantes aseguran que si una sola empresa se hubiera negado a entregar su aportación, la existencia de la Bolsa hubiera peligrado. Mediante el fondo constituido, si el precio del estaño cae en 1 000 libras por ton los corredores habrán cubierto sus pérdidas. Empero, si no se llega a un acuerdo entre la BML y el CIE la cotización podría caer hasta 4 000 libras por ton y en ese caso algunos corredores quebrarían y muchos productores se verían obligados a cerrar sus minas.

La crisis del estaño también podría resultar costosa para algunos bancos. Según *Financial Times* los bancos están expuestos de dos formas: a) ayudaron a financiar

las reservas de estaño, las cuales están garantizadas por los gobiernos miembros del CIE; el problema es si esos gobiernos harán frente a sus compromisos, y b) los bancos han financiado a los comerciantes. Para algunos de éstos sería catastrófico un derrumbe en el precio del estaño y podría causar una reacción en cadena en el resto del mercado de metales. Ello afectaría incluso a bancos que nada tienen que ver con el estaño. Las pérdidas a que estarían expuestos los bancos se calculan de 100 a 200 millones de libras y aunque ninguna de esas cifras acarrearía la ruina del sistema financiero internacional, sí dañaría a cualquier banco expuesto en forma directa.

Los préstamos bancarios se aseguran por el mismo metal, esto es, los bancos exigen una fianza de 110 a 125 por ciento del valor de la mercancía. Sin embargo, en la actualidad nadie sabe a ciencia cierta cuánto vale el estaño. Es decir, deudas por 600 millones de libras podrían estar aseguradas contra bienes que en el momento en que se reanude el comercio podrían valer la mitad. Las instituciones financieras con mayores riesgos son —según *The Economist*— el banco Bumiputra de Malasia, el Malayan Banking Berhard, el Algeme Bank de Holanda y el Standard Chartered de Gran Bretaña.

Para los países exportadores, especialmente los del Tercer Mundo, la crisis del estaño constituye un nuevo golpe para sus ya de por sí deterioradas economías. Para Bolivia, por ejemplo, las exportaciones de ese producto representan un tercio del total de sus ingresos de divisas. El Gobierno boliviano informó que la caída del precio del metal significará pérdidas de 60 a 70 millones de dólares y podría forzar el cierre de la gran mayoría de las minas. Como consecuencia de la crisis, se informó que el programa económico se revisará y reformulará sobre la base de una cotización de 3.50 dólares por libra de estaño (el último precio promedio que se cotizó en Londres en octubre fue de 5.53 dólares; el precio más bajo se registró el 27 de febrero de 1985 con 4.76 dólares y el máximo el 31 de julio del mismo año con 5.86 dólares). El Ministerio de Minería boliviano recomendó a su Gobierno iniciar gestiones con Brasil y China para defender el precio del estaño y solicitar a la Asociación de Países Productores de Estaño —de la cual forman parte, además de Bolivia, Malasia, Tailandia e Indonesia, entre los más importantes— que adopte acciones enérgicas para estabilizar el mercado. Mientras tanto, se prevé que la caída del precio del metal hará incosteable su explotación en muchas minas. Aun

cuando el precio pueda repuntar en los próximos meses, los costos de producción son tan altos que el Gobierno tendrá que llevar a cabo una profunda restructuración de la minería. La empresa estatal más importante del país que aporta 60% de las exportaciones totales de estaño tiene un costo promedio de producción de once dólares por libra, cuando la cotización más alta de 1985 fue de 5.86 dólares.

#### *En busca de soluciones*

En diversas ocasiones los países miembros del CIE se han reunido para encontrar soluciones a la crisis del estaño. Empero, las pláticas han resultado infructuosas debido fundamentalmente a que algunos países miembros del Consejo —principalmente la RFA, Francia y Holanda— reniegan de los compromisos de la reserva de estabilización y arguyen que deberán ser los bancos y corredores quienes instrumenten un plan que resuelva la crisis. En noviembre el Gobierno inglés intervino en el problema con el fin de convencer a los involucrados en el asunto del estaño de la necesidad de conseguir financiamiento para cubrir únicamente los adeudos pendientes hasta el 24 de octubre.

Según algunos expertos, el problema de la BML ha puesto en aprietos al Gobierno británico, tanto por el prestigio de Londres como centro financiero mundial como por la política financiera que ha venido aplicando en los últimos tiempos y que consiste fundamentalmente en un proceso de desregulación de los mercados financieros. El problema de la Bolsa obligará al Gobierno a ejercer un mayor control sobre el comercio de materias primas y eso va en contra de los sagrados principios del mercado. Esto, se dice, representará un duro golpe para la BML, donde, se asegura, las cosas no han cambiado mucho desde que abrió sus puertas en 1877. Sobre ese particular, el Consejo de Valores e Inversiones del Reino Unido informó que la crisis del estaño dará lugar a una supervisión más estricta del comercio de materias primas y que todas las bolsas tendrán que pertenecer a una cámara de compensación registrada. La BML es el único mercado de productos primarios británico cuyas operaciones no están sujetas a ese mecanismo.

#### *Plan de rescate*

El 14 de enero el CIE se reunió por enésima ocasión para considerar la instrumen-

tación de un plan de rescate para resolver la crisis del estaño. Dicho plan, ideado por Ralph Kestembaum, vocero de los 14 corredores de la BML, y Peter Graham, del Standard Chartered, uno de los bancos acreedores, prevé la creación de un consorcio que se haga cargo de los compromisos del Consejo y de sus activos.

El plan de rescate consiste fundamentalmente en lo siguiente: a) creación de una "nueva compañía" (*Newco*) con un capital de 270 millones de libras esterlinas que absorba los pasivos brutos del CIE por 900 millones de libras, así como sus existencias de estaño que ascienden a 85 000 ton; b) el capital se integraría con 100 millones de libras de los países productores (se dice que sólo Malasia aportaría 50 millones), 100 millones de las naciones consumidoras (Japón podría aportar 50 y la CEE otros 50), 20 millones de los corredores de la Bolsa y 50 millones de los bancos acreedores; c) para apoyar el plan, el Standard Chartered y el Gobierno británico ofrecieron créditos por 150 y 50 millones de libras, respectivamente, y d) si se aprueba el plan, la reserva de estaño se venderá gradualmente en el curso de los próximos tres años para evitar una caída abrupta de los precios.

Al cierre de esta edición aún no se llegaba a un acuerdo concreto. Existen todavía grandes diferencias entre los gobiernos exportadores y los consumidores y aun cuando se apruebe el plan de rescate la crisis del estaño tendrá efectos duraderos en los mercados internacionales de materias primas. En el corto plazo todo indica que los países productores obtendrán menos divisas por su producto, pues será muy difícil que las cotizaciones recuperen su nivel de octubre último. La persistencia de la recesión económica internacional, el desarrollo de sectores o ramas industriales que no emplean ese tipo de materias primas de manera intensiva y la creciente utilización de sustitutos, actuarán en contra de un incremento de la demanda. Ello determinará un mercado desequilibrado entre la producción y el consumo; para unos, mayores privaciones, y para otros, una reducción sustancial de sus costos. En un momento en que el control del mercado está en poder de los consumidores —como en otras materias primas— las expectativas para los países dependientes de las exportaciones del día llamado "metal del diablo" son sumamente adversas. □