Los productos básicos en el decenio de los 70

GUY F. ERB*

En el temario de las negociaciones económicas entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en el de la nueva Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional destacan en gran medida los asuntos relacionados con el comercio de productos básicos y con la inversión. Muchas de las discusiones preliminares se han centrado en el Programa Integrado para los Productos Básicos que presentó la Secretaría de la UNCTAD. Este programa constituye un conjunto imaginativo de propuestas de gran alcance. Para bien o para mal, se ha convertido en la pieza de toque de la IV UNCTAD y en un punto principal de controversia de los debates económicos internacionales.

Existen varios asuntos que merecen análisis por sí mismos, si bien no son independientes necesariamente del Programa Integrado para los Productos Básicos. En este breve trabajo se examinará dicho Programa, no sin antes revisar algunos otros temas referentes a productos básicos, incluyendo las asociaciones de exportadores de esos productos, la posibilidad de que se implanten medidas de política para dichos productos sin un marco general tal como el que proporciona el Programa Integrado de Productos Básicos, así como los controles a la exportación.

* Miembro titular del Overseas Development Council, de Washington. Los puntos de vista expresados en este trabajo son personales y no representan necesariamente la opinión de dicho Consejo. [Traducción del inglés de Sergio Ortiz Hernán.]

LOS PROBLEMAS DEL COMERCIO DE PRODUCTOS BASICOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Para los países en desarrollo la política internacional referente a los productos básicos es de importancia crítica, no obstante el hecho de que los países desarrollados del Este y del Oeste representaron casi 60% de las exportaciones mundiales de productos primarios, excluyendo los combustibles, en 1971-73.[1] En los persistentes llamados en favor de nuevas medidas internacionales que hacen las naciones en desarrollo subyace su extremada dependencia individual en materia de divisas en el comercio de materias primas. La importancia de los asuntos referentes al comercio de productos básicos no se ve disminuida por su participación relativamente baja en el comercio *global* de materias primas. Sin embargo, esas participaciones generalmente bajas podrían afectar la distribución de las ventajas obtenidas mediante los convenios sobre productos básicos, a menos que las medidas se aplicaran de manera favorable a los países productores en desarrollo.

Las naciones en desarrollo tienen tres principales preocupaciones en lo que se refiere al comercio internacional de productos básicos: *1)* los términos de intercambio, o la relación entre los precios de sus exportaciones de materias primas y los de sus importaciones, sobre todo de productos manufacturados; *2)* las fluctuaciones de los precios de las

1. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), *International Trade 1973-1974*, cuadro G, "World Trade by Areas and Commodity Groups".

materias primas y de los ingresos por concepto de exportaciones, y *3)* la tasa de crecimiento a largo plazo de sus ingresos por concepto de exportaciones de materias primas.

Los términos de intercambio

En este ensayo no puede resolverse la discusión, prevaleciente desde hace tiempo, respecto a la declinación secular inexorable de los términos de intercambio de los países en desarrollo. Un grupo de expertos convocado por la Secretaría General de la UNCTAD hizo una contribución reciente a este debate. Las opiniones difirieron con amplitud en el seno de ese grupo, pero "hubo acuerdo general en el sentido de que las estadísticas presentadas al grupo no aportaron ninguna prueba clara de un deterioro a largo plazo en los términos de intercambio neto de los países en desarrollo, aunque sí sugirieron la posibilidad de que dichos términos de intercambio estuvieran sujetos a considerables fluctuaciones de corto plazo".[2]

Aunque las estadísticas recopiladas por el Banco Mundial y la UNCTAD muestran una tendencia desfavorable de los términos de intercambio de los productos primarios en conjunto desde 1950 hasta 1972,[3] la validez de esos índices ha sido impugnada debido a los efectos en los primeros datos de las elevaciones de precios de los productos primarios ocurridas durante la guerra de Corea. Sin embargo, otras cifras reunidas por la UNCTAD, que excluyen los años de auge de 1950-52, 1950-54 y 1973-74, también muestran tendencias descendentes en valores unitarios deflacionados de muchas exportaciones de productos primarios. Un índice de 28 productos básicos declinó 2.2% a lo largo del período 1953-73 y 1.9% a lo largo de los años 1955-72.[4]

Fluctuaciones en los precios y en los ingresos

El ciclo de auge y ruina de 1973-75 ilustra bien por qué los productores de artículos básicos buscan la estabilización de precios e ingresos. El precio del cobre, por ejemplo, se elevó de un promedio de 80.8 centavos de dólar por libra (Bolsa de Metales de Londres, barras electrolíticas, al contado) a un máximo de 137.6 centavos por libra en abril de 1974. Un año después el precio había caído a 60.3 centavos por libra. Los problemas que representan tan amplios movimientos de precios resaltan más por la tendencia de las cotizaciones de los productos manufacturados a elevarse de manera sostenida tanto en períodos de recesión cuanto en los de expansión. La razón entre el precio del cobre y el de los productos manufacturados cayó 58% entre el primer trimestre de 1974 y el primero de 1975. Una cifra comparable en el caso del estaño mostró un descenso de más de 20 por ciento.[5]

2. UNCTAD, "Indexation", TD/B/563, 7 de julio de 1975, Anexo II, p. 1. Las "estadísticas" a que se hace referencia en la cita se encuentran en el cuadro 2.10 del *Handbook of International Trade Statistics 1972*, de la UNCTAD, publicación de las Naciones Unidas, número de venta E/F.72.II.D.3.

3. UNCTAD, "Indexation", *op. cit.*, pp. 3-6.

4. *Ibidem.*

5. GATT, *International Trade 1974-1975*, Ginebra, 1975 cit. en el comunicado de prensa del GATT 1159, de 26 de agosto de 1975, cuadro 5, p. 27.

Crecimiento de los ingresos por concepto de exportaciones

Un factor final de gran interés para los países en desarrollo es la tasa de crecimiento a largo plazo de sus ingresos por exportación de materias primas. Quizá los debates respecto a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos hayan oscurecido la importancia de los ingresos de exportación y por tanto la de contrarrestar los términos de intercambio en declinación. El lento crecimiento de los ingresos por concepto de exportaciones ha sido, al parecer, un determinante crítico del crecimiento general en un buen número de países en desarrollo.[6]

LOS PARTICIPANTES EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE PRODUCTOS BASICOS

Los gobiernos productores y consumidores, las empresas que producen y utilizan minerales, los bancos, y las entidades multilaterales abordan los asuntos referentes a las materias primas conforme a variados objetivos. Algunos de ellos acaso sean comunes: dadas las grandes disparidades entre países desarrollados y en desarrollo, existe un amplio acuerdo respecto a la necesidad de elevar los niveles de vida de las naciones pobres, de intentar que disminuya la brecha entre el mundo en desarrollo y el industrializado y de reducir las desigualdades en el seno de los países en desarrollo. Aunque estas metas tienen un amplio apoyo, existen diferencias significativas respecto a la manera de alcanzarlas.

A menudo, los gobiernos de los países industriales se han visto imposibilitados de aceptar las exigencias del Grupo de los 77 o de los Países No Alineados. Como resultado de ello, en los años recientes aumentó de fijo la confrontación entre las naciones desarrolladas y los países en desarrollo, hasta septiembre de 1975, cuando la VII Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas aportó elementos de moderación en los enfoques de ambas partes. Queda por ver si el hecho de que se hayan calmado las aguas en esa Sesión podrá traducirse en arreglos mutuamente satisfactorios entre los consumidores y los productores de materias primas.

Sean países en desarrollo o desarrollados, los consumidores desean asegurarse los abastecimientos de materias primas a precios razonables. En general, los países industrializados tienden a apoyar la red de instituciones productivas y financieras privadas que les han asegurado un acceso regular y a precios relativamente bajos a materiales críticos.[7] Mediante operaciones de propiedad y de manejo de materias primas las empresas han satisfecho las necesidades de sus economías nacionales y aumentado la seguridad de sus inversiones. En la actualidad, los países que poseen minerales impugnan los patrones tradicionales del comercio y la inversión, al propugnar mayor control del desarrollo de sus recursos nacionales y un rendimiento mayor proveniente del

6. Secretaría de la Comunidad Británica de Naciones *Terms of Trade Policy for Primary Commodities*, Commonwealth Economic Papers, núm. 4, Londres, 1975.

7. Para una elaboración detallada de este punto, véase C. Fred Bergsten, Theodore Moran y Thomas Horst, *American Multinationals and American Interests*, que será publicado este año por la Brookings Institution, capítulo V, "U.S. Direct Investment in Foreign Natural Resource Development".

aprovechamiento de esos recursos. Así, por ejemplo, debido a la naturaleza muy riesgosa de la inversión en minerales, las compañías han utilizado por lo general los beneficios provenientes de operaciones venturosas para financiar la exploración y el desarrollo de nuevos yacimientos. En la actualidad los riesgos de inversión en el sector de los minerales parecen mayores que nunca y tanto las empresas como los bancos privados dudan antes de emprender nuevos y caros proyectos de explotación de minerales en países en los que el "clima" no parece adecuado para el capital foráneo. Por tanto, el objetivo principal de las empresas y de los bancos internacionales es ahora restablecer la seguridad de las inversiones en minerales mediante la relocalización de las operaciones o por medio de nuevas relaciones entre los países productores y los consumidores, el sector privado y las entidades multilaterales.

Los países exportadores de materias primas desean asegurarse aumentos de sus ingresos de divisas sin verse sometidos a trastornadoras fluctuaciones de precios. Los exportadores del mundo en desarrollo también insisten en salvaguardar el poder de compra de sus exportaciones en términos de importaciones de manufacturas del mundo industrializado. Otro objetivo que comparten los países exportadores de minerales, desarrollados o en desarrollo, es el de aumentar la transformación local de los minerales y otras materias primas.

Los acontecimientos en las industrias de materias primas significan para las instituciones multilaterales tanto retos como oportunidades. El Banco Mundial y sus filiales estudian la posibilidad de aumentar sus financiamientos y garantías para proyectos referentes a materias primas. Los bancos de desarrollo regional deben también considerar la posibilidad de participar en este tipo de inversión muy riesgosa. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha hecho cambios en su mecanismo de financiamiento compensatorio. En el caso del comercio, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) está intranquilo respecto al posible efecto de las negociaciones referentes a productos básicos en las negociaciones comerciales multilaterales, de suyo complejas y lentas. Por otra parte, a la UNCTAD, menospreciada durante mucho tiempo por los países desarrollados, las perspectivas de negociaciones importantes respecto a sus propuestas sobre productos básicos le ofrecen la posibilidad de desempeñar un papel significativo en la creación de nuevas relaciones económicas entre productores y consumidores. Aunque estas instituciones no pueden hacer nada que vaya más allá de lo que los gobiernos miembros de ellas permitan, es posible que las políticas y propuestas de los funcionarios de las entidades multilaterales tengan gran influencia en la formulación y puesta en práctica de políticas internacionales sobre minerales no combustibles y otras materias.

ACCIONES EMPRENDIDAS POR LOS EXPORTADORES DE MATERIAS PRIMAS

Recientemente, el alza de los precios de las materias primas, el éxito de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el deseo de ejercer una fuerza de contrapeso en sus relaciones económicas foráneas, ha conducido a los países exportadores de materias primas a agruparse. La constitución de asociaciones de productores y de exportadores ha recibido mucha atención en los países desarrollados debido al temor de que quizá representen el papel de heraldos de una cartelización generalizada de los mercados de productos básicos.

Un cartel es un agrupamiento de productores, organizado formalmente para lograr o mantener un precio mediante acciones conjuntas. Para lograr el éxito, sus miembros deben controlar una proporción considerable de la producción corriente y de las reservas explotables. Deben enfrentarse a una demanda inelástica de su producto y tener medios eficaces para fijar el precio y distribuir las participaciones de mercado, así como tener la capacidad y el deseo de ejercer un control significativo sobre la oferta del producto básico que llegue al mercado.[8]

Aunque se ha discutido con amplitud la "amenaza" que representan los cárteles para los países desarrollados, la cooperación informal, el liderazgo del precio, o una actividad semejante a la de un cártel, son frases más apropiadas para describir las acciones recientes emprendidas por varios países productores a fin de influir en el mercado en favor de sus minerales. Un medio de intentar que se contrarresten las declinaciones de precios o de elevar una cotización, consiste en formar reservas, establecer restricciones a la producción, o ambas cosas. Los miembros del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) han intentado poner en práctica restricciones de la producción, sin lograr un efecto marcado sobre los precios. Algunos productores se han decidido por la acción de grupo en lo que respecta a las exportaciones y la política de precios de productos básicos particulares. Las medidas recomendadas por la Asociación Internacional de la Bauxita (AIB) son un ejemplo de este enfoque. En otros casos, el efecto general en el nivel del precio puede parecer un resultado de la acción concertada, en tanto que quizá hubiesen bastado las consultas informales. También las acciones emprendidas por varios productores han dado la apariencia de ser resultado de la colusión cuando en realidad no había tal cosa. Una política de precios de "seguir al líder", como en el caso de los fosfatos en 1973-74, puede dar la impresión de que la uniformidad del precio constituye un objetivo deliberado y concertado.

El CIPEC, la AIB, la Asociación de Exportadores de Mineral de Hierro (AEMH) y la Asociación de Países Productores de Caucho Natural (APPCN) no son todavía cárteles, pero han considerado con seriedad la implantación de políticas coordinadas de precios. En noviembre de 1975, el Consejo Ministerial de la AIB recomendó que sus miembros pusieran en práctica una política de precios mínimos que abarcara todas las exportaciones de bauxita en 1976. El CIPEC también ha anunciado que se estudiarán las maneras de controlar los precios, ahora que se ha aumentado el número de participantes, para incluir a Indonesia como miembro pleno y a Australia y Papua-Nueva Guinea como asociados.

Un objetivo primario de las operaciones con materias primas de propiedad gubernamental, de las entidades comer-

8. Hugh Corbet, *Raw Materials: Beyond the Rhetoric of Commodity Power*, Trade Policy Research Center, International Issues núm. 1, Londres, pp. 10-11.

ciales estatales o de los gobiernos que ejercen con éxito el control sobre el precio y las cantidades exportadas, es la maximización de los ingresos provenientes de la producción y del comercio. Sus objetivos comerciales no difieren de modo importante de aquellos de las empresas productoras privadas. Así, los intentos de los países cupríferos de restringir la producción y las exportaciones, durante la baja de la actividad económica de 1974-75, fueron similares a los realizados por las empresas productoras en las naciones industrializadas. De hecho, algunas compañías, por ejemplo, las empresas europeas productoras de cinc, han enseñado mayor grado de cohesión frente a los movimientos adversos de precios que el mostrado por grupos de países productores.[9] Las naciones productoras de estaño han aplicado venturosamente controles a la exportación y a la producción en el marco del Acuerdo Internacional del Estaño.

Las organizaciones productoras y comerciales privadas y públicas pueden tener metas comerciales similares, pero los objetivos de los gobiernos representan diferencias significativas entre las asociaciones de países productores y las empresas privadas. Los gobiernos, sobre todo los de los países en desarrollo, se enfrentan a la necesidad política de mantener el empleo y de solucionar imperativos económicos, tales como el de asegurar adecuados ingresos de divisas y salvaguardar la posición de sus balanzas de pagos. Aún más, puesto que los recursos de una nación en desarrollo productora de materias primas acaso no sean suficientes para almacenar cantidades significativas de su producción (en el caso de que ese almacenamiento sea posible), ese país tendrá considerables incentivos para mantener y exportar su producción, incluso si los precios descienden con amplitud. Estos factores pueden debilitar su capacidad de participar eficazmente en una asociación de productores que trate de limitar las declinaciones de precios. Sin embargo, los gobiernos pueden actuar juntos sin la restricción de posibles acciones *antitrust*, que sí se aplican a las empresas privadas. A mayor abundamiento, esos gobiernos pueden creer que la acción concertada es necesaria para establecer una paridad de su capacidad de negociación con la de intereses foráneos. También pueden obtener información importante respecto a los acuerdos contractuales y la comercialización mediante su pertenencia a un grupo de países productores.

Los miembros actuales de la AIB, el CIPEC y la AEMH incluyen tanto a países desarrollados cuanto a naciones en desarrollo. Canadá y otros países enviaron observadores a las reuniones del CIPEC.[10] El hecho de que Australia sea miembro de estos grupos quizá modere las tendencias en favor de la cartelización, ya que los gobiernos de ese país se han opuesto a la fijación de precios en la AIB, por ejemplo. Sin embargo, cualquier país productor, sin participar activamente en decisiones semejantes a las de un cártel, podría beneficiarse de las elevaciones de la cotización resultantes de decisiones tomadas por los miembros de asociaciones de productores a fin de ejercer el liderazgo del precio. Si las condiciones son favorables para las alzas de precios, tal como ocurrió durante la fase de expansión del ciclo, puede esperarse que todos los países productores intenten obtener los máximos ingresos posibles por concepto de sus exportaciones.

¿Cuáles son algunas de las consecuencias de la posibilidad de que las asociaciones de productores logren elevar los precios de los productos básicos? *1)* Mayores precios de las materias primas, sean o no influidos por las asociaciones de productores, no benefician a todos los países en desarrollo. Muchos de ellos, que son consumidores, tendrán que hacer frente a costos adicionales de sus importaciones si los precios de los productos básicos se elevan, de la misma manera que ahora se enfrentan a costos mayores de los combustibles, los alimentos y los fertilizantes. En el seno del grupo de los países en desarrollo, por tanto, las ventajas logradas merced a las políticas de precios de las asociaciones de productores se distribuirán de manera inequitativa: los miembros de tales grupos no necesariamente corresponden a los de las zonas de mayor pobreza o necesidad de recursos externos. *2)* No existe la seguridad de que un cambio en favor de la propiedad gubernamental, de los intereses privados en los países en desarrollo o intentos venturosos de las asociaciones de productores de elevar los precios, traigan necesariamente beneficios para las personas más pobres en los países productores. *3)* Las elevaciones adicionales de precios hechas por un grupo productor complicarán probablemente las relaciones gubernamentales y privadas en el seno del grupo de los países desarrollados, a medida que se acelere la competencia por los abastecimientos disponibles o por sitios "seguros" de inversión.

Quizá ninguno de los factores anteriores persuadirá a un grupo de naciones productoras a que renuncie a intentar la elevación, hasta el nivel máximo posible, de sus ingresos provenientes de la producción y exportación de materias primas.

RESPUESTAS DE POLITICA A LOS GRUPOS PRODUCTORES

Para los países en desarrollo dotados de materias primas, la colaboración mutua significa una contribución esencial al fortalecimiento de su capacidad negociadora frente a las naciones industrializadas y las grandes empresas. Enfrentarse a las nuevas actitudes que prevalecen entre los abastecedores de materias primas quizá sea el primer paso que den las naciones industrializadas para conseguir sus objetivos referentes a productos básicos. Que ese paso se dé dependerá de una revaluación de las reacciones, generalmente hostiles, respecto a la cooperación de los países productores, que han sido comunes hasta ahora. Al parecer, la actitud de los países desarrollados respecto a las asociaciones de productores se ha basado en la premisa de que la cooperación entre los países productores y exportadores es perjudicial para los intereses de los países desarrollados. Esto no tiene que ser necesariamente así, puesto que uno de los principales objetivos de esos agrupamientos puede ser el de la negociación colectiva, y no el enfrentamiento, con empresas o gobiernos de las naciones industrializadas respecto a precios, ingresos y otras materias como la de la transferencia de tecnología.

La posibilidad de negociar con asociaciones o cárteles de productores sólo se ha aceptado a regañadientes en los países

9. "Lead and Zinc", en *The Financial Times*, Londres, 21 de octubre de 1975, p. 26.

10. Fueron observadores en la reunión de nivel ministerial de la CIPEC, realizada en noviembre de 1975, Bolivia, Canadá, Filipinas, Irán, Malasia, Uganda y Yugoslavia.

desarrollados. Tuvieron que pasar dos años desde que la OPEP elevó por primera vez los precios del petróleo para que se estableciera un foro de consumidores y productores sobre energía y otras materias, la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional. Las respuestas iniciales de las empresas y los gobiernos de los países desarrollados a la OPEP y a otras asociaciones fueron defensivas y llevaban la posibilidad de represalias. Las medidas que se han estudiado incluyen la acción concertada de países consumidores o de empresas y la acumulación pública o privada de existencias de materias escogidas, con objeto de contrarrestar las escaseces resultantes. También se ha discutido mucho el empleo de la fuerza económica, e incluso la militar, de las economías industriales a fin de obligar a que se hagan cambios en las políticas de los países productores.

El enfoque más fructífero que las naciones industrializadas podrían tomar respecto a las asociaciones de productores es aquél que consiste en buscar medios para negociar la solución satisfactoria de las disputas potenciales entre productores y consumidores. Este enfoque tiene ya un precedente en las reuniones iniciales de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional. Los foros de productores y consumidores ofrecen, en el caso de los productos básicos clave, un medio de comenzar el diálogo entre las asociaciones de productores o exportadores y los países consumidores. Dichas organizaciones no necesariamente suplantarían a los grupos productores, puesto que estos últimos probablemente no darán la bienvenida a los países consumidores para que participen en sus discusiones sobre las maneras de mejorar sus posiciones de negociación. Empero, los diálogos entre productores y consumidores podrían, si se manejan adecuadamente, conducir a una negociación eficaz respecto a los convenios de productos básicos.

POLITICAS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS BASICOS

En el ámbito internacional, una de las respuestas principales a los problemas relativos a los productos básicos ha sido la negociación de convenios para estabilizar los precios de productos específicos. La eficacia limitada de algunos de esos acuerdos explica el escepticismo prevaleciente en los países desarrollados respecto a la cooperación internacional en materia de productos básicos. Los representantes de los países desarrollados señalan que los mercados de productos básicos son muy complejos y que las materias primas concretas tienen características específicas; por ello han tendido a adoptar un cauto enfoque de caso por caso en las negociaciones referentes a dichos productos. En la actualidad, muchos gobiernos e intereses privados en los países industriales consideran que la compensación financiera de las fluctuaciones de los ingresos por concepto de exportaciones es la política internacional preferible en lo que respecta a los problemas del comercio de productos básicos, puesto que dichas medidas no afectan las relaciones de mercado de los productos mencionados.

No obstante, a pesar de los recientes cambios en el servicio de financiamiento compensatorio del FMI, los convenios internacionales sobre productos básicos, tales como el acuerdo sobre el estaño, que incluye una reserva reguladora y cuotas de exportación, o el acuerdo del café de los años sesenta, que descansa en las cuotas, son todavía el sostén principal de los enfoques multilaterales respecto a los problemas de productos básicos. Otras medidas en estudio incluyen la vinculación directa con índices de precios ("indización"); la concertación de acuerdos y el establecimiento de códigos referentes a los controles a la exportación en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, y las propuestas de la UNCTAD que pretenden lograr progresos de manera integrada en varios frentes, sobre todo el de las reservas reguladoras y su financiamiento, el del financiamiento compensatorio, el de los compromisos de ventas y compras y el del estímulo de la transformación de las materias primas en los países productores.

Convenios de productos básicos

Los argumentos en favor de la intervención oficial en los mercados de productos básicos descansan en el supuesto de que la cooperación entre gobiernos puede dar por resultado mayor estabilidad de precios, mejores ingresos para los productores y seguridad de acceso para los consumidores. Sin embargo, los planteamientos en favor de la intervención han sido estorbados por las complejas relaciones entre compradores, vendedores y especuladores. Entre otras dificultades a las que se han enfrentado los convenios sobre productos básicos se cuentan: la posibilidad de que los precios favorables estimulen un exceso de producción con la consecuente necesidad de imponer controles a la producción y a la exportación, a medida que se acumulan las existencias; los inventarios inadecuados pueden provocar que los precios excedan del nivel máximo acordado durante los años de caídas en la producción; fijar los precios dentro de límites establecidos reduce el grado de seguridad respecto a que los ingresos de largo plazo de los productores por concepto de sus exportaciones conservarán el mismo paso que la inflación mundial; por último, cuando los precios reciben apoyo, todos los consumidores, incluidas las naciones pobres, soportan los costos adicionales de los productos primarios.

El acceso estable y a precios razonables a tales materias resulta de considerable importancia para los países desarrollados. Los intereses públicos y privados de estos países muy bien pueden adoptar respuestas más flexibles a las iniciativas de las naciones en desarrollo, a cambio de ciertos tipos de intervención en el mercado si logran obtener acceso seguro como compensación. Si los convenios mutuamente satisfactorios conducen a una mayor estabilidad de los acuerdos contractuales y al mejoramiento de los ingresos para los países productores, se habrá hecho también una contribución positiva al buen clima para nuevas inversiones en la explotación de materias primas.

Reservas reguladoras

La idea de almacenar productos básicos esenciales es por lo menos tan antigua como la recomendación de José al Faraón. Las reservas *nacionales* que se acumulan en los países desarrollados para proteger a las empresas productoras y consumidoras tienen un carácter similar al de aquella idea original. Esos acervos nacionales pueden también servir como elementos de negociación en los tratos con abastecedores foráneos. También podrían apoyar los objetivos de un convenio sobre productos básicos si su utilización se coordinara con las operaciones de una reserva reguladora internacional.

Las reservas *internacionales* tienen como propósito estabilizar los precios, lo mismo que regularizar los abastecimientos que llegan a los consumidores. Su creación depende de las decisiones concertadas de los gobiernos para financiar las compras de materias primas cuando los precios son bajos o están disminuyendo y para vender cuando los precios superan ciertos topes establecidos. El convenio sobre el estaño constituye un ejemplo del funcionamiento de una reserva internacional.

De la experiencia referente al estaño surgen tres asuntos principales relativos a las reservas reguladoras internacionales: *1)* Para contrarrestar eficazmente las elevaciones de precios, se necesitan grandes reservas, esto es, recursos financieros importantes con los cuales acumular existencias mediante compras de las materias durante los períodos de precios descendentes. El precio medio anual del estaño sobrepasó el tope a menudo durante el período 1956-75, a pesar de ajustes frecuentes en la gama de precios y de grandes ventas con cargo a la reserva nacional de Estados Unidos. *2)* Los niveles inadecuados de la reserva de estaño se debieron en parte al hecho de que los países productores tuvieron que absorber el costo total de financiarla. Sin contribuciones considerables de los países consumidores, que deben ser voluntarias conforme al V Convenio sobre el Estaño, acaso no pueda constituirse una reserva suficiente. (Hasta ahora, los recursos disponibles con cargo al Fondo de Reservas Reguladoras del FMI no han sido suficientes para aportar a los países productores los fondos necesarios a fin de constituir una reserva adecuada.) *3)* Quizá se requieran acciones de los países productores que limiten la producción y las exportaciones a fin de complementar las operaciones de las reservas reguladoras. El precio mínimo del estaño se mantuvo de 1956 a 1975 con una breve excepción. Así, incluso en ausencia de una reserva financiada adecuadamente, pueden mantenerse los precios mínimos mediante controles de la producción o de las exportaciones; empero, los precios tope no pueden mantenerse. No obstante, el interés evidente de los consumidores en que se financien de manera adecuada las reservas no ha superado la reticencia de los gobiernos de los países desarrollados para hacer contribuciones obligatorias a un fondo de reservas reguladoras, a pesar de que dichas reservas, de manejarse con propiedad, podrían proporcionar rendimientos sobre los fondos invertidos.

Financiamiento compensatorio

Puesto que es probable que los nuevos convenios sobre productos básicos no cubran todos los productos, muchos países exportadores de materias primas cotinuarán sujetos a amplias fluctuaciones de sus ingresos por concepto de exportación. Así, existe apoyo considerable para los programas de financiamiento compensatorio que proporcionen recursos a los países en desarrollo cuando sus ingresos de exportación hayan caído por abajo de un nivel de referencia establecido. La compensación financiera constituye un mecanismo internacional muy útil en el caso de muchos exportadores de productos básicos, cuyos artículos no están amparados por convenios internacionales o por propuestas de reservas reguladoras internacionales.

Un programa financiero compensatorio puede contrarrestar: *1)* caídas en el valor de las exportaciones; *2)* disminuciones de los precios de las exportaciones, o *3)* caídas de los valores de las exportaciones mediante un precio de referencia vinculado al valor unitario de las exportaciones de manufacturas. La utilización del último tipo de programa, o de alguna variante de él, sería una forma de *"indización indirecta"* y ha sido propuesta, por tanto, como un medio de lograr los objetivos de los países en desarrollo sin las desventajas de la *"indización directa"*. La compensación puede calcularse sobre la base de las disminuciones respecto a una definición acordada de las tendencias de los ingresos provenientes de productos básicos específicos (tal como en el caso de la Convención de Lomé entre la Comunidad Económica Europea y 46 países en desarrollo) o sobre la base de las disminuciones de los ingresos totales de exportación, como en el caso del servicio de financiamiento compensatorio del FMI. Este último, en funcionamiento desde 1963, ha otorgado cerca de 1 100 millones de DEG a 32 países. Fue modificado en 1966 y nuevamente reformado en diciembre de 1975 por los directores ejecutivos del Fondo. Gracias a los cambios recientes se aumentan los fondos totales disponibles y se liberalizan los procedimientos que regulan la utilización del mecanismo, pero no se satisfacen todas las preocupaciones de las naciones en desarrollo.[11]

Aunque sin duda el financiamiento compensatorio es útil para los exportadores de materias primas, no puede esperarse que los mecanismos existentes o propuestos disminuyan el movimiento de los países en desarrollo en procura de mayor influencia en los beneficios provenientes de la producción y el comercio de productos básicos. Por su propia naturaleza, el financiamiento compensatorio no altera las estructuras del mercado, y son precisamente esas mismas estructuras las que muchos países en desarrollo desean cambiar mediante nuevas políticas comerciales y de inversión. Queda también por verse si la insistencia en las transferencias compensatorias puede abatir el interés en las propuestas de "indización".

"Indización directa"

Se trata de la vinculación de los precios de los productos primarios a aquellos de las importaciones esenciales de los exportadores de materias primas, esto es, a los precios de los artículos manufacturados, los alimentos, los fertilizantes y el petróleo. Los países en desarrollo sostienen que a medida que la inflación internacional continúa elevando los precios de los productos manufacturados, debería protegerse a los países muy dependientes de sus ingresos de exportación de productos primarios contra el deterioro de los términos de intercambio. Para concentrar los beneficios de tal programa en los países en desarrollo, sería necesaria una selección dirigida de los productos primarios cuyos precios habrían de vincularse. Así, la selección de la canasta de bienes de referencia constituye un problema. Otro es el de la probabilidad de que la elevación de los precios de las materias primas mediante la "indización" sólo dé por resultado la reducción de la demanda de dichos productos en los países importadores y su sustitución y, por tanto, un posible desperdicio debido a la mala asignación de los recursos internacionales. A mayor abundamiento, la elevación de los precios de los productos primarios podría contribuir a aumentar los precios

11. Comunicado del Grupo de los 24, 7 de enero de 1976, Kingston, Jamaica.

de las manufacturas en que aquéllos se utilizan y con ello acicatear adicionalmente la inflación internacional. Sin embargo, a esto responden los países en desarrollo que las materias primas constituyen sólo una pequeña parte de los costos de la mayoría de las manufacturas y que, por tanto, la "indización" no resultaría en precios mucho mayores de esos artículos ni en un aumento de la inflación.

Otros problemas están relacionados con la elaboración real de los índices. *1)* Habría la dificultad de escoger un año (o años) base aceptable, del cual se tomarían los precios de los productos primarios y manufacturados para utilizarlos en la fórmula de vinculación. *2)* Ofrece dificultades la selección de las cotizaciones de precios a los cuales se vincularían los precios de los productos primarios. *3)* Existe la necesidad de elaborar un índice para cada producto primario, que tenga en cuenta las diferencias de calidad (de bienes similares), lo mismo que las relaciones de precios entre diferentes productos básicos. *4)* Cada vez se tiene mayor convencimiento respecto a que la "indización directa" sólo funcionaría eficazmente si existiera un acuerdo regulador de la oferta internacional entre los exportadores o entre los exportadores y los importadores, para administrar y estabilizar los precios de mercado de los productos básicos o para elevarlos mediante restricciones de la oferta.

Recientemente, algunos países en desarrollo han presentado objeciones a la "indización directa". Muchos hacen notar que esa vinculación directa no puede aplicarse únicamente a las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo de manera fácil o eficaz. De hecho, podría dar como resultado transferencias indeseables de ingresos de algunos países en desarrollo a otros y, posiblemente, de naciones en desarrollo a las desarrolladas. Más todavía, puesto que la "indización directa" sólo podría aplicarse a los productos almacenables, para distinguirlos de los artículos agrícolas perecederos, es muy posible que los beneficios de la "indización directa" no se distribuyeran equitativamente entre los países en desarrollo.

Como ocurre en otros aspectos de los debates internacionales sobre la política referente a los productos básicos, los argumentos acerca de la "indización" están impregnados de un sentido de algo *déjà vu*. En efecto, en 1964 las naciones industrializadas estaban en desacuerdo con los países en desarrollo respecto a una recomendación de la UNCTAD que hacía un llamado a "todos los países. . . para mantener una relación mutuamente aceptable entre los precios de los bienes manufacturados y los de los productos primarios".[12] La "indización" general tiene, al parecer, escasas perspectivas de aceptación. Sin embargo, igual que en el caso de los acuerdos entre la CEE y los productores de azúcar, ciertos aspectos de las propuestas de "indización" muy bien pueden incorporarse en convenios sobre productos básicos específicos.

CONTROLES DE LAS EXPORTACIONES

Existen cuatro áreas de la política sobre productos básicos en las cuales las naciones que consumen o producen materias primas pueden aplicar controles a las exportaciones: *1)* Los países productores han utilizado controles en el caso de las materias no elaboradas, a fin de estimular las industrias locales de transformación. *2)* Los miembros de las asociaciones de productores o países separados pueden emplear controles de las exportaciones para lograr sus objetivos de precios. *3)* En el contexto de un convenio sobre productos básicos entre productores y consumidores, pueden autorizarse controles de las exportaciones y de la producción a guisa de medidas de estabilización de los precios. *4)* Los importadores de materias primas quizá intenten utilizar los controles de las exportaciones a fin de influir en las políticas de otros países que acaso estén negando el acceso a sus productos.

Utilizados desde hace tiempo en algunos países en desarrollo como medio de mantener bajos los precios internos, los controles de las exportaciones se hicieron más frecuentes a comienzos de los años setenta, a medida que las presiones inflacionarias acosaron a muchas naciones. Los controles estadounidenses en el caso del trigo y del frijol soya y productos relacionados con él, constituyen un ejemplo de lo anterior. No existen adecuadas directrices internacionales para el uso de los controles de las exportaciones. El GATT incluye varias disposiciones relativas a la utilización de las restricciones de las exportaciones, pero tienen tantas excepciones que se trata más bien de una licencia para controlar no de reglas que sometan al escrutinio internacional dichas restricciones. Ante la falta de directrices eficaces, los controles, o las reacciones frente a ellos, tienden a parecer arbitrarios en las relaciones comerciales internacionales.

Por tanto, Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón prestan creciente atención al problema de las restricciones de las exportaciones y han comenzado discusiones preliminares respecto al uso de los controles de la exportación en las negociaciones comerciales multilaterales (NCM). El tema resulta de interés aquí porque constituye un área en la que pueden negociar constructivamente los países desarrollados y en desarrollo: podrían concertarse acuerdos respecto al acceso seguro a los abastecimientos de los países en desarrollo, a cambio de una reducción de las barreras para dar a éstos acceso al mercado de los países desarrollados.

EL PROGRAMA INTEGRADO DE PRODUCTOS BASICOS[13]

La Secretaría de la UNCTAD ha propuesto un programa integrado de productos básicos cuyo propósito es equilibrar las necesidades y las metas de los países en desarrollo y los desarrollados, ya sean productores o consumidores, mediante un "paquete" que incluiría: *1)* Reservas reguladoras en el caso de varios productos básicos. *2)* Un fondo común para financiar las reservas. *3)* Sistemas mejorados de financiamiento compensatorio para contrarrestar las disminuciones de los ingresos provenientes de la exportación de materias primas. *4)* Mayor utilización de los compromisos gubernamentales de compra y de abastecimiento. *5)* Estímulo a una transformación mayor de las materias primas en los países productores,

12. UNCTAD, "General Principle Seven", en el anexo A.I.1. del Acta Final de la I UNCTAD, publicación de las Naciones Unidas, número de venta 64.II.B.11, pp. 19-20.

13. Los documentos referentes a las propuestas de la UNCTAD de una política integrada de productos básicos se encuentran sobre todo en las series publicadas para la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD (TD/B/C.1.).

El programa integrado de productos básicos

Principales productos básicos exportados por los países en desarrollo	*Productos básicos "centrales" destinados a un fondo común de reservas compensadoras*	*Productos básicos elegibles para otros convenios*	*Exportaciones de los países en desarrollo en 1972 (miles de millones de dólares)*
Café	Café	Café	3.0
Cacao	Cacao	Cacao	0.7
Té	Té	Té	0.6
Azúcar	Azúcar	Azúcar	2.2
Plátano	—	Plátano	0.6
Trigo	—	Trigo	0.2
Arroz	—	Arroz	0.4
Maíz	—	—	0.3
Aceites vegetales[1]	—	—	2.0
Carne[2]	—	Carne	1.4
Algodón	Algodón	Algodón	1.8
Caucho	Caucho	Caucho	0.9
Yute[3]	Yute[3]	Yute	0.7
Lana	—	Lana	0.2
Fibras duras[3]	Fibras duras[3]	Fibras duras	0.1
Cobre	Cobre	Cobre	2.4
Mineral de hierro	—	Mineral de hierro	1.0
Estaño	Estaño	Estaño	0.6
Bauxita[4]	—	Bauxita[4]	0.5
Cinc	—	—	0.2
Plomo	—	—	0.1
	Participación porcentual en las exportaciones totales de:		*Total*
	Los productos agrícolas y minerales		
87	57	76	23.0
	Todas las mercancías, excluyendo el petróleo		
44	29	38	46.0

1. Incluye semillas, pasta de algodón y grasas animales.
2. Incluye ganado en pie.
3. Incluye manufacturas.
4. Incluye alúmina.

Fuente: UNCTAD, "Measures for Individual Commodities", TD/B/C.1/194, 1 de octubre de 1975, cuadro 1, p. 13.

por medio de medidas tales como la liberalización del acceso a los mercados de las naciones importadoras.

El programa integrado parte de la premisa de que "tanto los consumidores cuanto los productores pueden beneficiarse gracias a... los convenios internacionales sobre productos básicos",[14] punto de vista a menudo impugnado en los países desarrollados, en cuyo seno muchos se preguntan si la intervención en los mercados de productos básicos resulta viable o útil.[15] las medidas propuestas en el marco del programa "limitarían, aunque de ninguna manera eliminarían, la operación de las fuerzas del mercado"[16] en el comercio de productos básicos, enfoque que causará aprehensión en algunos círculos industriales. No obstante, los llamados en favor de la intervención en el mercado del cobre provinieron tanto de fuentes privadas cuanto de fuentes públicas, a medida que las empresas y los gobiernos sintieron los efectos de la inestabilidad de precios de 1973-75. Tanto la industria privada cuanto el CIPEC consideraron la posibilidad de establecer una reserva reguladora de cobre a fines de 1975. Al parecer, un enfoque pragmático para resolver problemas de los productos básicos puede contar con el apoyo tanto de los consumidores como de los productores.

Las propuestas de la UNCTAD están en el centro de las discusiones multilaterales que seguirán a las recomendaciones de la VII Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Canadá, por ejemplo, ha recomendado que los temas referentes a los productos básicos se traten "en el contexto del enfoque integrado de la UNCTAD".[17] La Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, la OCDE y la UNCTAD estarán involucradas en el estudio de las propuestas integradas de productos básicos. Dichas propuestas se muestran en el cuadro que ilustra qué tratamiento se dará en el programa integrado a una lista de 21 exportaciones de productos básicos destacados de los países en desarrollo. De los 21, todos se consideraron "almacenables", excepto tres (plátano, aceites vegetales y carne). De aquéllos,

14. UNCTAD, "Measures for individual commodities", TD/B/C.1/194, octubre de 1975, p. 5.

15. Véase, por ejemplo, la crítica de los convenios de productos básicos y de la política integrada de productos básicos en Hugh Corbert, *op. cit.*

16. UNCTAD, "Measures...", *op. cit.*, p. 5.

17. Notas para una intervención del Secretario de Estado para Asuntos Exteriores de Canadá, Allan J. MacEachen, en la Séptima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 3 de septiembre de 1975.

se escogieron diez, sacándolos de una lista inicial de 18, para constituir reservas reguladoras. Los diez, más otros siete, serían también elegibles para aplicarles otras medidas, tales como la constitución de grupos de productores y consumidores, y la concertación de compromisos multilaterales.

Los diez productos básicos "centrales" que habrán de almacenarse son exportados principalmente por países en desarrollo, mientras que los otros productos son aquellos cuyos precios quizá han sido más estables o que son exportados en mayor medida por los países desarrollados. De los diez productos básicos "centrales", se han recomendado cinco para almacenamiento inmediato, con un costo de 2 750 millones de dólares, incluyendo cobre y estaño, lo mismo que café, caucho y té. Un "compromiso" adicional de 4 250 millones de dólares estaría a la "disposición" de otros cinco productos básicos "centrales" (azúcar, algodón, cacao, yute y sus manufacturas, y fibras duras) siempre y cuando se adquiriesen las reservas. Finalmente, en el caso de un "selecto grupo" de 12 productos básicos, el programa recomienda que se "comprometan" 1 000 millones de dólares para posibles almacenamientos, pero de esa cantidad sólo se movilizarían 250 millones de dólares para ser desembolsados en el futuro cercano a fin de "apoyar" a los 12 productos básicos. De esta manera, el fondo común propuesto para financiar dichas reservas requeriría un "compromiso" total de 6 000 millones de dólares.

El capital del fondo común para el financiamiento de los acervos de productos básicos, el Fondo Internacional Especial, se obtendría mediante empréstitos en los mercados internacionales (incluyendo las entidades internacionales y regionales), lo mismo que mediante suscripciones de los países exportadores, los países importadores y las naciones exportadoras de petróleo. Se propone que, del total de 3 000 millones de dólares previstos para desembolsarse, 2 000 millones provengan de los empréstitos y 1 000 de las suscripciones de capital. De igual manera, de los 3 000 millones de dólares "comprometidos" o "en disponibilidad", 2 000 millones provendrían de empréstitos y el resto de suscripciones.

Es muy posible que la creación de un fondo para financiar reservas reguladoras dependa de la respuesta de los exportadores de petróleo, puesto que es probable que los países desarrollados consumidores hagan de la participación de los miembros de la OPEP una condición esencial de cualquier fondo multilateral para apoyar dichas reservas. El mecanismo de las reservas reguladoras del FMI y los posibles préstamos del Banco Mundial para financiar ese tipo de reservas sólo podrían constituir una pequeña parte de los requerimientos totales de un fondo común. Hasta ahora, los países consumidores han sido notablemente reticentes para contribuir al establecimiento de reservas manejadas en forma internacional y los miembros de la OPEP no han mostrado un interés marcado de participar en un fondo para las reservas reguladoras. Otro fondo que busca el apoyo de la OPEP y de la OCDE, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, no ha tenido mucho éxito —hasta el momento de escribirse este trabajo— en conseguir promesas concretas de los miembros de la OPEP.

El comercio de muchos minerales no combustibles, tales como el mineral de hierro, así como el comercio de los granos se realiza ya de conformidad con acuerdos contractuales de largo plazo entre empresas privadas, empresas y gobiernos, o empresas y entidades comerciales estatales. Con apoyo en esta experiencia, la Secretaría de la UNCTAD ha propuesto la negociación de *compromisos multilaterales*, basados en la evaluación de pronósticos sobre la oferta y la demanda, y de compromisos de los gobiernos que incluyan acuerdos sobre la cantidad de comercio, así como objetivos de precios. Para ser eficaz, un sistema de compromisos multilaterales debería abarcar la mayor parte del comercio de un producto básico. Y lo que es más importante, la capacidad de los gobiernos de establecer compromisos comerciales o incluso previsiones de la demanda y la oferta depende en gran medida de la influencia que cada Gobierno tenga en el comportamiento de sus sectores productores y comerciales. En vista de la reacción adversa de los sectores privados estadounidenses al acuerdo sobre cereales de 1975 entre el Gobierno de Estados Unidos y el Gobierno de la Unión Soviética, parece improbable una aceptación generalizada, en los países industrializados, de la participación oficial en las ventas y compras de productos básicos. No obstante, el comercio de materias primas *entre* países en desarrollo probablemente tenga lugar sobre la base de tales contratos.

La política integrada de productos básicos es ambiciosa y contiene elementos que serían difíciles de aceptar de manera total por los países desarrollados. Más aún, esa política no ha logrado, al parecer, el apoyo *unánime y entusiasta* de los países en desarrollo, que sería necesario para llevarla adelante con buena ventura a través de la reunión de la IV UNCTAD en Nairobi. Las pasadas negociaciones sobre productos básicos específicos han sido complejas, tanto en términos políticos cuanto desde el punto de vista económico, y han consumido tiempo. Persisten diferencias importantes respecto a si los convenios sobre productos básicos deben estabilizar los precios y los ingresos en torno de sus tendencias, o si deben transferir recursos a los países en desarrollo que exportan materias primas. Las negociaciones referentes al financiamiento de reservas reguladoras, un procedimiento que será también largo e incierto, deben agregarse a las negociaciones, de suyo difíciles, entre la OCDE y la OPEP respecto a nuevos mecanismos financieros y al reaprovisionamiento de la Asociación Internacional de Desarrollo. No obstante, el programa integrado de productos básicos ha reunido diferentes políticas sobre productos básicos para que sean consideradas coordinadamente. Los negociadores de los gobiernos y sus consejeros pueden tomar en cuenta las interacciones entre varias propuestas respecto a estabilización de precios e ingresos. Por tanto, ambas partes podrían buscar concesiones equilibradas, quizá yendo más allá de lo que algunos consideran el "conflicto básico de intereses entre el productor y el consumidor".[18]

En resumen, el programa integrado de productos básicos ofrece a los productores y los consumidores una gama de posibilidades para la acción institucional y de los gobiernos. Quizá no sea dable negociar simultáneamente los componentes del programa, pero la probabilidad de su puesta en práctica gradual ha aumentado gracias al marco para la política establecido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

18. Hugh Corbet, *op. cit.*, p. 22.