

# Los acuerdos de productos básicos

## El caso del estaño

GONZALO OROZA

### INTRODUCCION

La mayoría de los intentos de los países productores de cooperar con los consumidores para la colocación de sus materias primas no permite suponer que tales acuerdos puedan mejorar la capacidad de negociación de los primeros ni la estabilidad del mercado. A lo largo de la historia, estos esfuerzos internacionales han recibido diversos nombres; el último se llama el Nuevo Orden Económico Internacional, y es resultado de las resoluciones que adoptó en 1974 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas: una declaración y programa de acción y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. El Nuevo Orden Económico Internacional insufló nueva vida a una institución relativamente antigua: los Acuerdos Internacionales de Productos Básicos. Aunque subsisten los conflictos y las discusiones, tanto los productores como los consumidores apoyan en principio tales acuerdos.

Después de un vistazo al desarrollo histórico de los acuerdos de productos básicos, en este trabajo se centra la atención en

Nota: Traducción del inglés de Rubén Svirsky.

los acuerdos sobre minerales, especialmente en el Acuerdo Internacional del Estaño (AIE) y su aplicabilidad a otros productos similares.

### EL PASADO RECIENTE

Los primeros acuerdos sobre productos básicos se convinieron entre productores privados, en un intento de contener la caída de los precios a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Desde un principio estos acuerdos tuvieron la intención de influir, a largo plazo, en los patrones del comercio de los productos básicos. El primer producto que recibió el apoyo de un gobierno nacional fue el café brasileño.

Durante la primera guerra mundial varios países establecieron sistemas de control de los productos básicos; en circunstancias totalmente distintas, muchos de esos sistemas volvieron a surgir durante el decenio de los veinte para combatir la caída de los precios. El colapso económico de comienzos de los treinta anuló en la práctica los pocos acuerdos que regían, pero éstos revivieron y se multiplicaron en el período de mayor estabilidad y de contracción del intercambio que precedió a la segunda guerra mundial. En uno u otro período

hubo sistemas de control para el caucho, el café, el azúcar, el estaño, el trigo, el té y el cobre. En todos los casos el acuerdo surgió como resultado de la caída de los precios, originada ya en un exagerado aumento de la producción (debido al retraso de información adecuada sobre el mercado, al optimismo o a cambios tecnológicos), ya en una disminución de la demanda o de su tasa de crecimiento (debida a cambios en los hábitos, a restricciones gubernamentales al comercio o a la caída general de los niveles de ingreso per cápita que ocurrió a comienzos del decenio de los treinta). Durante el período que transcurrió entre las dos guerras, varios gobiernos ingresaron al sistema de cártel de los productos básicos; la justificación para hacerlo fue que sus economías dependían de un producto y, por consiguiente, una caída muy rápida de su precio podría generar inestabilidad política.<sup>1</sup>

Después de 1945, el pensamiento sobre el comercio mundial de productos básicos estuvo dominado por dos cuestiones: el temor a la inestabilidad de los precios y a la disminución de los ingresos, vinculados con la situación que se vivió entre las dos guerras, y el deseo de las naciones emergentes de lograr el desarrollo económico. La importancia que se otorgaba a la estabilidad de los precios obedecía a la creencia de que ella traería como resultado la estabilidad de la oferta y la demanda y, por consiguiente, la de los costos, los ingresos y las ganancias.

Durante la posguerra se firmaron, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, acuerdos sobre cuatro productos básicos: trigo, estaño, azúcar y café. Estos representan alrededor de un quinto de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo (excluido el petróleo). En la actualidad, otros acuerdos intergubernamentales o con aprobación gubernamental abarcan: el aceite de oliva, la caza de ballenas, los textiles de algodón (elaborado y administrado por el GATT), las pasas de Esmirna (acuerdo entre países exportadores) y sucesivos acuerdos informales que se llevan a cabo en los grupos consultivos de la FAO sobre el comercio de yute y fibras duras. En 1950-1955 hubo también un acuerdo internacional entre los principales exportadores de té.

En la mayoría de los casos, estos acuerdos pueden considerarse como medidas de estabilización; casi todos utilizaron, de una u otra forma, controles cuantitativos o cuotas: reservas reguladoras y cuotas de exportación, como en el AIE; cuotas de exportación (tal fue el caso del Acuerdo Internacional del Café); garantías otorgadas por los importadores de comprar cantidades mínimas al precio mínimo acordado o por encima de él, y por los exportadores de vender cantidades mínimas al máximo precio acordado o por debajo de éste, como se estableció en el Acuerdo Internacional del Trigo.

Durante el período entre las dos guerras, los intentos de organizar el comercio internacional de productos básicos tomaron a menudo la forma de controles cuantitativos convenidos entre países exportadores, y fueron claramente restrictivos. Por el contrario, en los casos principales de esta

forma de control durante la posguerra participaron los países importadores.

Las medidas de control han tenido diversos grados de éxito. En algunos casos se vieron obstaculizadas por las acciones de gobiernos que se mantuvieron fuera de los acuerdos. Ejemplo de ello fueron las ventas de estaño que realizó la General Services Administration (GSA) de Estados Unidos, que quitaron toda eficacia a las medidas sobre la reserva reguladora que había adoptado el AIE para ciertos períodos. En otros casos, los países miembros de un convenio no lograron concordar en cuanto a las modificaciones de los sistemas de control vigentes, lo que condujo a la ruptura de las condiciones del mercado y a la adopción de medidas nacionales unilaterales.

En sus demandas de un nuevo orden económico internacional, los países en desarrollo han señalado la necesidad de estabilizar los precios de sus materias primas mediante acuerdos internacionales sobre productos básicos. En la actualidad se llevan a cabo deliberaciones sobre el cobre, el hierro, el tungsteno y varios productos agrícolas.

El AIE lleva ya 22 años de vigencia; en general, se considera que es el único éxito duradero de esta clase de acuerdos. ¿Es correcta esa suposición? ¿Cómo ha funcionado el AIE? ¿Su ejemplo indica en verdad el camino venturoso a otros acuerdos sobre productos básicos?

#### LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA DEL ESTAÑO

Comparada con otras industrias de metales no ferrosos, la del estaño está relativamente poco estructurada. En los países productores que no la nacionalizaron, esta actividad minera está muy fragmentada. En Malasia funcionan unas 1 000 minas, la mayoría de las cuales produce alrededor de 40 ton anuales de estaño cada una. La mayor parte de las 600 minas de Tailandia produce menos de 30 ton anuales.

En la explotación del estaño, las dos empresas mayores del mundo son de propiedad estatal: la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) y la P.N. Timak, de Indonesia. Cada una de ellas produce alrededor de 10% del total mundial. Al contrario de lo que ocurre en la mayoría de las industrias de metales no ferrosos, las empresas mineras del estaño no poseen fundidoras. El grupo Patiño, expropietario de la mina boliviana de Cataví (la subterránea más grande del mundo), ha extendido sus intereses hasta abarcar la fundición por medio de la Consolidated Tin Smelters de Malasia, Inglaterra, Nigeria y Australia. Este grupo gigantesco domina 40% de la capacidad mundial de fundición de estaño y casi la mitad de la correspondiente a los países no socialistas. Por lo general las empresas fundidoras no están integradas hacia el sector consumidor.

De la producción mundial de 1976 (205 000 ton), 31% correspondió a Malasia, 13% a Bolivia, 12% a Indonesia, 8% a Tailandia, 2% a Zaire, 2% a Nigeria y 5% a Australia. Otros países de economía de mercado representaron 7%. La Unión Soviética y China produjeron en conjunto 20% del total mundial.

1. J.W.F. Rowe, *Primary Commodities in International Trade*, Universidad de Cambridge, 1965.

Los países de economía de mercado que consumen más estaño (Estados Unidos, Japón, la República Federal de Alemania, Inglaterra y Francia) dependen del exterior para todo su abastecimiento o una parte importante de él. Los materiales sustitutivos han sido un factor importante de la lentitud del crecimiento del consumo de estaño en los países industrializados. Empero, no se han descubierto sustitutos satisfactorios para muchos de sus usos finales, aunque en varias aplicaciones se ha logrado bajar su contenido aumentando el de otros metales. Con la sola excepción de Australia, la producción de estaño en los países industrializados de economía de mercado seguirá siendo desdeñable, y no parece probable un aumento importante de la producción debido a adelantos tecnológicos.<sup>2</sup>

#### EL CONTROL DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL ESTAÑO

Las variaciones de los precios del estaño provienen de sus peculiares características. En primer lugar, la demanda es muy inelástica con respecto a los precios de mercado, lo cual se debe a que su destino principal es la hojalata, en la que pesa poco el costo del estaño.<sup>3</sup> Como ya señalamos, el crecimiento de la demanda ha sido relativamente lento, y la integración vertical desde la mina hasta la fundición mucho menor que la del cobre, por ejemplo. En cuanto a la oferta, debe señalarse que casi toda la producción proviene de países productores de materias primas, con costos y escalas de producción muy diferentes. Estas condiciones tienden a ampliar la oscilación de los precios. Durante más de 50 años se ha intentado reducir la amplitud de estas variaciones. Por ejemplo, el precio más alto de 1920 fue de 419 libras esterlinas la tonelada y el más bajo de 195 libras. Durante 1947-1953 los precios subieron de 382 libras la tonelada a 1 620 y volvieron a caer a 566.

En 1928-1929 se creó la Asociación de Productores de Estaño, organización relativamente débil que intentó reducir las variaciones de los precios. Sin embargo, cuando éstos se derrumbaron a raíz de la depresión, se hizo evidente la necesidad de una mayor coordinación. En 1931, los productores de alrededor de 90% del estaño mundial, que incluían a Bolivia, Malaya, Nigeria, Siam (hoy Tailandia) y las colonias holandesas del Archipiélago Malayo (hoy Indonesia), establecieron el Programa Internacional de Control del Estaño. El programa restringió la producción para sostener los precios, y en 1934 y 1938 funcionó un mecanismo de reservas reguladoras. Este acuerdo se deshizo en 1946. La ONU organizó en 1950 una conferencia mundial sobre el estaño, pero no se alcanzó acuerdo alguno. No obstante, se tomó conciencia de la necesidad de regular el mercado con el objeto de lograr una estabilidad que permitiese nuevas inversiones para aumentar

2. Véase también U.S. Bureau of Mines, *Mineral Facts and Problems*, Washington, 1975.

3. Se habla de inelasticidad de la demanda con respecto a los precios cuando un determinado incremento porcentual del precio ocasionaría una disminución porcentualmente menor de la cantidad demandada, y viceversa. Una demanda elástica con respecto al precio supone que determinado aumento porcentual del precio produce una disminución porcentualmente mayor de la cantidad demandada. La elasticidad unitaria de la demanda es el caso límite entre los anteriores, en que determinado incremento porcentual del precio ocasiona un porcentaje igual de disminución de la demanda.

la capacidad. Finalmente, en 1956 todos los productores no socialistas y los principales consumidores (excepto Estados Unidos) firmaron el AIE, por cinco años.

#### EL ACUERDO INTERNACIONAL DEL ESTAÑO

Los AIE han abarcado los quinquenios 1956-1961, 1961-1966, 1966-1971, 1971-1976 y 1976-1981. Están abiertos a todos los países exportadores e importadores. Cada uno de estos grupos tiene 1 000 votos en el Consejo Internacional del Estaño (CIE), cuya función es administrar los acuerdos y supervisar su cumplimiento. Cada país productor tiene cinco votos iniciales y una cantidad adicional que depende de su participación en la producción o la exportación mundiales, según una fórmula que se estableció en el propio Acuerdo. Del mismo modo, cada país consumidor tiene cinco votos más una cantidad relacionada con su participación en el consumo o la importación mundiales. No obstante, ningún país puede tener más de 450 votos. En principio, el CIE adopta sus decisiones por mayoría, pero en la práctica se suele buscar la unanimidad. Cada cierto tiempo se revisa la asignación de votos, para tomar en cuenta los cambios ocurridos en la producción o el consumo y la entrada de nuevos miembros. El CIE se reúne regularmente por lo menos cada tres meses, para evaluar las condiciones probables de la demanda y la oferta y para resolver cuestiones vinculadas con la reserva reguladora, la gama de precios deseables y los controles de exportación.

Para lograr sus objetivos, el CIE dispone de tres instrumentos principales: una reserva reguladora de hasta 20 000 ton métricas para sostener los precios, cuya integración (en metal o en efectivo, según determine el Consejo) sólo corresponde a los países exportadores; controles de exportación de vigencia trimestral, que pueden extenderse por trimestres sucesivos, y la fijación y modificación de la gama "óptima" de precios que apoyará el CIE. Los dos últimos instrumentos sólo se utilizan cuando la reserva reguladora resulta ineficaz.

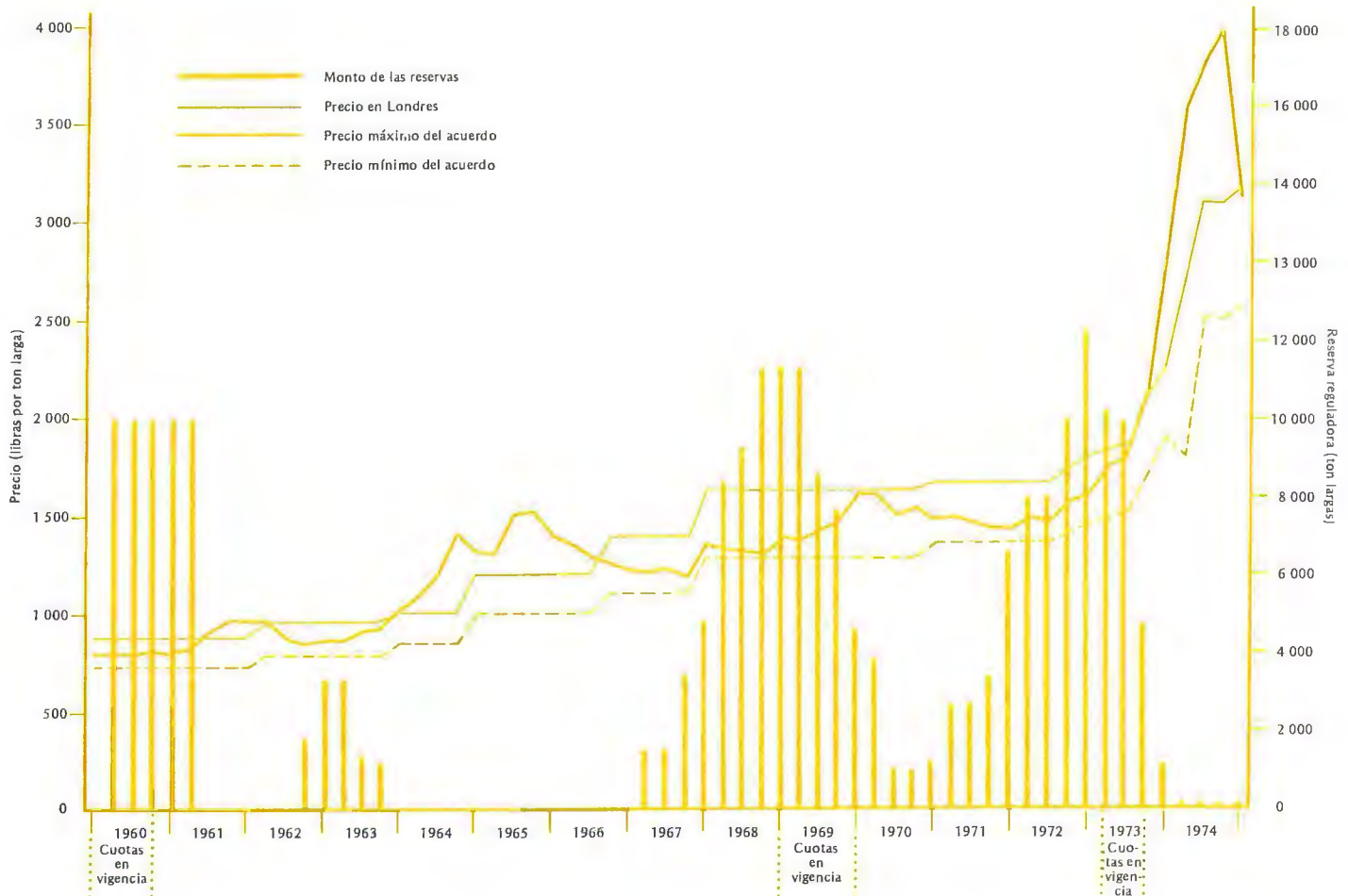
#### LA RESERVA REGULADORA

La reserva reguladora se integra con las contribuciones obligatorias de los países productores. El total de las obligaciones llegaba a 25 000 ton largas en el primer acuerdo, a 20 000 ton largas en el segundo y tercero y a 20 000 ton métricas en el cuarto y quinto. Durante la vigencia del cuarto acuerdo dos países consumidores hicieron contribuciones voluntarias, y el quinto prevé que las de los consumidores igualen a las de los productores. Algunos países consumidores ya han anunciado el monto de sus contribuciones. Al precio mínimo de 1 075 ringgit malayos por picul<sup>4</sup> que regía a fines de 1976, el valor en dólares de 20 000 ton de estaño era de 141 millones, al tipo de cambio de 2.5 ringgit por dólar. Los recursos de la reserva reguladora se han complementado con préstamos bancarios garantizados por las existencias disponibles.

El uso de la reserva reguladora se decide de la siguiente

4. Desde julio de 1972 los precios máximo y mínimo del AIE se expresan en moneda malaya. Un picul equivale a 60.48 kg.

*Precio del estaño y las reservas reguladoras del AIE*



manera. Después de una negociación, generalmente muy ardua, entre países compradores y vendedores, se convienen el precio mínimo al cual el Gerente de la reserva debe comprar, el máximo al cual debe vender, un sector intermedio en el cual normalmente no debe operar, una gama inferior en la cual puede comprar o vender (siempre que sea comprador neto) y una superior en la cual puede vender o comprar (siempre que sea vendedor neto). Si en las gamas superior o inferior es vendedor o comprador neto, el Gerente no está limitado por período alguno, lo que le permite operar en condiciones mucho más flexibles que las previstas en los tres primeros acuerdos y ocultar al mercado sus movimientos en forma más cabal.<sup>5</sup>

En la gráfica se muestran las características principales del funcionamiento del AIE desde 1960. A lo largo del tiempo los precios límite se han modificado de 18 a 27 por ciento. Desde 1960 se ha logrado impedir que los precios caigan por debajo del mínimo. Salvo cuando se agotaron las reservas reguladoras, también se los mantuvo por debajo del máximo.

5. Véase *Tin International*, Londres, noviembre de 1971.

Cuando rige el precio mínimo, la reserva utiliza todos sus recursos hasta que se agotan; cuando rige el máximo, y bajo ciertas condiciones, puede retirarse del mercado y operar más tarde para tratar de llevar el precio por debajo del tope.

La reserva actúa en cualquier mercado reconocido, es decir, en la Bolsa de Metales de Londres y en Penang; sus operaciones son secretas y los resultados se publican en forma agregada, no menos de tres meses después de realizadas, al final de cada trimestre. Esta regla es inevitable debido a las frecuentes indiscreciones de los miembros del Consejo; como consecuencia, muy a menudo éste debe tomar decisiones sin conocer la situación exacta de la reserva.

En general se considera que el volumen de la reserva es insuficiente; como se dijo, era de 25 000 ton según el primer acuerdo y de 20 000 en los tres siguientes; su financiamiento estaba a cargo de los países productores, y los consumidores podían realizar contribuciones optativas. A partir del cuarto acuerdo el Fondo Monetario Internacional estableció, conforme a ciertas condiciones, una línea de crédito para los productores. Según el quinto convenio, las contribuciones obligatorias de los productores deben llegar a 20 000 ton, y

se solicita un total de 20 000 ton "adicionales" a los consumidores, que no tienen, sin embargo, obligación estricta de contribuir. A comienzos de 1980 se volverá a analizar esta situación.<sup>6</sup>

Hay otras existencias de estaño al lado de las cuales las del CIE resultan de menor importancia. Hay una buena cantidad en el proceso de traslado de los productores a los consumidores (incluyendo los inventarios que éstos mantienen); los volúmenes en la Bolsa de Metales de Londres y en manos de comerciantes de otros países suelen exceder a la reserva reguladora del CIE. No obstante, los inventarios de mayor importancia son, sin duda, los de Estados Unidos: en la actualidad, alrededor de 200 000 ton largas, equivalentes al consumo anual de todos los países no socialistas. Desde 1962 Estados Unidos se deshizo de unas 141 000 ton; la mayor parte de esas ventas se realizó en el período 1963-1966 cuando, agotada la reserva reguladora del CIE, el precio del estaño sobrepasó el máximo fijado por el acuerdo. Otras ventas importantes tuvieron lugar en 1973 y comienzos de 1974.

En 1973 Estados Unidos anunció que reduciría sus reservas estratégicas de 235 000 ton a 40 500 ton largas, decisión que causó una alarma generalizada en el sector.<sup>7</sup> Como en ese momento muchas minas eran apenas rentables, los efectos que tendrían en los precios las anunciadas ventas masivas sacarían del mercado a muchas empresas, ocasionando un desempleo generalizado y graves caídas de los ingresos de exportación de los países productores. También disminuiría la inversión y, por consiguiente, lo mismo ocurriría en el largo plazo con la capacidad productiva mundial.

Cuando la reserva reguladora resulta ineficaz para contrarrestar una caída de los precios, el AIE puede recurrir al control de las exportaciones. Este no puede utilizarse a menos que las existencias de la reserva hubiesen superado las 5 000 ton. Durante los períodos en los que rige el control, el inventario máximo que se permite mantener a cada uno de los países productores equivale a tres meses de exportaciones. Por consiguiente, cuando esa situación subsiste durante largo tiempo las cuotas de exportación equivalen, en la práctica, a controles de producción. En 1959 las minas en funcionamiento de Malasia pasaron de 738 a 386, para reducir la producción a los niveles que permitía el AIE. Durante 1966-1968 cerraron 270 minas.

En las épocas en que hubo que restringir mucho la exportación (y, por tanto, la producción), el sistema de control del AIE tuvo efectos negativos. Estos "podrían asumir la forma del abandono de yacimientos a medio explotar debido a las restricciones, lo cual conduce al derroche; el deterioro de las instalaciones fijas de la industria minera del estaño, que podría resultar en daño irreparable si la restricción fuese importante y durase un período suficientemente largo, y una caída de la ocupación y el ingreso."<sup>8</sup> Una vez que la demanda recupera su ritmo anterior y se eliminan los controles de producción, el costoso proceso de rehabilitación de las minas abandonadas corre a cargo de los empresarios de

un grupo de países (los productores), a menos que parte de esos gastos pueda trasladarse a los usuarios del estaño en los países consumidores.

Una reserva reguladora mucho más grande que la actual reduciría en forma considerable la necesidad de recurrir al control de las exportaciones, lo cual evitaría los costos provenientes del cierre y la posterior rehabilitación de las minas. Otra reducción importante podría lograrse mediante una planificación a largo plazo de las importaciones y los correspondientes compromisos de los importadores. Ello permitiría a los productores corregir en forma adecuada y oportuna su capacidad instalada.

#### EL AIE Y LA RESERVA ESTRATEGICA DE ESTADOS UNIDOS

El AIE ha operado desde sus comienzos a la sombra de la "reserva estratégica" de Estados Unidos. Esta reserva, que se integró en lo fundamental a fines del decenio de los cuarenta y principios de los cincuenta, debía ser suficiente para satisfacer el consumo de Estados Unidos durante un eventual período de guerra de cuatro años sin abastecimiento exterior. A pesar de que ese objetivo inicial se abandonó hace ya tiempo, las existencias de estaño de Estados Unidos excedieron el consumo anual de todos los países de economía de mercado en cada año del período 1964-1974 (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

*Consumo anual de estaño de los países de economía de mercado y ventas (+) o compras (-) del Consejo Internacional del Estaño y de la General Services Administration  
(Miles de toneladas métricas)*

Año	AIE	Consumo	GSA	Existencias totales de la GSA (a fin de año)
1964	0	172	29.1	314
1965	0	171	24.4	289
1966	0	173	16.4	273
1967	- 4.8	172	7.4	265
1968	- 6.6	175	3.6	262
1969	6.8	183	1.7	260
1970	3.5	183	3.5	257
1971	- 5.4	186	1.8	255
1972	- 5.8	186	0.2	255
1973	11.5	202	19.6	235
1974	Despreciable	191	27.7	207

Fuentes: Metallgesellschaft A.G., *Metal Statistics*; CIE; GSA; Bureau of Mines, *Mineral Industry Surveys: Tin*.

La mayor parte de la reserva estratégica de Estados Unidos se importó de Bolivia durante la segunda guerra mundial, a precios controlados muy inferiores a los del mercado libre. El Gobierno boliviano de entonces hizo una "contribución" de tal magnitud que sus efectos todavía se sienten en la economía del país. Las cifras del cuadro 2 significan que, a precios de 1977, Bolivia dejó de recibir un monto equivalente a 1 608 millones de dólares.

6. Véase UNCTAD, TD/B/IPC/1 de abril de 1977.

7. Véase Anthony Edwards, *The Potential for New Commodity Carts*, Londres, 1975.

8. Véase el Tercer Acuerdo Internacional del Estaño.

CUADRO 2

*La contribución de Bolivia a Estados Unidos durante la segunda guerra mundial*

Año	Producción de estaño (millones de libras)	Ingresos a precios controlados (millones de dólares)	Precios de mercado libre (dólares por libra)	Ingresos estimados a precios de mercado (millones de dólares)
1941	23.6	12.2	0.9	21.2
1942	85.8	44.6	0.5	46.3
1943	90.3	47.0	0.6	55.1
1944	86.7	45.1	3.2	274.1
1945	95.2	49.5	5.0	472.0
<i>Total</i>	<i>381.5</i>	<i>198.4</i>		<i>868.7</i>
Menos ingresos a precios controlados				198.4
Contribución de Bolivia				670.3

Fuente: Ramiro Villarroel, *Mito y realidad del desarrollo en Bolivia*, Cochabamba, 1969.

Por supuesto, las acciones de la GSA de Estados Unidos tuvieron un efecto deletéreo en el precio del estaño para los productores.

En la práctica, el nivel de precios que defendió el AIE es bastante bajo. De 1970 a 1974, los precios mínimos fijados por el Acuerdo fueron de 18 a 27 por ciento inferiores a los vigentes en el mercado, en tanto que los máximos sólo los superaron en 1970 y 1971. Ello parece indicar que la gama fijada por el AIE era, por lo general, inferior a la tendencia (ascendente) a largo plazo, y es coherente con la afirmación que se ha hecho en el sentido de que esa fijación seguiría a las fuerzas del mercado en lugar de anticiparse a ellas.<sup>9</sup> Esa baja gama de precios contribuye explicar el tamaño, por lo común pequeño, de la reserva reguladora y la frecuencia con que los precios del mercado superaron el máximo fijado.

CUADRO 3

*Relación porcentual (exceso) de los precios máximo y mínimo con los de mercado*

Año	Precio de mercado/precio mínimo	Precio máximo/precio de mercado
1970	18.6	2.8
1971	17.8	0.4
1972	22.8	- 4.6
1973	26.5	- 10.2
1974	26.8	- 9.3

La minería boliviana del estaño tiene características muy particulares. En 1952 asumió el gobierno del país el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), que creó la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) para expropiar los tres mayores grupos privados y dirigir tres cuartos de la producción de estaño. A mediados del decenio de los cincuenta la

Comibol manejaba 70% de la producción minera del país. El mineral boliviano tiene un contenido de estaño decreciente: 3% en 1938, 1.87% en 1950, 0.82% en 1964 y 0.3-0.4 por ciento en 1975.

En el cuadro 4 se observa que la Comibol ha sufrido considerables pérdidas netas, especialmente en 1961-1964.

CUADRO 4

*La economía del estaño boliviano (Comibol, 1961-1971)*

Año	Costo de producción (dólares por libra)	Precio al contado en Londres (dólares por libra)	Utilidades (millones de dólares)
1961	1.44	1.11	- 13.0
1962	1.46	1.12	- 15.0
1963	1.49	1.14	- 13.0
1964	1.64	1.55	- 6.0
1965	1.69	1.77	0.2
1966	1.42	1.62	8.2
1967	1.47	1.50	1.4
1968	1.34	1.42	4.8
1969	1.34	1.55	9.3
1970	1.47	1.67	8.1
1971	1.58	1.58	- 0.05

En 1975, el precio promedio del estaño fue de 3.11 dólares la libra; no obstante, ese año la Comibol perdió más de 11 millones de dólares. En 1976 ese promedio subió a 3.44 dólares la libra; la Comibol tuvo una modesta utilidad de poco más de 4 millones de dólares con una venta superior a 200 millones de dólares. En este sentido, la cuestión principal no es que el AIE defienda una gama de precios, sino a qué nivel debe establecerse esa gama. Según *Tin Internacional*<sup>10</sup> producir una libra de estaño en Bolivia cuesta 3.59 dólares y, después de pagados los impuestos, 4.50. La última gama que fijó el AIE fue de 3.60 y 4.52 dólares de precio mínimo y máximo, respectivamente. Ello significa que la Comibol debe resignarse a exportar con pérdidas su mineral y a mantener en operación minas que no son rentables en un país donde la minería es la única fuente de empleo en ciertas zonas. La conclusión que se extrae es que el AIE no ofrece a Bolivia ninguna seguridad en cuanto al futuro de la exportación de su estaño.

El ingreso de Estados Unidos al AIE significó la consolidación de la posición de los consumidores. Este país se ha opuesto con firmeza a la revisión de la gama de precios. Además, el quinto acuerdo implantó, desde el 1 de enero de 1977, una estructura de votación tan injusta que en la práctica otorga a Estados Unidos (el principal consumidor) la capacidad de vetar casi todas las iniciativas que se presenten. Antes de ingresar al AIE Estados Unidos tenía el "poder de veto" que le daban sus 200 000 ton de reservas estratégicas. Ahora tiene dos vetos: el inventario de la GSA (la que solicitó autorización al Congreso para vender 30 000 ton de estaño en 1978) y su capacidad de voto en el Acuerdo Internacional del Estaño.

9. Véase G.W. Smith y G.R. Schink, "The ITA: a reassessment", en *The Economic Journal*, diciembre de 1976.

10. *Tin Internacional*, Londres, junio de 1977.

## COMO SE ESTABLECE LA POLITICA DEL AIE

En un sentido amplio, quienes determinan la política del Acuerdo son los países consumidores, los productores y la Secretaría. Para comprender mejor el desempeño del Consejo, es necesario analizar los intereses que defienden los representantes de cada parte. Los de los países consumidores son funcionarios gubernamentales e industriales y comerciantes. Por lo general, los funcionarios gubernamentales de las naciones consumidoras son diplomáticos que siguen la orientación que les dan los tecnócratas y los representantes de industriales y comerciantes. Participando en el AIE, éstos se benefician al obtener (a bajo costo) información sobre los abastecimientos futuros y estar en posibilidad de disminuir así el riesgo de pérdidas originadas en escaseces. También pueden utilizar los canales comerciales establecidos en el sistema de cuotas para asegurarse la exclusión de nuevos competidores potenciales. En el pasado, las reuniones del Consejo también constituyeron un foro en el cual algunos industriales y comerciantes de países consumidores llegaron a acuerdos con algunos productores para que éstos no establecieran plantas de fundición y refinación en su país (por ejemplo, la Gran Bretaña y Bolivia).

Los representantes de los países productores también son funcionarios gubernamentales y comerciantes privados. La política gubernamental de los principales países productores, especialmente en los últimos años, favoreció en gran medida a las empresas transnacionales.

No hay un conflicto básico entre los países de bajo costo de producción y los consumidores. La contradicción es más aguda entre aquéllos y los que tienen costos de producción altos.

El tercer elemento que debe considerarse es la Secretaría, cuyo personal proviene muchas veces de países consumidores. No puede pedirse a estos tecnócratas internacionales que defiendan con entusiasmo excesivo las aspiraciones de los productores, lo cual pondría en peligro sus propias carreras y su bienestar. Por otra parte, en una ocasión por lo menos (mayo de 1975) se supo públicamente que el Presidente del AIE debió remplazar al Gerente de la reserva reguladora (de Indonesia) y a su segundo (de Bolivia). La razón que se dio a conocer fue que no se estaba manejando correctamente la reserva.<sup>11</sup>

LA IMPORTANCIA DEL AIE  
PARA EL COBRE

En el marco del nuevo orden económico internacional, la experiencia del AIE se vuelve a analizar bajo una nueva luz, sobre todo en relación con las discusiones sobre el cobre. En el transcurso de éstas se han descubierto varias semejanzas entre los mercados del estaño y del cobre:<sup>12</sup>

- Ambos metales entran al comercio internacional en formas homogéneas; en el caso del cobre, fundamentalmente en cátodos y *wirebars*.

11. *Metal Bulletin*, mayo y junio de 1975.

12. UNCTAD, *Existing stocking arrangements for other commodities and their relevance to a copper buffer stock*, enero de 1977.

- Ambos se comercian en la Bolsa de Metales de Londres y en otros mercados organizados.

- Los precios de los minerales a partir de los cuales se refina el metal, así como los de los productos semielaborados y elaborados con un alto contenido metálico que entran al mercado internacional, se vinculan muy estrechamente con los precios de los metales.

- Ambos metales son almacenables; el costo de almacenar cobre es apenas superior al de almacenar estaño, aunque éste vale mucho más por unidad de peso.

- La demanda de ambos es relativamente inelástica con respecto al precio, al tiempo que sus variaciones en el largo plazo se vinculan con los cambios en el nivel de la actividad industrial. El resultado es una inestabilidad inherente de los precios que afecta a los dos metales si no se adoptan medidas correctivas.

- De un modo u otro, ambos metales contribuyen en forma importante a los ingresos de exportación de países en desarrollo; las fluctuaciones de los precios y de los volúmenes exportados tienen profundos efectos adversos en la economía de dichos países.

- Las fluctuaciones de los precios afectan en forma perjudicial la competitividad de ambos frente a productos sustitutivos.

No cabe duda que una revisión y un análisis del AIE resultarían útiles para las negociaciones sobre el cobre, sobre todo en lo que se refiere a las normas de funcionamiento. En cuanto a la gama de precios y a las posibilidades de la reserva reguladora, el AIE no es un modelo adecuado para resolver los problemas del cobre.

Para que un acuerdo sobre un producto básico resulte aceptable, debe tratar de mantener los precios de mercado dentro de una gama tal que el precio máximo garantice por lo menos el costo de producción de la mayor parte del metal que se comercie. Como hemos visto, hay una relación entre el tamaño de la reserva reguladora y la amplitud de la gama de precios que se puede mantenerse. En el caso del estaño, las fuentes de financiamiento de la reserva resultaron insuficientes. Si se desea que el acuerdo del cobre defienda con más eficiencia un nivel de precios, las contribuciones deberán ser obligatorias también para los consumidores. Se requerirán aportes financieros mucho mayores y mucho más libertad de acción para la Gerencia de la reserva, aun tomando en cuenta las reservas estratégicas que pudieran existir.

El AIE ha estado muy restringido y, por lo general, sus resoluciones han sido muy tímidas. Se ha dicho que la longevidad del AIE se debe, en buena medida, a su ineficacia. De ella podrían dar testimonio los mineros de Bolivia, Malasia o Nigeria, por ejemplo, quienes sufren en carne propia las caídas del precio que afectan directamente sus salarios o sus condiciones de trabajo. La solución de este problema no es fácil. En aquellos países en los que la burguesía nacional depende de las empresas transnacionales, la aplicación de las recomendaciones para un nuevo orden económico internacional pueden perjudicar determinados intereses locales. □