

Compensación Internacional

de las Fluctuaciones

en el Comercio de Materias Primas

Por JOSEPH C. MILLS

“Se solicita del Secretario General que nombre un grupo de no más de siete expertos, para que ayuden a la Comisión sobre Comercio de Materias Primas en sus estudios acerca de los problemas que las afectan, examinando la posibilidad de establecer un mecanismo, dentro de la estructura de las Naciones Unidas, destinado a contribuir a contrarrestar los efectos que las acentuadas fluctuaciones en los precios de las materias primas tienen sobre la balanza de pagos, con especial referencia a un financiamiento compensatorio.”¹

COMO resultado de esta resolución de la Asamblea General, que data de fines de 1959, se ordenó otro estudio acerca del principal problema a que se enfrentan los países de bajos ingresos, productores de materias primas. No es ésta la primera vez que, después de terminada la última guerra mundial, se someten a la consideración de expertos los adversos efectos de la inestabilidad de los mercados de materias primas. Sin embargo, en el informe más reciente se han hecho a un lado los enfoques ortodoxos, sustituyéndolos por audaces proyectos de seguros. Estas novedosas proposiciones hacen verdaderamente interesante la lectura del informe recientemente publicado.¹

La necesidad de actuar

La primera cuestión que se presenta en toda discusión relativa al financiamiento compensatorio para los países productores de materias primas se refiere a si la situación es tal que resulte imperativo actuar. ¿Es grave la inestabilidad de los mercados de materias primas? ¿Son graves los efectos que tal inestabilidad tiene sobre los ingresos de los países que las producen? El Informe se ocupa de estas cuestiones, tanto a largo plazo, partiendo desde la pasada década, y tal vez desde más atrás, tanto como por lo que hace a los últimos años, a fin de dilucidar si la situación ha mejorado o está empeorando.

Hace ya mucho que el comercio de las materias primas se caracteriza por su falta de estabilidad. En el período transcurrido entre las dos conflagraciones mundiales, el valor del intercambio de las distintas materias primas estuvo sujeto a fluctuaciones anuales que, dejando cierto margen para las tendencias, alcanzaron un promedio de 17% aproximadamente. Subsecuentemente, en los años de la posguerra, se hizo evidente cierto progreso, si bien las variaciones anuales promediaron todavía 12%. Es indudable que los mercados de materias primas son mucho menos estables que, por ejemplo, los de productos industriales.

La inestabilidad de las condiciones de la oferta y la demanda en los mercados de materias primas se refleja tanto en los precios como en el volumen. Por supuesto, las condiciones varían de una materia a otra, pero en general, los precios han variado más que el volumen. Tal inestabilidad es, en parte, resultado de las variaciones cíclicas en la actividad económica de los países industrialmente avanzados. Además, también contribuyen a ella los cambios en la oferta, especialmente en el caso de los productos agrícolas. Cualquiera que sea el producto, los cambios en el volumen de las existencias acentúan frecuentemente las fluctuaciones producidas por otros motivos. En años recientes, la acumulación de grandes excedentes por las autoridades gubernamentales —cuyos excedentes constituían una amenaza para los mercados respectivos— ha tenido efectos desestabilizadores.

La naturaleza misma de los mercados de materias primas es fuente de inestabilidad. Es bien sabido que, a la corta, tanto la producción como la demanda son relativamente indiferentes a las variaciones de los precios. Las fuerzas desestabilizadoras antes citadas operan, por consiguiente, en un ambiente especialmente propenso a la inestabilidad.

¹ *International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade*, Naciones Unidas, 1961.

El impacto sobre los países productores de materias primas ha sido, por tanto, muy considerable. En su mayoría, tales países dependen en gran medida de los ingresos derivados de la exportación de un número bastante pequeño de materias primas. "Por ejemplo, en casi la mitad de esos países tres materias primas constituyeron más del 80% de sus exportaciones totales de mercancías en el período 1957-58".² Dada la inestabilidad de los mercados de materias primas, los ingresos procedentes de la exportación y, por ende, el ingreso nacional de los países productores de materias primas, han fluctuado grandemente en los años de la posguerra. En promedio, las fluctuaciones en los ingresos derivados de la exportación van, para los distintos países, de 18% como máximo, a 5% como mínimo; en conjunto, estos países han experimentado fluctuaciones anuales de 9 a 12%, dejando un margen para la tendencia del mercado.

Considerando el problema a más largo plazo, el comercio de materias primas muestra un crecimiento mucho más lento que el logrado por el comercio de manufacturas. Señala el último informe de Naciones Unidas que los países productores de materias primas participaron en un 38% del comercio mundial en 1948, porcentaje que fue de sólo 31 en 1959. Y la situación emperrearía bastante si se excluyese al petróleo; algunas otras materias primas, particularmente productos agrícolas, se enfrentan actualmente al estancamiento de la demanda externa. Así pues, las dificultades estructurales a largo plazo complican las fluctuaciones a corto plazo registradas por los precios y el volumen de las principales materias primas.

Es indudable que el desarrollo económico de los países de bajos ingresos, productores de materias primas, ha sido perjudicado por la inestabilidad en el comercio de las mismas. Sus economías se han visto adversamente afectadas por dos conceptos: la contracción de los ingresos derivados de la exportación significa un descenso en el consumo interno o en la inversión. Por otra parte, la pérdida del poder adquisitivo externo puede producir crisis de balanza de pagos, cuyo remedio puede consistir en la reducción de importaciones necesarias para los programas de inversión interna. Como puede verse en el caso de América Latina, el financiamiento compensatorio para los países productores de materias primas es y sigue siendo una necesidad urgente.

El ejemplo de América Latina

La absoluta necesidad de un financiamiento compensatorio a fin de contrarrestar las fluctuaciones en el comercio de materias primas se ve perfectamente ejemplificada con el caso de América Latina.³ En los últimos años, el desarrollo económico de la región se ha enfrentado a numerosos problemas, siendo uno de los más importantes la tendencia mostrada por las exportaciones a permanecer estáticas o a expandirse a una tasa menor que la de años anteriores, en tanto que las importaciones crecen lenta pero constantemente. Por éstas y otras razones, el producto bruto de América Latina en su conjunto permanece virtualmente estable desde 1958.

Vendiendo, como lo hacen, en los mercados mundiales de materias primas, los países latinoamericanos no han podido escapar de los efectos adversos de la debilidad e inestabilidad de estos mercados internacionales. Los precios de las materias primas alcanzaron en el período 1958-1960 el más bajo nivel de la pasada década. Por ejemplo, once de las principales materias primas se cotizaron a precios mucho muy inferiores a los de 1950, y en el caso de otras tres (petróleo, inclusive), el alza actual de los precios en comparación con los cotizados hace diez años, es muy pequeña.

América Latina constituye un excelente ejemplo de un sector exportador consistente en una gama muy pequeña de

materias primas. Con excepción de Argentina, México, Paraguay y Perú, correspondió a las tres principales materias primas de cada uno de los países de la región un 75%, c más, del valor total de las exportaciones de mercancías. Para la región en su conjunto, cinco materias primas representaron aproximadamente el 60% de los ingresos en cuenta de mercancías. Así pues, las exportaciones de la región están sumamente especializadas, lo cual significa que los ingresos de ellas derivados, así como el ingreso nacional, son muy vulnerables a las fluctuaciones que se registren en los mercados mundiales de materias primas.

Por ende, los mercados de materias primas que mayor interés tienen para América Latina han estado sujetos a un alto grado de inestabilidad, a corto plazo, en relación con el volumen o los precios, o con ambos. Por ejemplo, entre 1948 y 1957 la fluctuación anual media de los precios en tales mercados varió entre un máximo de 17% y un mínimo de 4% para plátano y petróleo crudo. El *Estudio Económico* señala, además, que el valor de las exportaciones de café, que constituye la principal materia exportable de siete países de la región, se vio sujeta, durante el mismo período, a una variación anual media de 9%.

Es, pues, indudable que los países latinoamericanos que luchan por acrecentar considerablemente sus ingresos, así como por lograr una razonable estabilidad de precios, han visto sus esfuerzos seriamente amenazados por la situación adversa de sus sectores externos, producida, a su vez, por la inestabilidad de los mercados mundiales de materias primas.

Planes de estabilización presentados con anterioridad

Se han presentado varios planes de estabilización, particularmente a partir de la terminación de la segunda guerra mundial, aunque también antes de que estallara esa conflagración. Las Naciones Unidas, la FAO, la Comisión Paley, y aun la Liga de las Naciones han sometido informes sobre métodos y sistemas, bien para estabilizar los mercados de materias primas, o para compensar a los países productores de las mismas, sujetos a sufrir los malos efectos de esta inestabilidad.

Por supuesto, han entrado en acción numerosos planes relativos a distintas materias primas.⁴ Existen acuerdos internacionales relativos al aceite de oliva, al azúcar, al estaño y al trigo. Están en vigor reducciones voluntarias —precedentes de acuerdos formales— para el plomo, si bien un arreglo similar relativo al cinc se abandonó a principios de 1960. El café es materia de un acuerdo entre los países productores, y se está preparando un convenio relativo al cacao. El año pasado se creó la Organización de Países Exportadores de Petróleo, con la mira de desarrollar una política común, a fin de salvaguardar sus intereses. Estos convenios intergubernamentales suelen ser sumamente complicados, pues implican la formación de existencias estabilizadoras, adjudicación de participaciones en el mercado, etc., mientras que en otros casos no consisten sino en la contracción voluntaria de la oferta por los países productores.

En segundo lugar el Fondo Monetario Internacional actúa como instrumento compensatorio, reconstituyendo las reservas de divisas de los países que se enfrentan a una declinación de sus ingresos por concepto de exportaciones. Ello no obstante, como un medio de financiamiento compensatorio, el Fondo se ve sujeto por bien definidas limitaciones, a juzgar por la experiencia. Su ayuda tiene por objeto contrarrestar únicamente las dificultades de corto plazo en la balanza de pagos. El país afectado puede comprar en el FMI divisas con su propia moneda. Sus giros no pueden exceder

² Ibid. pág. 5.

³ La información relativa a esta sección está tomada del *Estudio Económico de América Latina*, 1960. Naciones Unidas, mayo de 1961.

⁴ Para un mejor estudio del estado actual de los distintos planes de estabilización de materias primas, ver el Informe de la Comisión sobre el Comercio Internacional de Materias Primas, rendido a la ECOSOC; Naciones Unidas, mayo de 1961, págs. 25-26.

le una cantidad que permita que las tenencias que de la moneda del país miembro obren en poder del Fondo crezcan en más de un 25% en cualquier período de doce meses. Además, las tenencias que el Fondo mantenga de la moneda de cualquiera de sus miembros no podrán exceder en ningún momento de un 200% de la cuota de dicho miembro. Dada la forma en que las cuotas son pagaderas —en oro y en la moneda del miembro— esta segunda limitación implica, en realidad, que lo más que el miembro puede obtener haciendo uso de sus derechos de giro, es un 125% de su cuota. Desde 1952, gozan los miembros también del derecho de obtener líneas de disponibilidad inmediata, que les asegura la capacidad de girar contra la institución, pero estos arreglos son siempre para plazos cortos.

Así pues, el FMI se ve en dificultades para actuar como principal proveedor de financiamiento compensatorio, por lo menos de acuerdo con sus actuales reglamentos y métodos. En primer lugar, como ya se dijo, los derechos de giro de los miembros son por cantidad limitada. Luego, la ayuda dada en divisas lo es por corto plazo, pues tiene por objeto resolver problemas temporales de balanza de pagos. En tercer lugar, y para ser exactos, ninguna porción de la cantidad a que los miembros tienen derecho se entrega automáticamente, si bien en la práctica nunca se deniega una solicitud por el 25% de la cuota. Además, el Fondo ha dado demasiado énfasis a la adopción de una política satisfactoria de desarrollo, por parte del país interesado, como requisito previo para la concesión de ayuda.

Debido, en su mayor parte, a tales dificultades, los países productores de materias primas no han podido descansar en el Fondo Monetario. En el período 1950-59, las liquidaciones excedieron a los giros en cuatro de los diez años. Los préstamos netos obtenidos por dichos países en toda la década apenas si sumaron 533 millones de dólares, según datos publicados por el Fondo mismo en su *International Financial Statistics* (junio de 1960). Difícilmente puede considerarse ésta como una ayuda efectiva, tanto desde el punto de vista de la reducción registrada en algunos años por las reservas cambiarias de dichas naciones, como consideradas desde el de los recursos del FMI.

Otro posible medio de financiamiento compensatorio de la reducción en los ingresos producidos por la exportación podría consistir en la concesión de préstamos internacionales a largo plazo y en créditos, en condiciones especiales, para fines de desarrollo. La variación deliberada de las tasas de interés cargadas sobre los préstamos podrían realizar una función compensatoria. Empero, hasta el momento no se ha desarrollado un modelo sistemático. Por ejemplo, los préstamos concedidos por el Banco Internacional a los países subdesarrollados de 1958 a 1960, declinaron precisamente cuando estaban en descenso los ingresos producto de las exportaciones.

En resumen, los planes de estabilización existentes no parecen ser muy adecuados. Tal fue la conclusión que sacó un grupo de expertos ya en 1953, y no hay motivos que nos lleven a dudar de que sigue siendo válida.

“En nuestro concepto, no existe actualmente ningún procedimiento internacional eficaz para estudiar y proponer medidas relativas al problema general de la estabilización, cuestión que trasciende los problemas de las distintas materias primas. Los mecanismos vigentes se inclinan por la acción fragmentaria, materia por materia. No creemos que esto sea suficiente.....”⁵

⁵ *Commodity Trade and Economic Development*, Naciones Unidas, noviembre de 1953, página 83.

¿Debería el FMI hacer algo más?

Puesto que el FMI es la fuente de recursos a que suelen recurrir con más frecuencia los países necesitados de divisas, en épocas de dificultades, es natural considerar que la institución debería desempeñar un papel de mayor importancia en el financiamiento compensatorio. Varios estudios hechos con anterioridad acerca del problema de la inestabilidad de las materias primas señalan que tal vez el Fondo Monetario podría hacer algo más para proporcionar la necesaria liquidez internacional. El último informe de la ONU se muestra muy preciso acerca de este punto. Por una parte, los países productores de materias primas son increpados por no haber hecho mejor y mayor uso de los recursos del fondo. Por otra, se dice que “es justo, sin embargo, subrayar nuestro punto de vista de que el Fondo puede y debería desempeñar un papel cada vez más importante en esta clase de financiamiento compensatorio”.⁶

Se consideró que la mejor manera en que el Fondo podría ayudar sería dando mayor seguridad a los países miembros, acerca de sus derechos de giro. En la actualidad, aun informalmente, sólo el 25% de la cuota del país miembro se considera como automáticamente disponible. Más allá de este punto, ha sido costumbre del FMI exigir que el país solicitante aplique una política “sensata” de desarrollo; en otras palabras, una política que persiga la estabilidad interna. Los países subdesarrollados que se han visto obligados a satisfacer las exigencias del Fondo a este respecto son testigos de que el énfasis que se da a la estabilidad no siempre coincide con sus necesidades e intereses inmediatos. Desde luego, el informe de las Naciones Unidas no hace comentarios acerca de la creciente discordia entre el Fondo y sus miembros menos desarrollados, pero recomienda que el Fondo se muestre dispuesto a conceder, en condiciones más razonables, pleno acceso a los derechos de giro, es decir, hasta el punto en que el Fondo mantenga 200% de la cuota del país miembro en su propia moneda. En resumen, debería ser menor la incertidumbre inherente a los derechos de giro, y menores las limitaciones impuestas a la política de cada nación.

Pero, de no alterarse básicamente su carácter, no puede esperarse que el FMI, por sí mismo, se haga cargo de los efectos adversos de la inestabilidad del comercio de materias primas. De ahí la necesidad de un financiamiento compensatorio que asuma la forma de un seguro.

Proyectos de seguro

El principal remedio propuesto por el último grupo de expertos que se ocupó de este problema, es el seguro, si bien de carácter social más de del tipo comercial ordinario, el cual sería muy poco adecuado. El riesgo básico que debe asegurarse es el descenso de los ingresos producidos por la exportación, debido a la inestabilidad del comercio de materias primas. Con el seguro comercial, sería difícil calcular las primas que, además, serían exorbitantes para los pocos países a los que se trata de ayudar con el financiamiento compensatorio. De ahí la necesidad de implantar una especie de seguro social, con base en el principio de que contribuirían a ello los países de bajos ingresos, productores de materias primas. Cabría esperar que los países más pobres recurrirían a él en mayor medida de lo que hubiera sido su contribución,

⁶ *International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade*, Naciones Unidas, 1961, pág. 68.

sucediendo lo contrario con los países mejor dotados. Además, el seguro no pretendería cubrir en su totalidad la reducción de los ingresos derivados de la exportación, sino sólo una porción de la misma.

“Por lo que se refiere a las condiciones en que se pagaría la compensación, hemos considerado dos tipos principales de arreglo, y algunas variaciones sobre los mismos. En uno de los casos (refiriéndose al Tipo I), la solicitud se atendería mediante pago en efectivo. En el otro (Tipo II), la liquidación adoptaría la forma de un préstamo contingente, reembolsable en determinadas circunstancias”.⁷

Cualquiera que sea la forma del pago, las bases para el seguro serían las mismas. Se establecería un Fondo para Seguros de Desarrollo. Las compensaciones cubrirían la reducción en los ingresos percibidos por concepto de exportaciones de un país, cuando dichos ingresos quedasen por debajo de un promedio correspondiente, por ejemplo, a los tres años anteriores, haciéndose arreglos a fin de calcular los cambios en el poder adquisitivo externo. Se fijaría una reducción mínima, digamos del 5%, que no tendría por qué ser compensada. A partir de este punto, se aplicaría a las pérdidas sólo un seguro parcial, puesto que el plan no tiene por objeto ayudar a un país que no haya logrado por sí mismo adaptarse a los cambios estructurales en los mercados de materias primas.

Se contaría con la contribución tanto de los países avanzados, como de los subdesarrollados. Como países industriales y de elevado ingreso se definen Estados Unidos y Canadá, Europa Occidental y Japón, Australia y Nueva Zelanda, exceptuando a Grecia, Irlanda, España, Portugal y Yugoslavia. El informe sugiere que tales países contribuyan con base en su producto nacional bruto. Entre los países de bajos ingresos, productores de materias primas figuran todos los de Africa, Asia (con excepción de Japón) y América Latina. Estas naciones deberían contribuir tomando como base los ingresos producidos por sus exportaciones. Las contribuciones requeridas para constituir el Fondo no serían muy grandes. Se estimó, suponiendo una deducción mínima de 5%, con un 50% de compensación por encima de dicho nivel, y considerando una contribución basada exclusivamente en los ingresos derivados de la exportación, que en los últimos años dicha contribución hubiera alcanzado un promedio de ½ a 1% de los ingresos percibidos por tal concepto.

Ambos planes de seguro difieren fundamentalmente, puesto que el Tipo I implica la liquidación total y definitiva, en efectivo, de las obligaciones. El otro es más complicado, y la compensación adopta la forma de créditos contingentes pagaderos en determinadas circunstancias. Para ilustrar el *modus operandi* del Tipo II, supongamos que en el primer año un país recibe una compensación, que cubre parte de una pérdida de ingresos mayor de 2½%. Si en el segundo año las exportaciones superan en 102½% los ingresos de los tres años anteriores, entonces el país en cuestión entregaría al Fondo la mitad de esta ganancia. Este procedimiento continuaría para el tercero y cuarto años, después de cuyo plazo cualquier préstamo no liquidado sería cancelado el Fondo de Desarrollo.

El comité de expertos de las Naciones Unidas se inclinó más por el seguro del Tipo II. Tal vez la razón de esta preferencia sea que el plan de préstamos contingentes hubiera sido mucho más beneficioso para los países subdesarrollados que el Tipo I, a juzgar por la experiencia hipotética de los últimos años. Si el seguro de pago en efectivo se hubiera puesto en operación de 1953 a 1959, hubiera compensado a los

productores de materias primas sobre una base neta de unos Dls. 240 millones, suponiendo una compensación de 50% de las pérdidas y una deducción mínima de 5%. En cambio el plan Tipo II hubiera significado beneficios netos para dichos países por 1,700 millones de dólares. También en el futuro, este último plan resultaría mucho más beneficioso para los países menos ricos, dada la probabilidad de que los países industriales vean incrementar sus exportaciones, lo cual significaría una mayor contribución al Fondo por estos países, los cuales a su vez acudirán en menor medida a los recursos del mismo.

Si bien el informe no es muy explícito acerca de este punto, parece ser que los países latinoamericanos lo pasarían mejor con un seguro del tipo de préstamos contingentes, que con el de pagos en efectivo. No hay cálculos disponibles acerca de lo que hubiera sucedido en los últimos años si el primero hubiese estado vigente. Empero, las estimaciones hechas en el informe muestran que América Latina hubiese obtenido muy pocas ventajas si de 1953 a 1959 hubiese estado operando el seguro de pago en efectivo. De unos diez países, seis hubiesen obtenido beneficios en exceso de su contribución al Fondo. Se trata de Uruguay, Bolivia, Cuba, Colombia, Chile y Brasil. En cambio, otros diez hubiesen pagado al Fondo más de lo que recibieran por vía de compensación: México, Argentina, la República Dominicana y Perú.

El futuro del financiamiento compensatorio

El Informe termina con claras recomendaciones de que el financiamiento compensatorio se aplique en forma de seguro:

“Nuestra conclusión es que, dada la necesaria aprobación por los respectivos gobiernos, las proposiciones que acerca de un seguro se hacen en este Informe, tienen todos los visos de ser realizables... Estamos absolutamente seguros de que en vista de las posibilidades de éxito la Comisión sobre Comercio Internacional de Materias Primas, y otros organismos interesados en este problema deberían poner manos a la obra”.⁸

La Comisión de Comercio de las Naciones Unidas, para la cual se preparó el Informe, decidió durante su período de sesiones en mayo del presente año que se requerían estudios más amplios del aspecto técnico del sistema de seguro, por lo cual se pospuso por otro año cualquier decisión al respecto. Al mismo tiempo, en su *Commodity Survey, 1960*, la Comisión subraya que en 1960 el poder adquisitivo externo de las naciones productoras de materias primas continuó declinando. Para dicho año, el poder adquisitivo de una unidad de materias primas, en términos de productos manufacturados, estaba 24% por debajo del nivel de 1950.

Los sucesos registrados en otras partes son más alentadores por lo que toca al financiamiento compensatorio. En Europa, los miembros del Mercado Común están estudiando un proyecto muy similar al seguro del Tipo II, a fin de ayudar a los estados asociados de Africa. En América Latina hay muchos indicios de que se harán esfuerzos por estabilizar los precios de las materias primas, como parte del plan “Alianza para el Progreso”. Tales esfuerzos seguirán, probablemente, la línea ortodoxa de los convenios sobre materias primas. Sin embargo, es probable que se proponga el seguro como un medio más adecuado para prestar financiamiento compensatorio. Mucho se habría logrado si Norte y Sudamérica marcaran la ruta, en un esfuerzo conjunto para asegurar a los países menos desarrollados del hemisferio la estabilidad de los ingresos procedentes de la exportación, que es indispensable para su desarrollo.

⁷ Ibid. pág. 70.

⁸ Ibid., p. 71.