

Acuerdos internacionales sobre productos básicos

NOTICIA

El siguiente documento, elaborado para la Comisión de Productos Básicos de la Junta de Comercio y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos, fue presentado el 21 de julio de 1975 en la ciudad de Ginebra, con el título "Acuerdos internacionales sobre determinados productos básicos en un programa integrado. Informe de la Secretaría de la UNCTAD" (TD/B/C.1/188).

TEXTO

INTRODUCCION

1. En anteriores documentos de la Secretaría en los que se analiza un programa integrado para los productos básicos se ha descrito el enfoque que se propuso debía adoptarse para preparar dicho programa.¹ Ese enfoque debía basarse, con arreglo a esas sugerencias, en los elementos siguientes:²

a] Constitución de reservas internacionales de productos básicos.

b] Institución de sistemas de compromisos comerciales multilaterales.

c] Creación de un fondo común para la financiación de las reservas de productos básicos.

d] Mejoramiento de los mecanismos internacionales de financiación compensatoria de las fluctuaciones de los ingresos por exportación de productos básicos de los países en desarrollo.

e] Adopción de medidas internacionales para facilitar la expansión de la transformación en los propios países en desarrollo de productos primarios para su exportación.

2. En la resolución 15 (VIII), aprobada en la primera parte de su octavo período de sesiones, la Comisión de Productos Básicos recomendó, entre otras cosas, "que el Secretario General de la UNCTAD siga desarrollando los elementos y las disposiciones detalladas de un programa integrado para los productos básicos, teniendo en cuenta las opiniones formuladas por los gobiernos en el octavo período

de sesiones de la Comisión de Productos Básicos y los progresos que se hagan para dar soluciones concretas a los problemas de estos productos, incluidos la renegociación de los convenios existentes sobre productos básicos, las actividades complementarias de la Conferencia Mundial de la Alimentación y los acontecimientos que pueden producirse en otras reuniones internacionales". La Comisión recomendó asimismo que en la labor futura sobre las propuestas relativas a un programa integrado se prestara atención a los diversos problemas relacionados con la constitución de las reservas y con las medidas complementarias de estabilización de los precios, que incluyen las condiciones que reúne cada producto básico para la constitución de una reserva y los objetivos, la administración, los costos y la financiación de las reservas, así como a las cuestiones relacionadas con los compromisos multilaterales y con las posibles repercusiones de las medidas propuestas para los distintos productos básicos en los países en desarrollo que importan esos productos.

3. En el presente informe se ha intentado precisar más los componentes y las disposiciones detalladas de un programa integrado para los productos básicos presentando propuestas preliminares relacionadas con los objetivos, las técnicas y la cobertura de productos de un "conjunto" de acuerdos internacionales sobre productos básicos.

Se recordará que, en su primer informe sobre un programa integrado, el Secretario General señaló que la preparación del programa entrañaría en la etapa adecuada la elaboración de acuerdos sobre determinados productos básicos, de carácter multidimensional y basados en una serie común de principios, objetivos, técnicas y directrices.³

4. En el capítulo I del presente informe se hace propuestas referentes a los objetivos básicos comunes a todos o a parte de los acuerdos internacionales que constituirían el "conjunto" que se sometería a negociación y a las técnicas que se podrían utilizar para alcanzar esos objetivos. En el capítulo II se hacen propuestas preliminares acerca de los productos básicos sobre los que habría que negociar acuerdos internacionales y del tipo de acuerdo que se considera necesario para cada uno de esos productos. En las propuestas se han tenido en cuenta los trabajos que se están realizando en otras tribunas⁴ y los resultados de actividades previas tales como las consultas intergubernamentales intensivas espe-

¹ Véanse los documentos TD/B/498 y TD/B/C.1/166 y Sup. 1 a 5.

² Véase el documento TD/B/C.1/166, en especial el párrafo 3.

³ Véase el documento TD/B/498, párrafo 21.

ciales sobre productos básicos celebradas en cumplimiento de la resolución 7 (VII) de la Comisión. También se han tomado en consideración las actividades posteriores llevadas a cabo por la Secretaría respecto de las cuestiones mencionadas en el párrafo 2. Hay que señalar que sobre tres de esas cuestiones se han presentado sendos informes a la Comisión.⁵

5. Ni qué decir tiene que, en la medida en que los gobiernos pudieran llegar a un consenso previo sobre los productos básicos que deberfan incluirse en un conjunto de acuerdos internacionales y sobre los objetivos y las técnicas que habría que incorporar en los acuerdos, se facilitarfa enormemente la ulterior preparación y negociación de este componente fundamental del propuesto programa integrado. Las propuestas definitivas de la Secretaría que se presentarán a la Comisión en la tercera parte de su octavo período de sesiones reflejarán naturalmente cualquier consenso a que se pueda llegar en la segunda parte del octavo período de sesiones sobre los problemas abordados en este documento.

6. Hay que tener en cuenta también que se pretende que el programa integrado abarque además productos básicos con problemas cuya solución exige medidas diferentes de la concertación de un convenio internacional oficial. En este sentido en el programa se han incluido propuestas separadas para mejorar los mecanismos internacionales de financiación compensatoria de las fluctuaciones desfavorables de los ingresos por exportación de productos básicos de los países en desarrollo y medidas para facilitar la expansión de la transformación de productos primarios en los propios países en desarrollo.

CAPITULO I OBJETIVOS Y TECNICAS BASICOS DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS BASICOS

7. Como se ha indicado en los documentos anteriores sobre un programa integrado, los objetivos básicos comunes a todos los acuerdos internacionales que con carácter oficial se negociasen en el contexto de un programa integrado, serfan los relacionados con la estabilización de los mercados, a saber: estabilizar los precios a un nivel suficiente y aumentar la seguridad de suministros de importación y de mercados de exportación. En este capítulo se hace un estudio más detallado de cada uno de estos objetivos básicos, así como de las técnicas que se podrían utilizar para lograrlos y del problema de indización.* En el capítulo II, que trata de los acuerdos sobre determinados productos básicos, se examinan otros posibles objetivos de los acuerdos internacionales que podrían ser de utilidad en ciertos casos.

⁴ Descritos en otro documento presentado a la Comisión (TD/B/C.1/185 y Add.1).

⁵ Los informes son "Fondo común para la financiación de reservas de productos básicos" (TD/B/C.1/184 y Add.1); "Función de los compromisos multilaterales en el comercio de productos básicos", preparado por un consultor (TD/B/C.1/186), y "Las repercusiones sobre las importaciones, en particular las de los países en desarrollo" (TD/B/C.1/189).

* Término utilizado recientemente para castellanizar la palabra inglesa *taxation*, que se refiere a la vinculación de los precios de un producto o grupo de productos (primarios) con el movimiento del índice de precios de otro grupo de bienes (elaborados).

A. Estabilización de los precios

8. Tradicionalmente se ha definido este objetivo, tanto en la UNCTAD como en otras reuniones sobre productos básicos, utilizando fórmulas matizadas tales como "estabilización a un nivel remunerador para los productores y equitativo para los consumidores" o simplemente "estabilización a un nivel suficiente". Pero de hecho estas fórmulas comprenden dos objetivos diferentes. Uno es la estabilización de los precios *per se*, en el sentido de reducir las fluctuaciones excesivas, y el otro es la estabilización de los precios en torno a un nivel indicativo que se considera remunerador, equitativo o suficiente.

9. La reducción de las fluctuaciones excesivas de los precios tendría una serie de ventajas para los países que exportan o importan cualquier producto básico. Estas ventajas se han descrito ya con todo detalle en el documento de la Secretaría titulado "Función de las reservas internacionales de productos básicos" (TD/B/C.1/166/Sup. 1), que la Comisión de Productos Básicos examinó en la primera parte de su octavo período de sesiones. Entre ellas están la de perfeccionar los instrumentos de predicción del curso de los precios, lo que ayudaría a productores y planificadores a fijar las políticas de producción e inversiones sobre una base más racional, la de aumentar la estabilidad de los ingresos de exportación y de los costos de importación, y la de mejorar la competitividad de los productos naturales frente a los sucedáneos, de precios estables. La estabilización de los precios mundiales de los productos básicos en general y de los productos alimenticios en particular tendría también la ventaja para todos los gobiernos de que podría serles útil para combatir la inflación. Como por lo general los salarios y los sueldos suben cuando aumenta el costo de vida y en cambio no disminuyen cuando éste baja, las fluctuaciones muy grandes de los precios de los alimentos y de las materias primas tienden a tener efectos inflacionarios.

10. En el documento TD/B/C.1/166/Sup. 1 se ha defendido la constitución de reservas internacionales como la técnica más apropiada para estabilizar los precios mundiales de los productos almacenables en reservas. Sin embargo, aunque se acepten los argumentos técnicos en favor de la constitución de reservas internacionales como instrumento de estabilización de los precios, es lógico que los gobiernos, antes de comprometerse a participar en la constitución de una reserva de estabilización de cualquier producto básico, quieran estar convencidos de que entre el costo del plan y los beneficios habrá una relación favorable. Para ello habrá que evaluar uno por uno cada plan una vez que se hayan presentado las propuestas detalladas. No obstante, en esta etapa pueden trazarse algunas consideraciones generales al respecto.

11. La primera es la de que, como los planes de constitución de reservas de estabilización serfan acuerdos internacionales, sus costos y beneficios sociales deberfan evaluarse a escala mundial y no nacional. En otras palabras, que si se considera que vale la pena invertir en un plan de ese tipo toda la masa de capitales necesaria, teniendo en cuenta los beneficios que puede reportar a todos los países interesados en el plan, en ese caso la comunidad internacional deberfa suministrar los capitales necesarios.⁶ Aunque no todos los

⁶ Este problema está estudiado con detalle en los documentos presentados a la Comisión sobre un fondo común para la financiación de reservas de productos básicos (TD/B/C.1/184 y Add.1).

beneficios de una reserva internacional fueran cuantificables, sí serían reales. Entre estos beneficios figuran no sólo los que proporcionarían la estabilización de precios, sino también los que se derivarían de una mayor seguridad de los mercados de exportación y de los suministros de importación, examinados en otra sección de este documento.

12. En cambio, los costos de un plan para constituir una reserva internacional de estabilización serían más fácilmente cuantificables. Estos costos serían los ingresos a que se renunciaría por el hecho de inmovilizar recursos financieros en las existencias de la reserva, menos los beneficios (o más las pérdidas) que pudieran arrojar las operaciones propiamente dichas de la reserva. El compromiso financiero necesario para constituir una reserva que está en relación con la cantidad máxima de un producto básico que el administrador de la reserva puede llegar a tener que almacenar, es un factor sin importancia para calcular el verdadero costo de la constitución de esa reserva. Los ingresos a que se renuncie como consecuencia de la constitución de la reserva dependerán de la suma media de dinero que permanezca inmovilizada en las existencias de la reserva durante el ciclo completo de un producto básico o durante cualquier otro período contable adecuado, cifra que será siempre inferior a la suma máxima que esté inmovilizada en un momento dado.

13. Ante la imposibilidad de constituir reservas de productos que no son almacenables, como las frutas frescas y las verduras, o de productos cuyo costo de almacenamiento sea excesivamente elevado, la estabilización de los precios de mercado de esos productos constituye un objetivo prácticamente inalcanzable, aunque en el caso de algunos productos perecederos se podría aumentar la estabilidad de los precios a más largo plazo mediante la coordinación internacional de los programas y las políticas de siembras. Además, se podría aumentar la estabilidad de los precios de algunos productos perecederos si se crearan instalaciones para transformar el excedente de producción. Sin embargo, sería factible estabilizar los ingresos de exportación de cualquiera de estos productos mediante un sistema internacional de financiación compensatoria.

14. En una reserva de estabilización que no estuviese respaldada por ninguna forma de control de la producción o de las importaciones, el precio se estabilizaría en torno a la tendencia de equilibrio a largo plazo del precio de mercado, ya que cualquier intento de estabilizar este precio a un nivel más alto obligaría a la reserva a acumular existencias continuamente. Si los exportadores no consideran adecuada la tendencia de equilibrio del precio, la única manera de cómo podrían transformarla en tendencia al alza sería mediante la restricción concertada de la oferta de exportaciones. Esta restricción tendría que ir acompañada de una restricción equivalente de la producción (o de un aumento igual del consumo interno); de lo contrario, las cantidades exportables que se retuvieran terminarían por venderse en el mercado más tarde o más temprano. La restricción de la oferta de exportaciones no tendría por qué tomar forzosamente la forma de una reducción absoluta; toda reducción de la tasa de crecimiento de la oferta produciría una tendencia al alza de los precios, a condición de que la demanda de importaciones del producto de que se trate tuviera una elasticidad inferior al infinito. La restricción de la oferta en el contexto de un acuerdo internacional sobre un producto básico obliga-

ría normalmente a instituir cupos nacionales de producción, de venta o de exportación, aunque también se podría lograr esa restricción mediante acuerdos intergubernamentales para reducir o limitar la superficie de siembra de un cultivo determinado o instituir un impuesto uniforme sobre la exportación de un producto básico.

15. Aunque en principio podrían aumentarse los precios de la mayoría de los productos mediante una restricción concertada de la producción, ello no quiere decir que esa restricción fuera a redundar forzosamente en beneficio de los países exportadores interesados. Por ejemplo, podría provocar un aumento del desempleo. Además, si se tratase de un producto que tenga sucedáneos muy cercanos, una restricción de la oferta quizá no provocaría un aumento proporcional del precio, ya que la demanda se trasladaría al sucedáneo, y tal vez disminuirían los ingresos de exportación del conjunto de los países exportadores. En el caso de algunos productos que tienen ya sucedáneos o pueden llegar a tenerlos, es posible que la demanda sea inelástica a corto plazo, pero restringir su oferta con el objeto de aumentar los precios podría resultar contraproducente, por cuanto estimularía la demanda de sucedáneos más baratos y las inversiones en su producción. Estas consideraciones se aplican sobre todo a los productos básicos naturales que sufren la competencia de productos sintéticos. Por otra parte, la estabilización de las exportaciones y de los precios de esos productos naturales reforzaría su demanda.

16. Aunque la restricción concertada de la producción de cualquier producto básico fuera factible y pudiera beneficiar a los países exportadores, éstos no son los únicos criterios de los que dependería la aceptación política de esa medida como modo de llegar a un acuerdo internacional sobre un producto básico. En el caso de los productos alimenticios esenciales, cualquier restricción concertada de la producción a escala internacional sería imposible de justificar mientras exista un grave problema de hambre en el mundo. En el caso de los productos básicos minerales, en cambio, hay que examinar la cuestión de la restricción de la producción teniendo en cuenta su carácter especial de recursos no renovables. Todos los países tienen derecho a restringir el ritmo de extracción de sus recursos minerales, y pocos son los gobiernos, si es que hay alguno, que permitan explotar esos recursos sin tener en cuenta para nada el precio que se pague por ellos. No puede, por tanto, haber ninguna objeción de principio a que se concierten acuerdos internacionales entre exportadores e importadores en los que se estipule, como se hace en el Convenio Internacional del Estaño, la limitación concertada del ritmo de extracción de un mineral si la tendencia del precio a que éste se cotiza no resulta satisfactoria para los países productores. Antes al contrario, tales acuerdos tal vez estimularían una utilización más racional de los escasos recursos no renovables del mundo.

17. Hay que señalar que otro modo de elevar el precio mundial de cualquier producto básico sería aumentando la demanda de sus importaciones.⁷ En los casos en que el consumo de un producto básico importado esté restringido por la percepción de impuestos o de derechos de aduanas, como ocurre con el café (en algunos países) y con el tabaco

⁷ En el supuesto de que la oferta de exportaciones tenga una elasticidad inferior al infinito.

(en muchos países), la supresión de esos impuestos o derechos haría aumentar la demanda de importaciones de dicho producto. De la misma manera, cuando la producción de un producto básico esté subvencionada o protegida, la supresión del sostenimiento haría disminuir la producción y aumentar la demanda de importaciones; este aspecto de la protección se examina más a fondo en otra sección posterior del presente documento. También se podría aumentar la demanda de algunos productos básicos fomentando el consumo y realizando trabajos de investigación y desarrollo para que los productos sean más atractivos y competitivos.

B. Indización de los precios

18. El tema de la indización ha sido examinado recientemente en todos sus aspectos por un grupo de expertos convocado por el Secretario General de la UNCTAD en cumplimiento de la resolución 3 308 (XXIX) de la Asamblea General. El Secretario General va a presentar un informe al respecto, junto con sus propias conclusiones, a la Junta de Comercio y Desarrollo en su 15.^o período de sesiones (TD/B/563). Es probable, por tanto, que los gobiernos no deseen tomar una posición definida sobre este tema hasta que no hayan tenido oportunidad de estudiar el detallado informe del Secretario General. Sin embargo, si no se tocara el tema de la indización, el presente documento, tratando como trata de los objetivos de los acuerdos internacionales sobre determinados productos básicos en un programa integrado, sería sumamente incompleto ante la gran importancia que atribuyen a este tema los países en desarrollo. Por ello, en los párrafos siguientes se hacen algunas sugerencias provisionales al respecto, con el objeto de que los gobiernos puedan empezar a examinar la cuestión de la indización como algo práctico y no meramente teórico.

19. La aceleración de la inflación mundial a partir de 1969 ha planteado problemas completamente nuevos a los gobiernos cuando tienen que negociar y aplicar acuerdos internacionales sobre productos básicos que contienen disposiciones sobre los precios. Durante los años de la posguerra y hasta 1969, la tasa anual de inflación, medida por el crecimiento del índice de las Naciones Unidas, de los precios en dólares de las manufacturas exportadas por los países desarrollados de economía de mercado fue, por término medio, ligeramente superior al 1%. En los tres años siguientes, esa tasa se aceleró alcanzando una media del 7% por año, que en 1973 y 1974 no ha bajado del 18 por ciento.

20. Antes de 1970, los precios estipulados en los acuerdos internacionales sobre productos básicos se consideraban implícitamente precios reales, aunque incluso en aquella época cabía esperar aumentos de los precios de las manufacturas objeto de comercio mundial de un 3.5%, aproximadamente, en tres años o de un 5.5% en cinco años. Pero en los acuerdos internacionales sobre productos básicos se admiten por lo general fluctuaciones del 10% o más, al alza o a la baja, de los precios nominales de los productos regulados por esos acuerdos. A corto plazo, por tanto, no siempre se veía con claridad el efecto erosionante de la inflación sobre el equivalente real de los precios nominales, por lo que se tendía a ignorarlo.

21. Es imposible, no obstante, ignorar las repercusiones de la inflación mundial a su ritmo actual en la negociación y

aplicación de los acuerdos internacionales sobre productos básicos. Desde que se negoció en 1972 el Convenio Internacional del Cacao, los precios máximo y mínimo estipulados en el Convenio en aquel momento han disminuido en valor real en un 28%. A principios de 1975 el equivalente en valor real de los precios de 23 centavos y de 32 centavos la libra fijados en el Convenio en 1972 sería de 32 a 44 centavos, respectivamente.⁸ De modo similar, si hoy hubiera que volver a expresar en términos reales los precios fijados en el Convenio Internacional del Azúcar de 1968, habría que aumentarlos en un 74 por ciento.

22. Aunque es probable que disminuya la tasa de aumento excepcionalmente alta que alcanzaron los precios de las manufacturas objeto de comercio mundial en 1974, y probablemente ocurrirá lo mismo en 1975, puede que durante algunos años sigan registrándose tasas anuales de aumento comparables a las de los primeros años del decenio de 1970. Incluso una inflación a ese ritmo tendría repercusiones importantes para la negociación y aplicación de acuerdos internacionales sobre productos básicos, ya que al cabo de cinco años ocasionaría una pérdida de casi el 30% del valor real de cualquier precio nominal. De aquí que el problema fundamental que una tasa más rápida de inflación mundial ha planteado a los gobiernos que negocian acuerdos sobre productos básicos que contengan disposiciones sobre precios sea el de si, en el futuro, estos precios deberán establecerse en términos reales mejor que en términos nominales, es decir, si los precios o las escalas de precios nominales establecidos en los acuerdos sobre productos básicos deberán "indizarse" en función de la tasa de aumento de los precios de los productos importados por los países exportadores de productos básicos que participen en esos acuerdos.

C. Seguridad de suministros

23. Desde el punto de vista de los países importadores, el establecimiento de reservas de estabilización internacionales de un volumen adecuado daría mayores seguridades de acceso a los suministros de productos básicos esenciales almacenables. No obstante, la seguridad de suministros que proporciona una reserva de estabilización suele ser únicamente una seguridad contra probables descensos de los suministros, no una seguridad absoluta. Para proporcionar una garantía contra eventualidades más remotas, como la de malas cosechas simultáneas en todos los principales países productores o la de una gran catástrofe natural que afecte a una gran proporción de la producción mundial de un producto básico, una reserva de estabilización tendría que incluir un componente suplementario para poder utilizarlo en circunstancias excepcionales. La inclusión de ese componente en una reserva de estabilización podría inmovilizar de manera casi permanente una cantidad considerable de recursos, y los intereses y los costos de almacenamiento que esa inmovilización acarrearía podría constituir una pesada carga para las finanzas de la reserva.

24. Por lo tanto, si se considerara conveniente constituir reservas internacionales de ese tipo, como muy bien podría suceder en el caso de productos esenciales tales como los cereales básicos, los gobiernos deberían examinar la posibili-

⁸ En agosto de 1974 se elevaron los precios máximo y mínimo del Convenio a 39.5 y 38.5 centavos por libra, respectivamente.

dad de separar la reserva internacional de toda reserva de estabilización que pudiera establecerse para el mismo producto básico, para no debilitar las finanzas de esta última. Más aún, como sería improbable que la reserva internacional produjera utilidades, quizás habría que distribuir la carga de su financiación de manera diferente a como se distribuyeran los costos de la reserva de estabilización.

25. De no constituirse esa reserva internacional de un producto básico, tal vez fuera conveniente incluir en el acuerdo de establecimiento de una reserva de estabilización de un producto básico esenciales disposiciones especiales que se aplicarían en caso de una escasez excepcional del producto que agotara o amenazara con agotar la reserva de estabilización. Si sucediera esto, los suministros disponibles del producto estarían racionados a partir de entonces por el precio, situación que colocaría en seria desventaja a los países importadores más pobres. Sin embargo, los países importadores más ricos, también podrían querer evitar que se desencadenase una "lucha" internacional por llevarse esos suministros escasos. Los gobiernos participantes en una reserva de estabilización de un producto básico esencial, como el trigo, el arroz o el cobre, podrían por lo tanto convenir que, en caso de agotamiento de la reserva de estabilización, los países miembros exportadores distribuirían entre los miembros importadores, en proporciones previamente convenidas, los suministros de que dispusieren, hasta que volviera a normalizarse la oferta.⁹ Las ventas que se efectuasen por este sistema de racionamiento se podrían hacer al precio máximo de la reserva de estabilización, o a un precio superior que se conviniese. La existencia de esta disposición incitaría a los países importadores a participar en la reserva de estabilización.

26. Si los países exportadores participantes en una reserva de estabilización no quisieran aceptar ese sistema de racionamiento, deberían por lo menos comprometerse a no imponer restricciones artificiales a la producción o a las exportaciones en caso de agotamiento de la reserva de estabilización. Debería aceptarse este compromiso, se incluyesen o no en el acuerdo sobre la reserva disposiciones relativas a cupos de producción o de exportación en circunstancias normales.

27. En cuanto a la seguridad de suministros, debería tenerse en cuenta que el funcionamiento normal de una reserva de estabilización de un producto básico cualquiera puede por sí mismo promover esa seguridad, en la medida en que la mayor previsibilidad del precio y las mayores garantías de mercados de exportación que proporciona estabilizan y fomentan las inversiones en la producción. Si una reserva de estabilización estuviera reforzada con un sistema de compromisos comerciales multilaterales del tipo descrito en el documento TD/B/C.1/186, se aumentaría tanto más el efecto estabilizador de todo el sistema sobre las inversiones y la producción.

D. Seguridad de mercados de exportación

28. La contrapartida de la seguridad de suministros a un precio no superior a un precio máximo que una reserva de

⁹ Se consideraría logrado el retorno a la normalidad cuando todos y cada uno de los países importadores pudieran obtener la cantidad que desearan del producto al precio máximo de venta de la reserva de estabilización.

estabilización proporciona a los importadores es la seguridad que esta misma reserva da a los países exportadores de que podrán vender sus excedentes exportables a un precio no inferior a un precio mínimo. Lo mismo que en el caso de la seguridad de suministros, la seguridad de mercados de exportación que proporciona una reserva de estabilización no es absoluta, aun cuando podría serlo si la autoridad que administre la reserva estuviera dotada de recursos financieros ilimitados. Dado que tendría que haber algún límite al poder de compra y venta de la reserva ésta estaría obligada normalmente a adquirir, a los precios de compra y venta de la reserva de estabilización, la cantidad máxima probable (pero no la cantidad máxima concebible) de cualquier excedente temporal que pudiera haber de la oferta de exportaciones sobre la demanda de importaciones.

29. De este modo, una reserva de estabilización resolvería en gran medida un aspecto del problema de la seguridad de mercados de exportación para los países exportadores. No obstante, hay otro aspecto del problema, que es el de la seguridad de acceso a los mercados de exportación en condiciones equitativas. Si disminuye la demanda mundial de importaciones de un producto básico, o si aumenta la oferta de exportaciones como resultado de una expansión de la producción por estar ésta protegida o subvencionada, esto contribuirá lógicamente a que baje el precio mundial del producto y también por tanto el precio al que la reserva de estabilización pudiera comprometerse a comprar todos los excedentes de exportación que se le ofrecieran. En cambio, la disminución de una producción protegida o subvencionada produciría el efecto opuesto. Así pues, las políticas de protección y subvención de la producción de productos básicos perjudican a los países exportadores competitivos y ocasionan una mala distribución de los recursos productivos, aunque puedan beneficiar a los consumidores de los países que importen el producto a precios mundiales artificialmente bajos.

30. Además, si las primas de protección y subvención aumentan cuando baja el precio mundial de un producto básico y disminuyen cuando aumenta ese precio,¹⁰ como suele suceder, se acentúa la inestabilidad del mercado mundial. Esto se debe a que cuando se aumentan o se disminuyen las restricciones a la importación, los gravámenes variables o las subvenciones a la exportación, se acelera la baja o la subida del precio mundial. Este fenómeno se ha observado particularmente en los últimos tiempos en el mercado mundial de la carne de vacuno. En tales circunstancias, la tarea de la autoridad que administre una reserva de estabilización sería mucho más difícil.

31. Claro es, por tanto, que ningún sistema internacional de estabilización de los precios de productos básicos cuya producción esté en gran parte protegida o subvencionada podrá proporcionar la seguridad de mercados de exportación a los países exportadores competitivos a menos que contenga disposiciones para suprimir, reducir, o, por lo menos, limitar la protección. Una reserva de estabilización podría atenuar las fluctuaciones excesivas a corto plazo de los precios mundiales, pero aunque estuviera respaldada por un sistema

¹⁰ Las primas de protección pueden incluso llegar a ser negativas, como sucede cuando se prohíbe o restringe la exportación de un producto básico.

de cupos de exportación, no podría resolver el problema que plantea a los países exportadores competitivos el hecho de que una expansión de la producción protegida o subvencionada los obliga a aceptar un crecimiento más lento (o tal vez incluso una reducción en términos absolutos) del volumen de sus exportaciones o una reducción del precio que se cobra por ellas.

32. Si los gobiernos ayudaran a los productores nacionales, para cantidades limitadas de un producto básico protegido, pagándoles subvenciones directas o "pagos compensatorios" sin recurrir a imponer restricciones a las importaciones, se podrían atenuar las repercusiones desfavorables de esa ayuda para los proveedores extranjeros competitivos. Las cantidades máximas por las que se pagarían esas subvenciones se podrían fijar de manera que se limitara el volumen total de producción que se protegería, que podría ser un porcentaje uniforme o un porcentaje decreciente del consumo interno. Desde el punto de vista de los exportadores competitivos, evidentemente lo segundo sería preferible, pero una limitación de la producción protegida que consistiera en un porcentaje del consumo interno proporcionaría por lo menos una garantía a los proveedores extranjeros competitivos contra toda reducción de la parte del mercado por la que podrían competir en condiciones de igualdad.

33. Si algunos gobiernos no quisieran comprometerse a no imponer restricciones a las importaciones, ni siquiera por la estabilidad de los precios y la seguridad de suministros que proporcionaría una reserva de estabilización, habría que encontrar otros medios de proteger los intereses de los países exportadores competitivos. Sería razonable esperar que los gobiernos que impusieran esas restricciones aceptaran por lo menos el compromiso de permitir la entrada en sus mercados de una cantidad mínima del respectivo producto cada año o cada temporada, lo que podrían hacer por el sencillo procedimiento de expedir licencias para la importación de las cantidades garantizadas. Estas cantidades se podrían fijar en un porcentaje uniforme o en un porcentaje creciente del consumo interno. Naturalmente, una condición esencial para la eficacia de este método de proteger los intereses de los países exportadores competitivos sería la de que no se concediera ninguna subvención a las exportaciones o las reexportaciones.¹¹

34. Según el criterio que adoptaran los gobiernos, las cantidades de producción que podrían subvencionarse o las cantidades de importaciones a las que se garantizaría el acceso a los mercados serían cuestiones que habría que zanjar en las negociaciones de cada acuerdo internacional sobre un producto básico. Se sugiere que la solución del problema de la protección o subvención, por uno u otro de los sistemas indicados, debería ser la anunciación de un objetivo, cuando procediera, en todos los acuerdos sobre productos básicos que se negociasen en el contexto de un programa integrado. En estos acuerdos habría que solventar también otras dos cuestiones estrechamente relacionadas con el problema de la protección y la subvención, que conciernen a dos categorías especiales de países en desarrollo. Una es la de los intereses de los países en desarrollo que en el pasado

disfrutaron de los beneficios de las políticas proteccionistas aplicadas por países desarrollados, ya sea como receptores de ayuda alimentaria o como compradores de excedentes de alimentos en condiciones de favor. La otra es la del trato preferencial o privilegiado concedido por algunos países desarrollados a las importaciones de ciertos productos agrícolas, como el azúcar y el banano, efectuadas de ciertos países en desarrollo exportadores.

35. En el contexto de los acuerdos internacionales sobre los productos básicos que se incluirían en el programa integrado, se podrían adoptar soluciones "globales" para esas dos cuestiones, lo que aseguraría la continuación de la asistencia especial que necesitan ciertos países en desarrollo y al mismo tiempo repartiría con mayor uniformidad la carga de proporcionar esa asistencia. Por ejemplo, la reserva de estabilización podría comprar cantidades limitadas de un producto procedente de determinados países en desarrollo a precios primados, y el costo de la prima se podría repartir en proporciones convenidas entre los países desarrollados que participasen en el acuerdo respectivo.

36. Sería aún más ventajoso vincular la ayuda alimentaria con la aplicación de los acuerdos internacionales sobre reservas de estabilización de productos alimenticios que contuvieran disposiciones para la constitución de reservas de estabilización y la limitación de la protección y subvención. Si todos los productos alimenticios que hacen falta para proporcionar ayuda alimentaria o para venderlos en condiciones de favor fueran comprados y distribuidos por la autoridad que administrase la respectiva reserva de estabilización, esto podría ser una manera de distribuir más equitativamente la carga de la ayuda alimentaria. Si se combinaran los costos de estas operaciones con los costos de explotación de la reserva de estabilización en general, ambos grupos de costos serían compartidos por los países en las mismas proporciones. En cambio, si el gerente de la reserva de estabilización contabilizara por separado las operaciones de ayuda alimentaria y las transacciones de la reserva, se podrían repartir los costos de la ayuda alimentaria en proporciones convenidas entre cualquier número de países, incluidos los que no participaran en la financiación de la reserva de estabilización.

37. La combinación de las operaciones de ayuda alimentaria con las de una reserva de estabilización tendría además otras ventajas. Aseguraría una corriente más constante y segura de ayuda alimentaria, minimizaría el costo real de esta ayuda porque (suponiendo que se limitaran la protección y subvención por uno u otro de los dos métodos anteriormente sugeridos) los suministros que hicieran falta serían comprados a países productores que fueran internacionalmente competitivos, tanto desarrollados como en desarrollo, y también permitiría hacer economías en la administración de la ayuda alimentaria.

CAPITULO II ACUERDOS SOBRE DETERMINADOS PRODUCTOS BASICOS

38. En este último capítulo se explican brevemente cuáles son los criterios generales que está siguiendo la Secretaría, en cooperación con la FAO y las diversas organizaciones inter gubernamentales que se ocupan de los productos básicos, para elaborar propuestas acerca de acuerdos sobre productos

¹¹ Podría decirse que esta condición se aplica asimismo al otro método sugerido, que entraña la limitación de las cantidades de producción por las que se pagarían primas de sostenimiento directo. No obstante, mientras no se restringieren las importaciones, no tendría utilidad el conceder subvenciones a la exportación.

o grupos de productos básicos, con indicación de la naturaleza general y los posibles objetivos de los acuerdos previstos para cada uno de esos productos o grupos de productos. Las propuestas, cuya naturaleza puede, claro está, modificarse en función de los debates que se desarrollen en la segunda parte del octavo período de sesiones de la Comisión, serán presentadas a esta última en la tercera parte de ese mismo período de sesiones, en diciembre de 1975.

39. Los productos básicos para los cuales están elaborándose las referidas propuestas han sido seleccionados entre los mencionados en los documentos TD/B/498 y TD/B/C.1/166, teniendo particularmente en cuenta las condiciones que reúnen para su almacenamiento. Para hacer esta selección, la Secretaría ha adoptado dos criterios básicos. El primero fue el de que la lista debería limitarse a los productos cuyos problemas preocupan mucho a los países en desarrollo como exportadores o como importadores, entendiéndose que en la mayor parte de los casos los problemas de esos productos también preocuparían a los países desarrollados. El segundo fue el de que los problemas de los productos básicos seleccionados deberían ser tales que exigieran la negociación de un acuerdo formal entre países exportadores e importadores para su solución efectiva, lo que en realidad significaba que la lista debería limitarse a los productos básicos con mercados excesivamente inestables y con los problemas conexos de inseguridad de los mercados de exportación y de los suministros de importación, o con desfavorables tendencias a largo plazo en lo tocante a precios. Considerose, sin embargo, que en el contexto de los acuerdos internacionales necesarios para resolver esos problemas habría asimismo que tomar las medidas oportunas respecto de otras cuestiones, como la diversificación, el mejoramiento de los sistemas de comercialización y la intensificación de la investigación y el desarrollo.

40. No debe considerarse que el orden en que a continuación se presentan las notas acerca de los distintos productos básicos quiere decir que la Secretaría considere que se deban establecer prioridades en la concertación de acuerdos internacionales sobre dichos productos. Hay que señalar además que la lista tiene un carácter preliminar, y que la Secretaría está examinando la conveniencia y posibilidad de concertar acuerdos internacionales sobre otros productos.

Cereales básicos

41. Para cada uno de los productos de este grupo, que comprende el trigo, los cereales secundarios y el arroz, lo que se necesita fundamentalmente son medidas que reduzcan la inestabilidad de los mercados, complementadas con otras que aumenten la seguridad de suministros y la de mercados de exportación. En cada caso se examina la posibilidad de constituir una reserva internacional de estabilización, y también la variante de un sistema que combine la constitución de una reserva internacional con las de reservas nacionales, coordinadas estas últimas unas con otras. Para el trigo y el arroz se considera conveniente constituir aparte sendas reservas internacionales, que se utilizarían en situaciones de escasez mundial excepcional o de grandes catástrofes en zonas de países en desarrollo. También se está estudiando la posibilidad de establecer un vínculo entre un sistema internacional de estabilización y unos servicios de ayuda alimentaria mejores para estos productos.

Azúcar

42. El objetivo básico propuesto para el azúcar es también la estabilización del precio, que se lograría con una reserva internacional de estabilización, que además acrecentaría la seguridad de los suministros. Pero en el caso del azúcar se necesitan más que nada medidas que garanticen y de ser posible expandan los mercados de exportación para los productores competitivos, mediante la reducción o por lo menos el "congelamiento" de la producción protegida y subvencionada. Una política de expansión del mercado "libre" del azúcar sería preferible a una política de elevación de los precios en este mercado a base de imponer restricciones de la producción, como la aplicada en anteriores convenios internacionales del azúcar, aun cuando podrían alternarse ambas políticas. Además, la constitución de una reserva internacional de estabilización del azúcar podría proporcionar una oportunidad de "globalizar" los acuerdos especiales que aún existen o que han existido para la compra de azúcar a precios primados a diversos países en desarrollo.

Semillas oleaginosas y aceites

43. Esta categoría incluye un gran número de productos diferentes cuyos precios están sujetos todos ellos a una inestabilidad considerable, y que son en gran medida reemplazables los unos por los otros y por lo tanto mutuamente competitivos. En consecuencia, no podría lograrse una estabilización global del mercado a menos que se constituyeran reservas internacionales de todos esos productos o la mayor parte de ellos, empresa técnicamente muy difícil. No obstante, si pudiera lograrse una mayor estabilidad de los suministros y los precios de los aceites exportados principalmente por países en desarrollo (esto es, los de maní, oliva, coco, nuez de palma y palma), se mejoraría su posición competitiva frente a otros aceites naturales, y en particular frente a los alcoholes sintéticos que han estado desplazando a los aceites láuricos en ciertos usos no alimenticios. Por consiguiente, se está estudiando si es posible constituir una reserva internacional de estos aceites, junto con reservas nacionales, con el objeto principal de obtener una mayor seguridad de suministros y una estabilidad también mayor del precio. Dadas las condiciones de competencia y sustitución que reinan en el mercado de los aceites vegetales, la estabilidad de precios que pudiera perseguirse para un aceite determinado sería únicamente una estabilidad relativa. Cabe, no obstante, señalar que el logro de una estabilidad incluso relativa de los precios de los aceites no sólo aumentaría su competitividad, sino que además permitiría prever mejor el curso de los precios de las correspondientes semillas oleaginosas y nueces, y así estabilizar y promover las inversiones en su producción en países en desarrollo. Otro objetivo que se podría tratar de lograr en los acuerdos internacionales sobre los aceites vegetales es reducir la protección del cultivo de semillas oleaginosas y de su trituration en los países desarrollados.

Café

44. El tipo de acuerdo previsto por la Secretaría para el café es la constitución de una reserva de estabilización destinada a reducir las fluctuaciones cíclicas de los precios, apoyada por un sistema de cupos de exportación a fin de estabilizar los precios a niveles suficientes, como se ha hecho en anteriores

convenios internacionales del café. También procedería incluir en un acuerdo sobre el café disposiciones para la diversificación horizontal, necesaria para respaldar el sistema de cupos, así como para la diversificación vertical (elaboración).

Té

45. El principal objetivo de un acuerdo internacional sobre el té sería elevar su precio mediante un sistema de restricciones de las exportaciones, combinado posiblemente con la constitución de reservas nacionales o de una reserva internacional. Se está prestando especial atención a la necesidad de hallar un método de repartir las restricciones al aumento de las exportaciones, mediante cupos de exportación o por otros medios, que sea aceptable para todos los principales países productores. Parecería que una condición para llegar a un acuerdo sobre el método cualquiera sería la de que en él se tuvieran en cuenta las diferencias en las otras oportunidades de inversión que existen entre los países exportadores de té. Se examinará asimismo la posible necesidad de introducir cambios en el sistema de comercialización del té.

Banano

46. Como en el caso del té, el principal objetivo de un acuerdo internacional sobre este producto básico sería el de mejorar la tendencia de los precios. No obstante, como podría haber dificultades para aplicar un sistema de cupos de exportación, puesto que el banano no es almacenable, se examinarán otros métodos de elevar los precios. Uno podría ser un acuerdo sobre precios mínimos, aplicados con el apoyo de los países importadores, y la percepción de impuestos uniformes sobre las exportaciones. Otra posibilidad sería un sistema internacional de "pagos compensatorios". Estas soluciones tendrían que respaldarse con medidas para la coordinación de los planes nacionales de producción a más largo plazo.

Algodón

47. El propósito principal de un acuerdo internacional relativo al algodón sería la estabilización del precio y de los suministros, con el fin de mejorar la posición competitiva del algodón frente a las fibras artificiales. Por lo tanto, se está examinando la posibilidad de constituir una reserva internacional de estabilización del algodón. Habrá que estudiar un número considerable de problemas técnicos, entre ellos el del número de calidades que habría que almacenar y el de los costos de almacenamiento, ya que para lograr los fines de la reserva habría que almacenar las existencias cerca de los centros consumidores. Un acuerdo internacional relativo al algodón podría incluir también disposiciones para aumentar la cantidad de recursos dedicados a la investigación, el desarrollo y la promoción de este producto.

Caucho

48. El objetivo de un acuerdo internacional relativo al caucho natural sería prácticamente el mismo que el de un acuerdo sobre el algodón, esto es, el de aumentar la competitividad de este producto estabilizando su precio en relación con el del caucho sintético y creando una mayor seguridad de suministros. La técnica fundamental que se está estudiando

es la constitución de una reserva internacional. Un acuerdo internacional sobre el caucho podría incluir también disposiciones para intensificar la labor de investigación y desarrollo y para la elaboración del caucho natural en los países productores.

Yute

49. El principal objetivo de un acuerdo internacional sobre el yute sería aumentar la competitividad de los productos de yute frente a productos sustitutivos fabricados con materias primas sintéticas. Como la mayor parte del yute se elabora actualmente en los países donde se cultiva, parecería que ese objetivo se podría lograr de manera más eficaz estabilizando los suministros y los precios de los productos de yute que estabilizando el precio de la fibra de yute, aun cuando podrían perseguirse ambos fines. La técnica que se está examinando para el logro del primero de ellos es la de constituir reservas, financiadas internacionalmente, de tejidos estrechos de yute y de entramados de yute para alfombras en los principales países consumidores, con el fin de asegurar en todo momento la pronta disponibilidad de suministros suficientes, a precios estables y competitivos. Para el segundo fin se está estudiando la posibilidad de proporcionar asistencia financiera internacional para el mantenimiento de existencias suficientes de fibra de yute en el principal país exportador de este producto. Un acuerdo internacional sobre el yute podría incluir también disposiciones para la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias que protegen todavía la manufactura del yute en países desarrollados, y también disposiciones para la expansión de la labor de investigación, desarrollo y promoción de los productos del yute.

Fibras duras

50. Para las fibras duras, como para otras fibras naturales, lo que principalmente se necesita son medidas para que aumenten su competitividad frente a las fibras sintéticas. En el caso del henequén y el abacá, que son las fibras duras principales para los fines que se están examinando, su competitividad frente a las sintéticas se halla muy debilitada por la inestabilidad de los suministros y los precios en el mercado mundial. Por lo tanto, se prevé para el henequén una reserva internacional de estabilización, mientras que para el abacá, que en su mayor parte se produce en un solo país, se está examinando una propuesta de asistencia financiera internacional para el mantenimiento de reservas nacionales. Un acuerdo internacional sobre las fibras duras podría incluir también disposiciones para la expansión de la labor de investigación, desarrollo y promoción, y para la elaboración en los países productores.

Cobre

51. Se considera que los objetivos políticos fundamentales de un acuerdo internacional relativo al cobre deberían ser el de estabilizar el precio dentro de una escala convenida y el de conseguir una mayor seguridad de suministros. La técnica principal que se está examinando para el logro de estos objetivos es la de una reserva internacional de estabilización, apoyada por un control de las exportaciones en caso necesario, como se ha hecho en los diversos convenios internacionales del estaño.