CEPAL/BORRADOR/CEPAL/FAO/147

Borrador para comentarios
Edwin Marchán
División Agrícola Conjunta
CEPAL/FAO

Octubre de 1976

COOPERACION INTERNACIONAL EN EL AMBITO DE LOS PRODUCTOS BASICOS AGRICOLAS: CONVENIOS SOBRE PRODUCTOS Y ASOCIACIONES DE PRODUCTORES

I N D I C E

/3.4 Aprovechamiento

1. Introducción

El presente documento intenta alcanzar tres finalidades. La primera, ofrecer una apreciación sucinta de los esfuerzos que se realizan en orden a resolver los problemas que afectan al comercio de los productos básicos agrícolas, a través de fórmulas de cooperación internacional, tales como los convenios sobre productos. Incluso, parece útil y práctico el abordamiento de este tema, en el entendido que dentro del Programa Integrado propuesto por UNCTAD, por lo menos 17 productos, que representan el 76% de las exportaciones de los países en desarrollo (sin incluir petróleo) demandan alguna suerte de arreglo internacional de índole similar.

Un segundo propósito que anima a este trabajo es el de referirse a una fórmula de cooperación muy en boga en estos momentos: las asociaciones de productores. En efecto, el reconocimiento a la fuerza y efectividad de la negociación colectiva ejercida a través de la acción mancomunada de países productores o exportadores, es una realidad que no puede ser soslayada. Aún más, las resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Declaración y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, junto con recoger este concepto consideran la posibilidad de concreción de esta clase de arreglos. De este modo, los requisitos que reclaman este tipo de asociaciones y que son los que a la postre garantizan el éxito en la consecución de sus objetivos son también motivo de análisis.

Finaliza este documento ensayando algunas proposiciones en torno a fórmulas concretas de colaboración entre países. Algunas de éstas aunque relativamente nuevas en su enfoque, no lo son en cuanto a su idea, pero en todo caso, se trata de puntos de vista que sin lugar a dudas, bien valen la pena ser considerados.

/2. Los

2. Los convenios internacionales sobre productos básicos agrícolas 1/

A cuanto se ha mencionado en los párrafos introductorios sobre este tema, habría que añadir solamente que parece innegable que como respuesta a la creciente interdependencia o trabazón entre países tiene lugar un curso hacia una convergencia de intereses entre los países desarrollados y los países en desarrollo: los unos buscando acceso a los recursos y los otros, buscando acceso a los mercados. Este mutuo reconocimiento plantea una serie de deberes y obligaciones recíprocas, que pueden concretarse a través de diversas formas. Evidentemente, una de ellas está constituida por los acuerdos internacionales producto por producto.

Conviene por lo tanto examinar el funcionamiento de estos convenios - sus logros, limitaciones, problemas, etc. - en el entendido que el conocimiento anticipado de algunas experiencias en torno a estos tópicos puede ser de valor para la formalización de nuevos acuerdos en el futuro.

2.1 Dificultades en las negociaciones y estado actual de los convenios

Los convenios del café y del cacao constituyen manifestaciones típicas de la gran división imperante en el mundo entre países en desarrollo y países desarrollados. Los primeros actúan en calidad de exportadores y los segundos, en cambio, lo hacen como importadores. Esta parcelación que subsiste aunque quizás no con la misma nitidez en lo que toca a la composición del grupo de miembros exportadores del convenio del azúcar, reflejaría menos aún la estructura existente en el lado de los importadores, en cuyo seno conviven países desarrollados y en desarrollo. Por último, en lo que dice relación con el trigo, la característica sobresaliente es la de que a la inversa de lo que se observa en los otros acuerdos, los más grandes exportadores y prácticamente los únicos son los países desarrollados; en cambio, el área de los importadores está conformada por varios países desarrollados y una lista comparativamente mucho más grande de países en desarrollo.

1/ Entre los países latinoamericanos sólo Uruguay no participa en ninguno de los acuerdos ya existentes.

/Evidentemente, esta

Evidentemente, esta apreciación tiene sus implicaciones desde el punto de vista de la formación de "asociaciones de productores"; no obstante, dado que este tema será tratado más adelante, lo sustantivo por el momento es que el panorama antedicho, junto a aquellos otros intereses consustanciales a la condición de "miembro exportador" o "miembro importador", imprimen una gran complejidad y rigidez a las negociaciones que preceden la formalización de esta clase de concertaciones.

En efecto, se trata de un enfrentamiento entre dos bloques estrechamente cohesionados, que si bien presentan una mira común en lo que dice relación con el alcance de algunos objetivos generales, persiguen también finalidades propias perfectamente definidas y recíprocamente contrapuestas.

Una prueba de las dificultades que plantea la negociación de esta clase de convenios la constituye el resultado del examen sobre el estado actual de éstos. Así varios de los acuerdos que han operado en el pasado - trigo, café y azúcar - continúan existiendo sólo como organismos meramente administrativos, esto es, no funcionan con cláusulas económicas. Incluso el convenio del cacao ha perdido cierta significación, en razón de que los precios del mercado han sido considerablemente más altos que aquellos que se contemplan en el convenio. Como consecuencia, tampoco en este caso han trabajado las cláusulas económicas respectivas.

Pese a cuanto antecede, estos organismos superviven y su vivencia se sustenta en la convicción que anima a sus miembros, en el sentido que de todas maneras es preferible disponer de un instrumento o mecanismo con el cual se puede contar en cualquier momento, a no tener nada. De otra parte, es innegable que el interés por esta clase de compromisos continúa. Efectivamente, el Consejo Internacional del Azúcar, en su séptimo período de sesiones (junio de 1976), acordó que en la primavera de 1977, bajo los auspicios de UNCTAD, se celebren en Ginebra negociaciones oficiales para establecer un nuevo convenio. En el intertanto, un comité, formado por representantes de los países exportadores e importadores, es el encargado de elaborar el proyecto de acuerdo que

/será discutido

será discutido en dicha oportunidad. En el caso del café, después del rompimiento del Convenio de 1968, y tras sucesivos y prolongados períodos de negociaciones, los países miembros finalmente han arribado a un nuevo acuerdo. De este modo, el nuevo texto de lo que será el Convenio del Café de 1976, y que debería entrar en vigencia el 1º de octubre de 1976, siempre y cuando cuente con el número de adhesiones requerido, ha sido sometido a ratificación de los gobiernos. Igual cosa puede decirse en lo concerniente al Acuerdo del Cacao, cuya más reciente versión, que también entraría en vigor el 1º de octubre de 1976, se encuentra sometida a consideración y ratificación de los gobiernos. Por su lado, el Convenio del Trigo de 1971 ha sido prorrogado por tercera vez, hasta el 30 de junio de 1978. Sin embargo, el Consejo correspondiente ha acordado además proceder al estudio de las bases de un nuevo acuerdo internacional sustitutivo del actual y que prevea la inclusión de cláusulas económicas.

Pero no es sólo en las sedes de los acuerdos en donde se mantiene el interés por los convenios, sino que también en el Grupo de Agricultura del GATT se están desarrollando negociaciones en las que se discuten propuestas formuladas por los gobiernos sobre posibles métodos para estabilizar los precios en los mercados, ampliar y liberalizar el comercio. Además del trigo, las negociaciones del GATT abarcan también el maíz, la cebada y el sorgo.

A su vez, la FAO, a través de sus grupos intergubernamentales, ha logrado vivificar el acuerdo informal u oficioso, sobre yute, kenaf y fibras afines, que ha permanecido inactivo por 15 meses. Por último, a juzgar por los resultados alcanzados en la reunión sostenida en julio de 1976 por otro grupo intergubernamental auspiciado también por la FAO y que es el del banano, tampoco parecerían estar muy distantes las posibilidades de inauguración de un convenio internacional en torno a este producto.

/2.2 El

2.2 El principio de igualdad dentro de un convenio

La existencia de acuerdos sobre productos básicos no garantiza la consagración del principio de "igualdad dentro de un acuerdo". Con esto se quiere destacar la circunstancia de que dentro de un convenio como el del cacao por ejemplo, contrariamente a lo que pudiera creerse, hay miembros exportadores que disfrutan de preferencias otorgadas por determinados miembros importadores y que otros miembros exportadores no las tienen. (Este es el caso de los países en desarrollo miembros de la Convención de Lomé 1/ y del Convenio del Cacao, cuyas exportaciones de cacao en grano, en polvo, en pasta, en manteca, etc., ingresan exentas de gravámenes en el mercado de la CEE que también actúa como suscriptor de este pacto.)

Del mismo modo, los sucesivos convenios del azúcar se han caracterizado por la coexistencia de una serie de acuerdos especiales, que a más de obstaculizar la operatoria y efectividad de este instrumento, han debilitado la fuerza de negociación de los países exportadores.

Conviene pues, subrayar estas situaciones en el entendido que la circunstancia de "mundializar" o "globalizar" el comercio de determinados productos debe ser conciliadora con aquella otra de "igualdad dentro de un acuerdo". (Salvando por cierto el caso de los países catalogados como de menor desarrollo económico relativo.)

2.3 Suministros, cuotas y duración de los convenios

Algunos acuerdos han sido bastante inflexibles en el sentido de haber tendido a congelar, por el tiempo de su duración, una situación dada de distribución del mercado en torno a un determinado producto.

1/ La Convención de Lomé que reemplaza a las convenciones de Yaoundé y Arusha y al Sistema de Preferencias Británico es el nuevo instrumento por el que se rigen las relaciones entre la CEE y los países en desarrollo del Africa, el Caribe y el Pacífico, miembros de la Comunidad Británica.

/En el

En el lado de los exportadores este hecho provoca cierta desazón, especialmente entre aquellos países que consideran que han sido perjudicados en la distribución de cuotas 1/ y en aquellos otros, que en el intertanto han expandido notablemente su producción. A su vez, los importadores muestran su malestar debido al hecho de que países con cuotas grandes, en razón de disminuciones de producción, no exportan la totalidad de la cuota asignada, por lo que, a juicio de éstos, no habrían seguridades en cuanto a suministro.2/ En suma, la mantención del statu quo en el asunto cuotas puede constituir una garantía para aquellos productores ineficientes. Siendo así, en un momento dado puede ocurrir que la distribución de cuotas no guarde mayor proporción con las posibilidades de producción de los países y por ende, las necesidades de los importadores pueden no ser atendidas debidamente, ni los ajustes entre oferta y demanda ser realizados en forma apropiada. Se hacía pues necesario dotar a los convenios de cláusulas que garanticen una mayor flexibilidad.

Teniendo en vista lo anterior, los acuerdos de productos agrícolas básicos más recientes han tratado de ser menos rígidos. Así, por ejemplo, el Acuerdo del Cacao presupone la existencia de cuotas móviles anuales, basadas en promedios de producción también móviles e incluso, los países productores de una variedad escasa y bastante especial de cacao, denominada "cacao fino" no tienen límite alguno de cuota. Del mismo modo, el Convenio del Café adoptó una fórmula relativamente más flexible que la existente en convenios anteriores, cual es la de establecer un sistema de distribución de cuotas dual fija o en relación a las exportaciones en un 70% y variable en un 30%, teniendo como base "el volumen anual de existencias" en cada país exportador.3/

1/ El asunto cuotas es de mayor interés en los países exportadores dentro de un convenio.

2/ La seguridad en cuanto a abastecimiento reviste la máxima importancia en los países importadores dentro de un convenio.

3/ En este caso se enfrenta el riesgo de que los países exportadores traten de sobredimensionar sus volúmenes de existencias con el objeto de obtener mayores cuotas. Aparte que las informaciones de las cuales se dispone se relacionan con tareas de verificación de stocks de tipo cuantitativo y no cualitativo.

/Asimismo, dicho

Asimismo, dicho acuerdo, al igual que los Convenios del Azúcar y el Cacao, también adopta sus salvaguardias respecto a la denominada "cuota papel" en el sentido que los países exportadores que se vean imposibilitados en el cumplimiento de las cuotas que les han sido asignadas deberán notificar tal particular, en cuyo caso este remanente será distribuido a prorrata entre los demás miembros.

Bien podría decirse entonces que a través de los acuerdos se toman las providencias necesarias que implican una garantía de abastecimiento para los consumidores; por consiguiente y en reciprocidad, también deberían arbitrarse las cláusulas respectivas, tendientes a asegurar la compra de determinadas cantidades. Sin embargo, no es éste necesariamente el caso. Sólo el Acuerdo del Trigo solía funcionar con una cláusula que reglamentaba esta obligación recíproca de comprar determinadas cantidades a no menos de determinados precios o de vender ciertas cantidades a no más de ciertos precios. Empero, desde hace muchos años no opera ninguna de sus cláusulas económicas. Conviene entonces tener muy presente la necesidad que existe en el sentido que los futuros convenios contemplen la incorporación de disposiciones que prevean el establecimiento de obligaciones mutuas para la venta y la compra.1/

De otra parte, no todos los mercados suelen estar sujetos a cuota, sino que existen también aquellos de "libre exportación". Este es el caso de los países cuyo nivel de consumo de un producto dado es bajo en relación a su ingreso por habitante, y en los que por tanto se considera dable promover la expansión de la demanda. El estímulo correspondiente deviene de la circunstancia de que en las épocas en que la oferta supera a la demanda, los embarques con destino a estos mercados se hacen a precios menores que los sujetos a cuota; no obstante, en la situación contraria o de precios altos, dicho incentivo

---

1/ Anualmente, exportadores e importadores proceden a estimar el volumen de consumo mundial del producto de que se trate. Luego, en base a este cálculo, se distribuyen las cuotas por países. Sin embargo, debido a la relación inversa que existe entre precios y cantidades demandadas, una sobrestimación de dicho volumen perjudicaría a los exportadores, puesto que sobre los importadores no recae ninguna obligación de compra.

/simplemente desaparece.

simplemente desaparece. También el área de "libre exportación" viene a constituir una especie de válvula de escape para los países que por cualquier razón disponen de contingentes o remanentes exportables que exceden a las cuotas que les han sido asignadas. Por cierto, la incorporación de este mecanismo resultó ser de gran utilidad práctica durante el período de funcionamiento del Convenio del Café de 1968 y se considera que dadas las características que rodean al mercado de otros productos (banano por ejemplo) puede ser también de gran beneficio.1/

Por último, en lo que tiene que ver con la duración de los convenios y en conformidad con la Carta de La Habana los acuerdos tradicionalmente han tenido una duración de cinco años. Aunque por ahí hay uno para el cual se prevé una vigencia de seis años (caso del reciente texto aprobado para el nuevo Convenio del Café) y otro sólo de tres (caso del Convenio del Cacao). Y si bien no hay reglas fijas que establezcan la duración de éstos, puede suceder que cuando son demasiado cortos, la entrada en vigor de un acuerdo y su terminación no coincidan con la presencia real de los problemas para cuya solución fueron creados (caso del Convenio del Cacao). Asimismo los programas de diversificación, expansión e inversiones en general en el sector agrícola, se vinculan a la obtención de objetivos de mediano y de largo plazo. Por tanto, su ejecución precisa no sólo de un conocimiento anticipado de las "reglas del juego" sino de cierta certeza de que éstas no van a alterarse fundamentalmente a lo largo de un buen número de años.

1/ El consumo per cápita de banano es bajo en los países de Europa Oriental, la Unión Soviética, Cercano y Medio Oriente, etc. Además, la característica de perecibilidad que es inherente a este producto y que impide su almacenamiento obliga a contemplar mercados alternativos de libre exportación de cierta capacidad.

/2.4 La

2.4 La determinación de los precios

Sin duda, el problema mayúsculo que enfrentan los acuerdos sobre productos es el que atañe a los precios.1/ Decidir sobre cuál es el precio que cumple con las siguientes múltiples condiciones - ser remunerativo para los exportadores y equitativo para los importadores, capaz de asegurar un nivel de existencias adecuado, al mismo tiempo mantener un equilibrio entre oferta y demanda a largo plazo y que conserve su poder adquisitivo - sigue constituyendo un problema que hasta el momento permanece sin una solución técnica satisfactoria. Es por ello que más bien se ha optado por apelar a otras alternativas. Entre éstas la más socorrida ha sido la de reconocer simplemente la realidad del mercado en un período dado. Así, contrariamente a lo que parece haber sido la práctica, el mejor momento en lo que a exportadores se refiere para firmar un acuerdo de productos básicos agrícolas parece ser cuando los precios en el mercado por sí mismos reflejan valores altos. Esta es la gran lección que podría sacarse del más reciente Convenio del Café. Un nuevo texto ha sido aprobado en circunstancias de que este producto registra cotizaciones sin precedentes en el mercado mundial. A esta misma conclusión llevaría la experiencia registrada en el Convenio Internacional del Cacao, en el que avances de cierta importancia han sido introducidos en las "franjas de precios" (que han estado siempre por debajo de las cotizaciones del mercado), bajo la filosofía de que el convenio en sí es susceptible de interpretación y por tanto, de aproximarse a la realidad del mercado; pero lo que no se puede es cambiar la realidad para aproximarla a las reglas del convenio. (El promedio de las franjas de precios del nuevo acuerdo sobre este producto supera en 71% al promedio con el cual se inauguró el convenio todavía en vigencia.)2/

1/ El capítulo sobre precios es el de mayor importancia a nivel de exportadores e importadores dentro de un Convenio.

2/ Con el objeto de facilitar el funcionamiento de las fuerzas del mercado los acuerdos reconocen la necesidad de establecer un precio máximo y uno mínimo (límites de la franja) en lugar de un precio fijo.

/Un sistema

Un sistema alternativo para la determinación del nivel medio de las franjas de precios, en lo que respecta a insumos cuya producción tiene también lugar en los países desarrollados, podría ser el de tomar como referencia el precio que rige para la producción interna en estos mismos países. Convendría, por ejemplo, examinar el caso del azúcar, cuyos precios dentro de un convenio eventualmente podrían tener como referencia aquellos vigentes para la producción doméstica en los Estados Unidos y la CEE.

De otra parte, los países importadores, debido al ejemplo de la OPEP y ante el temor que sobrevenga un auge inusitado en cuanto a precios, similar al del período 1972-1974, parecerían estar dispuestos a formalizar acuerdos dentro de un contexto de mercado que pueda ser más favorable a los países productores o que contenga al menos elementos tendientes a beneficiar a estos países. En todo caso, al tener en vista la formulación de un convenio siempre será imprescindible la adopción de cláusulas que prevean la revisión de los objetivos de precios durante el tiempo de duración del acuerdo con la mayor frecuencia posible. Esto es importante, pues frente a la posibilidad de que los precios tengan un aumento, existiría bastante certeza en el sentido que éstos al menos no van a sufrir una disminución.

2.5 Los convenios como instrumentos estabilizadores de precios

En realidad no es fácil juzgar la magnitud del éxito de los acuerdos en la obtención de los propósitos para los cuales fueron creados, desde el momento en que no existe manera posible de estimar cuál hubiera sido la situación del mercado en ausencia de éstos. Sin embargo, es dable apelar a otras evidencias un tanto limitadas si se quiere, pero que en todo caso pueden contribuir a dilucidar esta cuestión.

Así, uno de los objetivos fundamentales de los acuerdos es el de prevenir oscilaciones excesivas en los precios; sin embargo, la experiencia muestra que dichos instrumentos no han sido eficientes en el sentido de evitar fluctuaciones violentas en el corto plazo. Aún más, tratándose de los precios de productos agrícolas, estos movimientos encuentran su origen en deficiencias de la demanda externa, fluctuaciones

/de carácter

de carácter monetario, en fenómenos de orden climatológico, operaciones de índole especulativa, etc., que dada su naturaleza, no son fáciles de prever. De todas maneras, algunos acuerdos han incorporado ahora mecanismos adicionales tendientes a mitigar este problema. Tal es el caso de la reserva reguladora que contempla el Convenio Internacional del Cacao.

A largo plazo, en cambio, los acuerdos parecen cumplir con dicha finalidad. Por ejemplo, en el cuadro 1, que viene a continuación, se recogen informaciones referentes a los precios promedio y desviación típica o standard para dos importantes calidades de café: Mams de Colombia y Santos de Brasil, para dos décadas (1953/1962 y 1963/1972), en las que el mercado del café funcionó sin y con acuerdo, respectivamente. Nótese pues, que a juzgar por lo que exhibe la desviación standard, el grado de dispersión de los precios fue mucho mayor en la primera (13.64 y 14.28 para el Mams y el Santos, respectivamente) que en la segunda década (6.18 y 6.63 en su orden), o expresado de otra manera, los precios mostraron un mayor grado de estabilización al amparo del acuerdo.

En relación a si los acuerdos constituyen o no mecanismos que salvaguardan el poder adquisitivo de los precios de los productos básicos agrícolas, las pruebas de las que se dispone no son concluyentes. De partida, porque del mismo cuadro 1 se desprende que los promedios de precios del decenio fuera del acuerdo (56.90 y 50.02 centavos de dólar por libra) son superiores a los de la década siguiente o con acuerdo (47.47 y 43.29). Aunque comentando este particular cabe mencionar que, en contrapartida, durante 1964 o el primer año entero de operación del Convenio del Café, se interrumpió la tendencia hacia la baja en los precios de este producto registrándose el primer ascenso de las cotizaciones en seis años, pese a que el volumen de producción permaneció más o menos estable y a que el nivel de stocks o existencias mundiales aumentó.1/

1/ Oficina Panamericana del Café, Annual Coffee Statistics, 1966. Páginas A-10 y A-11.

/Cuadro 1

Cuadro 1

PRECIOS Y FLUCTUACIONES DEL CAFE EN LOS DECENIOS
1953/1962 Y 1963/1972

(En dólares corrientes)

		1953/1962	1963/1972
Mams, Colombia	Precio promedio ¢ lb.	56.90	47.47
	Desviación standard	13.64	6.18
Santos 4, Brasil	Precio promedio ¢ lb.	50.02	43.29
	Desviación standard	14.28	6.63

Fuente: Business Government Relations: The Case of International Coffee Agreement, Stephen D. Krasner. University of Wisconsin Press, volumen 27, número 4, otoño 1973.

Otro ejemplo ilustrativo del problema de referencia es el que tiene que ver con la información que se recoge en el cuadro 2, del que se desprendería que el Convenio del Café habría en realidad más bien preservado el poder adquisitivo de los precios de este producto. Empero, se podría cuestionar que el período en referencia es precisamente uno de los que exhibe un resultado relativamente satisfactorio en lo que se refiere a términos del intercambio, en general, para los países en desarrollo.1/ Naturalmente, la prueba hubiera sido terminante si el mismo resultado se hubiera obtenido durante un período en el cual la tendencia de la relación de precios en general hubiera sido descendente.

1/ Monthly Bulletin of Statistics, abril de 1976.

/Cuadro 2

Cuadro 2

TERMINOS DEL INTERCAMBIO: PRECIOS DEL CAFE EN RELACION A LOS PRECIOS DE LAS MANUFACTURAS

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Kenya a/	100	120	119	109	97	107	101	119	92	98	
Tanzania a/	100	126	113	107	94	96	92	115	99	100	
Uganda a/	100	136	101	106	109	120	107	124	123	106	
Colombia b/	100	122	119	114	99	102	104	122	100	106	
Brasil b/	100	135	127	114	104	104	110	137	106	111	

a/ Terms of trade for primary commodities. Commonwealth Secretariat.

b/ Cifras elaboradas en base a cotizaciones de mercado para el Mams de Colombia y Santos 4 del Brasil y relacionadas con el índice de precios de las manufacturas exportadas por los países industrializados (International Inflation Index).

Por último, es de lamentar que no sea dable la realización de ejercicios similares con otros productos en razón de que el funcionamiento de los acuerdos correspondientes ha sido más o menos de carácter irregular, o de muy reciente data, lo que ha determinado que no se disponga de series adecuadas para el efecto.

2.6 Las reservas de estabilización y su funcionamiento

El Fondo Monetario Internacional contempla ciertas facilidades en orden a satisfacer las necesidades de financiamiento que demandan las reservas reguladoras dentro de los convenios sobre productos. Sin embargo, se trata de una línea de crédito que no ha tenido mayor movimiento, pues hasta ahora se han previsto sólo dos reservas: la del Acuerdo Internacional del Estaño y la del Convenio Internacional del Cacao. En este último caso por lo menos, el financiamiento proviene fundamentalmente de aportes que realizan los miembros exportadores.

/En este

En este sentido la posición de los miembros importadores dentro de los diferentes convenios ha sido la de que este mecanismo va a beneficiar precisamente a los exportadores, y que por tanto, les corresponde a éstos sufragar los gastos que reclama su establecimiento. Sin embargo, si se tiene en cuenta que el papel de las reservas es el de "estabilizar" los precios y no el de "subirlos" y que además, están destinadas a garantizar un mejor abastecimiento del mercado, el punto de vista en cuestión debería ser rectificado. Asimismo, viene al caso señalar que la formación de una reserva, particularmente cuando el mercado se encuentra débil, puede perder significación como una adición neta al volumen de stocks ya existente o a aquel que suele mantener el sector comercial correspondiente. Pues no puede desconocerse que existe el peligro de que este sector simplemente traslade la responsabilidad de constituir y mantener stocks a la nueva reserva establecida. De este modo, y dependiendo del producto, serían los países en desarrollo los que financian el costo de mantención de stocks que también van a beneficiar a los países desarrollados.

En suma, se debe insistir en la posibilidad de que los países importadores compartan los gastos que demanda la constitución de una reserva porque también son usufructuarios directos de los beneficios que se derivan de su fundación.

Las reservas o stocks pueden ser constituidas y retenidas en establecimientos privados, con garantía de los gobiernos, en almacenes de depósito estatales o internacionales, o pueden simplemente formar parte de una gran reserva para varios productos.

Precisamente, esta última es la fórmula propuesta por UNCTAD y no cabe duda que desde el punto de vista del costo que representa mantener un stock, posee ciertas ventajas que son evidentes. En efecto, ni la constitución de las reservas ni las ventas de los diferentes productos van a ocurrir al mismo tiempo. De este modo, los países participantes obtienen una especie de "seguro", en el sentido que el costo que demanda el establecimiento y mantención de una reserva multilateral será menor que el que se origina en la sumatoria de costos que

/significa el

significa el establecimiento y mantención de stocks para productos individuales. Se menciona también que la capacidad de obtener préstamos es para una gran reserva, constituida por varios productos, mayor que aquella que posee una reserva fundamentada en un solo producto.

En cuanto tiene relación con el funcionamiento de las reservas, y aunque reconociendo que la experiencia es más bien escasa en lo que respecta a la operatoria de estos mecanismos, parece haber coincidencia en que serían más exitosas en cuanto a garantizar una estabilidad alrededor de los precios mínimos que de los precios máximos de las franjas. (Esta por lo menos es la conclusión que se desprende del funcionamiento de la única reserva que ha operado hasta ahora, y que es la del Acuerdo Internacional del Estaño.)1/ Lo cual parecería encontrar su explicación en que una vez formada la reserva, aflora una influencia un tanto depresiva sobre los precios. Asimismo, sería más o menos lógico esperar que en períodos en los que los acuerdos deben regular o limitar la oferta real a través de cuotas, debido a que la oferta potencial es mayor y la reserva ha copado su capacidad de acumulación, el precio en el mercado tienda a estabilizarse en torno al nivel inferior o "piso" de la franja. Nótese que no ocurriría lo mismo con el nivel superior, o "techo", que una vez suspendido el sistema de cuotas y absorbida la reserva, queda totalmente desguarnecido cuando la oferta por cualquier razón revela una disminución. (La existencia de esta asimetría o el hecho de que el límite superior quede sin defensa, se traduciría en una situación favorable para los países exportadores que se beneficiarían de circunstancias de escasez en el mercado de un producto dado.)

2.7 Los convenios como instrumentos distribuidores de la riqueza

Desde el momento en que finalmente se negocia un acuerdo se supone que hay una situación de relativo equilibrio o sensación de equitatividad en cuanto a la distribución de los beneficios,2/ dentro

---

1/ K. Barkman, The International Tin Agreement. Journal of World Trade Law, septiembre/octubre 1975.

2/ Incluso una impresión diferente por parte de cualquiera de los dos grupos es lo que ha precipitado el rompimiento de los convenios.

/de la

de la cual los exportadores terminan por aceptar determinados precios más bajos a cambio de estabilidad y seguridad de acceso al mercado, y los importadores terminan por aceptar determinados precios más altos a cambio de estabilidad y garantía de abastecimiento. Es por ello que, difícilmente, puede adjudicarse a los acuerdos internacionales la función de vehículos redistribuidores de la riqueza mundial.

La antedicha circunstancia, sería además inherente a la función en sí que se les ha atribuido hasta el presente, cual es servir como mecanismos esencialmente estabilizadores. Por ejemplo, las reservas de estabilización (para no hacer referencia a los acuerdos que no disponen de este mecanismo) tal como han sido concebidas hasta el momento, no garantizan el logro de este objetivo. En efecto, estos instrumentos no pueden hacer más de lo que su misma denominación lo sugiere, esto es, actuar como estabilizadores, y lo que es más, estabilizadores de aquellos precios que se encuentran dentro de los límites de una franja dada.

En todo caso, el Convenio del Cacao en vigencia incluye un artículo que se refiere al hecho de que durante el primer año de vida del acuerdo es dable, y por una sola vez, "revisar" la franja de precios, esto es, alterar los precios máximos y mínimos, por encima o debajo de los cuales la reserva de estabilización interviene en el mercado. Del mismo modo el Protocolo sobre el azúcar, que forma parte de la Convención de Lomé, contempla una "revisión" de los precios de este insumo de periodicidad anual. Sin embargo, no debe pasar inadvertido que "revisión" e "indización" no son términos sinónimos. De manera que resultaría difícil imaginarse, por ejemplo, una situación en que una "revisión" de precios dé lugar a un alza en circunstancias que los precios en el mercado se encuentren bastante deprimidos. (En el caso del Convenio del Cacao las alzas que han tenido lugar reflejan en lo fundamental una realidad de mercado.)

Por fin los convenios son aún menos distribuidores de la riqueza mundial, en razón de que los países importadores han sido tradicionalmente renuentes a hacer contribuciones destinadas a compartir el gasto que demanda el establecimiento de una reserva de estabilización, un fondo de promoción o uno de diversificación. (No más de dos países industrializados constituyen excepciones a esta regla.)

/Pese a

Pese a cuanto antecede y dando simplemente por sentado que el precio del mercado sería más bajo sin acuerdo que al amparo de éste, en algunos países industrializados ha tenido lugar la crítica de que la diferencia correspondiente se estaría cubriendo con cargo al presupuesto de los importadores. Lo que es más, habría cierta inequitatividad en el sentido que los sectores de bajos ingresos en los países desarrollados estarían contribuyendo a sufragar mejores precios para determinados sectores de altos ingresos en los países en desarrollo.

Al respecto, sólo cabe mencionar que más adelante se anotarán algunas de las ventajas derivadas de los convenios imputables a los países en desarrollo, aparte que el mayor precio que hipotéticamente estarían pagando los consumidores se diluye en un enorme número de éstos, de manera que su impacto es absolutamente despreciable. A la inversa, el segundo argumento interpretado en el sentido de que quiénes son los usufructuarios finales de los esfuerzos que despliegan los diferentes gobiernos a través de los convenios, tiene realmente bastante validez y actualidad. Es evidente que en este campo queda mucho por hacer si se quiere que estos beneficios no se dirijan a sectores diferentes de los de las áreas agrícolas propiamente dichas. La aplicación de mejores y más eficientes sistemas de gravámenes a las exportaciones siempre es posible. Del mismo modo, el establecimiento de organismos nacionales de comercialización ha demostrado ser, en algunos de los países que lo han establecido, un buen medio para captar los resultados de estos esfuerzos en beneficio de las mayorías. Pero en realidad, hasta el momento por lo menos, parece haber existido cierto consenso dentro de las delegaciones de los diferentes países, en el sentido que la forma como se distribuyen los dividendos de estas gestiones es de exclusiva competencia de cada país.

2.8 Carencia de políticas de diversificación

Quizás los países no han reparado suficientemente en el hecho que una política destinada a preservar los precios reales a través de la "indización" por ejemplo, difícilmente podría fructificar en el caso de algunos productos si, entre otras cosas, no va acompañada de una drástica política de disminución de la oferta ejercida a través de una política de diversificación y de una repartición del mercado.

/El Acuerdo

El Acuerdo del Café de 1968 contemplaba un capítulo sobre diversificación. Con tal fin los países hacían una contribución por saco de café exportado. El fondo así acumulado, para ser retirado, debía estar avalado por un proyecto de diversificación cafetera. Este debía ser aprobado por los países miembros - exportadores del Convenio - sin contar con el hecho que la Secretaría del Acuerdo era la encargada de administrar esos fondos y de adoptar medidas tendientes a asegurar la debida ejecución de dicho proyecto. Por supuesto que no tenía mayor relevancia el objetivo de éste; lo único que importaba era que implicara una menor producción de café. Sin embargo, en razón del rompimiento del Convenio del Café de 1968, la disminución que efectivamente registra el volumen mundial de stocks de café a partir de 1969 se debe más a la presencia de fenómenos de orden climático que a la vigencia de políticas deliberadas de diversificación cafetera.

Por su lado, el Convenio Internacional del Azúcar de 1968 pretendía sólo reglamentar la producción de este insumo, de modo que se cubran únicamente las necesidades de consumo interno, exportaciones y una reserva equivalente al 20% del consumo anual.

Es pues éste un campo al cual es imprescindible brindarle una mayor atención. Así, es indispensable proceder a la inclusión de cláusulas que prevean la diversificación agrícola de aquellos convenios sobre productos que actualmente no lo contemplan (en realidad el único que ha tomado alguna acción concreta hasta ahora en este campo es el ya citado Acuerdo del Café; llama por tanto la atención que el convenio de 1976 no lo tome en cuenta) y con mayor razón tratándose de acuerdos que pueden formalizarse en el futuro.

Finalmente, cuando se aborda el tema de la diversificación, conviene no olvidar que la ausencia de coordinación entre los distintos acuerdos es notable. Este asunto salta a la vista cuando los diferentes países se empeñan en poner en marcha proyectos de diversificación agrícola y en zonas en las que antes solía tener lugar la producción de café; se destinan a producir cacao, por ejemplo, trasladando por consecuencia e incluso hasta acentuando el problema de exceso de oferta de un producto a otro.

/2.9 La

2.9 La distribución del poder decisorio en los convenios

El poder que dentro de los acuerdos de productos básicos se concentra alrededor de unos pocos países, y a veces hasta en un solo país, es algo que hace a este tipo de arreglos relativamente poco atractivos para los pequeños productores o importadores. En efecto, todos estos convenios funcionan en base a votos. Estos, en su parte sustantiva se distribuyen en base a la importancia comercial de cada país, según sea exportador o importador. En la práctica esto ha significado que el poder de decisión en cualquier orden de cosas lo ostenten uno o unos pocos países, mientras que a la enorme mayoría constituida por los miembros restantes, o sea por aquellos que no están ni en capacidad de precipitar la formalización de un convenio ni de oponerse a éste, no les queda otra cosa que acomodarse como mejor pueden dentro del acuerdo y sus decisiones. Esta es la razón por la que algunos países se oponen a la concreción de estos arreglos. En todo caso, conscientes de este problema en las sucesivas renegociaciones de esta clase de instrumentos se ha tratado de ampliar, aunque en forma infructuosa, el número de votos fijos (suele existir una fracción de votos que se distribuyen por igual y que normalmente implica una disponibilidad de no más de cinco votos por país). En su defecto, se ha preferido ampliar el número de miembros que integran los órganos ejecutivos de los acuerdos. Empero, el problema subsiste y lo que es más, persiste con o sin votos, pues no puede desconocerse el "peso específico" de algunos países en el comercio de determinados productos. No admite duda que una solución parcial para este problema puede ser la negociación simultánea de varios acuerdos, tal como lo prevé el programa integrado propuesto por la UNCTAD. Aunque de todas maneras es regla antes que excepción la circunstancia de que la mayor parte de los países son medianos o pequeños oferentes o demandantes de unos pocos productos en relación al comercio mundial. Por tanto, para éstos no se vislumbra solución alguna en torno a la idea de otorgarles un mayor poder decisorio dentro de los acuerdos de productos básicos, cualquiera sea el método que se elija.

/2.10 Los

2.10 Los convenios como una política de carácter general adaptable a todos los productos agrícolas básicos

Teniendo en vista que la naturaleza de los problemas principales que afectan al comercio de productos agrícolas no es la misma en todos los casos (para unos productos es la inestabilidad el problema más importante, para otros en tanto es el lento crecimiento del mercado; en cambio, para las materias primas es el de la competencia con productos sintéticos), las complejidades técnicas de los diversos mercados de productos agrícolas, las diferentes variedades y precios de un mismo producto, los conflictos de intereses que separan no sólo a los países exportadores de los importadores, sino también a los diferentes sectores de cada uno de estos grupos, se ha llegado a la conclusión de que los acuerdos no pueden ser considerados como una receta de carácter general para todos los productos. Esto incluso ha determinado que simplemente se rechace la idea de marchar hacia esta clase de acuerdos internacionales. Concretamente, este es el caso de productos tales como arroz, semillas de oleaginosas y aceites y grasas. No es menos cierto que también éste era el predicamento en el caso del algodón; empero, en la 34a. Reunión Plenaria del Comité Consultivo Internacional del Algodón tuvo cabida la idea de formalizar un convenio internacional como medio de solución a los problemas que rodean al mercado de este producto.

Asimismo, han existido corrientes que postulan la inclusión de todos los productos de una misma "familia" dentro de un convenio. Este es el caso de los acuerdos internacionales sobre cereales. Originalmente, éstos se han referido al trigo y a la harina de este producto; empero, varios países han sustentado la necesidad de que futuros acuerdos abarquen también al maíz, cebada, sorgo, avena, etc. Sin embargo, en atención a que el grado de complejidad en la administración a que daría lugar un convenio de esta naturaleza aumentaría enormemente, puesto que sería menester tomar en cuenta además las diversas variedades de trigo, la mayoría de países parecería coincidir en negociar un acuerdo que se refiera únicamente al producto principal.

/2.11 Vacilación

2.11 Vacilación en torno a la participación en los convenios

La ausencia de una política definida por parte de algunos países que, junto con suscribir algunos convenios se abstienen de participar en otros, ha constituido y sigue constituyendo un problema de importancia. Pues, en la medida que no participen todos los países exportadores y todos los países importadores, se pierde control del mercado y eficiencia en el sistema de supervisión de que disponen todos los acuerdos para asegurar el cabal cumplimiento de los compromisos contraídos.

Esta actitud ha llegado a ser una cuestión netamente de política interna en los diferentes países,1/ en el sentido que los sectores económicos en juego influyen en los gobiernos, y se oponen simplemente a que el país participe en tal o cual convenio.

Todavía más, este problema considerado desde un punto de vista más general conduce a la conocida polémica entre los que argumentan que cualquier forma de intervención en las fuerzas del mercado es dañina y sólo conduce a la ineficiencia, y aquellos otros que, junto con negar la existencia de un clima de "libre competencia", sustentan que el comercio internacional de productos básicos agrícolas se caracteriza, entre otras cosas, por el reducido número de firmas 2/ alrededor de las cuales tiene lugar un gran porcentaje de la compra y la venta de un determinado producto. Siendo así, estas empresas no serían otra cosa que verdaderos centros de planeación y como tales influyen en el

1/ Estados Unidos no forma parte de los convenios del cacao ni del estaño debido a la oposición manifiesta del sector privado. Véase: Business Government Relations: The case of International Coffee Agreement. Stephen D. Krasner. University of Wisconsin Press, Vol. 27, Nº 4, otoño 1973. La Unión Soviética y un buen número de países socialistas tampoco han formado parte del Convenio Internacional del Café.

2/ Se mencionan algunos ejemplos al tratar las fórmulas de aprovechamiento del poder de negociación que tienen las asociaciones de productores.

/mercado en

mercado en forma substancial. Concluyen que esta es la razón por la cual es necesario contar con la intervención de los gobiernos, pues es imprescindible contrabalancear el poder que ostentan estas empresas en el mercado.

En todo caso, lo sustantivo es que países que desempeñan un rol importante en el mercado no presentan una actitud definida frente a los convenios, sino que más bien parecen sustraerse a la responsabilidad que implica el hecho de fijar nuevas reglas para el comercio de determinados productos.

2.12 Mecanismo para la solución de las grandes controversias

Durante el transcurso o funcionamiento de un acuerdo suelen emerger problemas de interpretación de varios de los artículos que dividen a importadores y exportadores. Asimismo, ocurren discrepancias entre los miembros respecto a la aplicación de determinadas disposiciones. Como es evidente, se trata de solucionar estos disentimientos a través de negociaciones; empero, esto no es siempre posible. Tampoco es dable solventar el impase apelando a una votación en razón de que tanto los importadores como los exportadores ostentan igual número de votos, sino que, además en uno y otro bando suelen existir países que contabilizan un número tal de votos a su haber que a través del veto o la abstención prácticamente gobiernan los convenios. Pues bien, la presencia de situaciones como la descrita ha dado lugar a demoras excesivamente prolongadas en las negociaciones o al hecho de recurrir a artificios que en el fondo no han significado otra cosa que posponer la solución definitiva a los problemas suscitados.

Con el fin de salvar los obstáculos antedichos siempre había flotado en el ambiente de esta clase de foros la necesidad de solicitar la opinión de un grupo de personalidades entendidas en el tema objeto de controversia. Este evacuaría su criterio en torno al diferendo presentado, el mismo que puede o no ser acatado por los consejos u órganos máximos de los acuerdos. El grupo podría estar integrado por tres personas: uno nominado por los exportadores, otro por los

/importadores y

importadores y un tercero, por los dos sectores. Que se tenga conocimiento, sólo el texto del reciente Convenio del Café incorpora una disposición en este sentido. (En este caso el grupo estaría conformado por cinco personas: dos por cada bando y un quinto, que actuaría en calidad de presidente y que sería nombrado por estos cuatro integrantes.)

2.13 Consideraciones finales

Puede decirse que los acuerdos han sido exitosos en la medida que han permitido reducir las fluctuaciones excesivas en los precios, circunstancia que por lo demás proporcionaría algunas ventajas adicionales para los países miembros exportadores: garantía de ingresos mínimos debido a que los precios tenderían a permanecer a un nivel prefijado con anterioridad (generalmente el piso o límite inferior de la franja de precios); aprovechamiento de alzas inusitadas en los precios causadas por circunstancias que escapan al ámbito de acción de los acuerdos; disminución de los costos de administración;1/ y un vaticinio más certero sobre las perspectivas del comercio. Esta situación sería consecuencia de la identidad de puntos de vista y desde luego, del trabajo conjunto de exportadores e importadores en un área en donde no hay antagonismo, sino que por el contrario,existe afinidad de intereses. Empero, en dicho resultado prevalecería una interpretación bastante conservadora en cuanto a la función de los convenios y que es la que con raras excepciones suelen sustentar los países industrializados. Esta consistiría en atribuir a estos instrumentos un cometido bastante primario y tradicional, como es el de tender a lograr la estabilidad en los precios. En contrapartida, el problema de alterar o quebrar la tendencia secular de la relación de precios de intercambio a fin de conseguir una redistribución de la riqueza internacional - objetivo esencial para los países en desarrollo -, al parecer cae en un terreno totalmente conflictivo y no ha encontrado hasta ahora una solución adecuada a través de los convenios sobre productos básicos.

1/ La estabilización de los precios reduce la especulación; por consiguiente la función y utilidad de los intermediarios tiende a desaparecer.

/3. Consideraciones

3. Consideraciones en torno a las asociaciones de productores

Con el objeto de defender los precios de los productos básicos se ha puesto bastante énfasis en la necesidad de impulsar la concreción de fórmulas, tales como acuerdos de productores o "asociaciones de productores", denominación con las que se les conoce en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relacionada con el establecimiento del "Nuevo Orden".1/

La idea en sí y aun la vigencia de asociaciones de productores no es de reciente data. Por el contrario, y para no ir muy lejos, ya en 1950 un buen número de países productores de café trató de ejercer alguna influencia en el mercado. También, en 1960, los comerciantes en pimienta trataron de sacar algún partido mediante la adopción de políticas de retención de oferta. Incluso la misma OPEP fue fundada en 1960. Sin embargo, sólo 1973, en razón de la actitud asumida por esta última agrupación de países,registra un éxito rotundo en el ejercicio de esta política.

Con posterioridad, y debido a la yuxtaposición de varios factores, el ejemplo dado por los países productores de petróleo, la necesidad misma de contrabalancear el impacto causado por la cuadruplicación de los precios de este insumo y el alza sin precedentes en los precios de los productos básicos durante el período 1972-1974, que hasta indujo a pensar que la era de precios bajos para estos bienes había pasado a ser cosa de la historia, ha tenido lugar una proliferación de reuniones de países productores de bienes primarios con la misma mira, esto es, transformar un mercado tradicionalmente de "compradores" en uno de "vendedores". De todas maneras y aunque no cabe duda que estos países se encuentran en mucho mejor posición que antes, el hecho de que puedan traducir la fuerza que poseen en una posición dominante en el mercado, es cuestión que depende de las circunstancias que rodean a cada producto.

1/ Véase anexo 2, al final: Asociaciones de Productores clasificadas por regiones.

/Así, es

Así, es menester disponer en forma simultánea y anticipada de la mayoría de una serie de condiciones o requisitos que quizás no concurren o se presentan en todos los productos por igual. Un intento de enumerar dichos requisitos dice relación con los siguientes.

3.1 *Requisitos que demandan las asociaciones de productores*

3.1.1 Control del mercado

El éxito en el cometido de las agrupaciones de productores está garantizado fundamentalmente por la existencia de una situación de demanda sostenida y por el control de un porcentaje significativo del volumen de comercio mundial. Siendo lo primero una función del mercado, lo segundo no es muy fácil de lograr. Pueden haber varios países productores que no participan o que siendo productores no sean exportadores y que, por ende, optan por permanecer al margen de estos convenios. Asimismo, "la existencia de preferencias especiales como las contempladas en la Convención de Lomé, que benefician a ciertos países en desarrollo a expensas de otros países también en desarrollo, puede obstaculizar y aun impedir la materialización de acciones conjuntas por parte del Tercer Mundo."1/

Por último, ha existido cierta propensión en el sentido de identificar a los países productores de bienes primarios con los países en desarrollo; sin embargo, no es éste el caso, puesto que convendría tener presente que por lo menos el 50% de las exportaciones de productos primarios proviene de los países industrializados. Consiguientemente, su reacción frente a los acuerdos de productores constituye un factor adicional cuya evaluación no puede estar ausente al tratar de formalizar esta clase de pactos. Por ejemplo, sólo en dos países industrializados se origina más del 50% del volumen del comercio mundial de cereales; por ende, éstos pueden en cualquier momento influir poderosamente en el mercado. En suma, ¿qué hubiera pasado si lo que sucedió con el petróleo hubiera ocurrido también con el comercio de cereales?

1/ CEPAL. La Convención de Lomé: Descripción y probables repercusiones en las relaciones económicas internacionales (en particular para América Latina) y sugerencias sobre posibles alternativas.

/3.1.2 Objetivos

3.1.2 Objetivos de largo plazo

En algunos casos, el establecimiento de las asociaciones de productores suele tener su origen en situaciones coyunturales - de precios bajos o de falta de armonía en las tesis de exportadores e importadores - lo cual no les confiere una estructura precisamente fuerte. Entre otras cosas, porque ante estas circunstancias se torna extremadamente difícil la búsqueda de una solución al problema de cómo distribuir los beneficios y compartir los sacrificios que exigen esta clase de arreglos. (Aparte que las negociaciones entre gobiernos son en varios aspectos mucho más difíciles que aquellas que tienen lugar entre empresas privadas.) Al contrario, cuando la demanda es firme y por tanto constituye éste el mejor momento para que estas asociaciones ejerciten su poder, los países exportadores generalmente no delatan mayor interés por la práctica de política alguna. Se trata por tanto de prevenir estas situaciones dotando a las "asociaciones de productores" de objetivos de largo plazo, de manera de lograr que la acción de éstas se torne más duradera y persistente.

3.1.3 Medios físicos y financieros para defender los precios

Algunos miembros pueden no estar dispuestos a incurrir en pérdidas, muchas de las veces necesarias, para evitar fuertes descensos en los precios que pueden acarrear, más adelante incluso, pérdidas mayores. Puede también ocurrir que por el hecho de ser varios de ellos monoexportadores están simplemente inhibidos de prescindir de los ingresos provenientes de un producto dado y por ende, de apoyar política alguna de retención de oferta. Asimismo, no todos los países cuentan con una infraestructura interna adecuada para defender los precios. Por ejemplo, es palmario el caso de ausencia de disponibilidades de almacenamiento. En suma, puede existir cierta imposibilidad práctica para cumplir con los compromisos asumidos.

3.1.4 Actitud frente a presiones externas

En la medida que son acuerdos que ponen en peligro ciertos intereses comerciales, puede ser necesario ejercer una actitud resuelta frente a presiones ejercidas desde terceras partes, máxime que la producción

/o comercialización

o comercialización de muchos productos básicos agrícolas en varios países no siempre está en manos de intereses nacionales. Por cuanto antecede, la intervención del Estado en la comercialización parecería constituir una condición necesaria. (Los estatutos concernientes al establecimiento de una empresa comercializadora de café, por parte de un grupo de países productores latinoamericanos, sentaba como condición previa la participación de los diferentes países a través de empresas gubernamentales. Véase más adelante - Fórmulas para el aprovechamiento del poder de negociación que ostentan las asociaciones de productores.)

3.1.5 Similaridad en cuanto al precio CIF

En la realidad ocurre que no sólo los costos de producción pueden ser muy diversos entre los diferentes países en razón de factores tales como clima, suelos, eficiencia en los cultivos, variedades de un mismo producto, sino que también el importe por concepto de fletes hasta los puertos de destino suele ser diferente. De ahí que divergencias marcadas en cuanto a estos conceptos pueden minar el interés de uno u otro país por participar en este tipo de arreglos, en razón de que un determinado precio por ejemplo, puede ser considerado bueno para unos y malo para otros. Siendo así y con el propósito de mantener la unidad entre los países productores puede existir cierta inclinación a fijar, como "objetivos de precios" a alcanzar o defender, niveles compatibles con las aspiraciones de aquel productor menos eficiente, circunstancia que por cierto introduciría un elemento de gran fragilidad a los acuerdos.

3.1.6 Homogeneidad entre los países participantes

Sin duda alguna que estos convenios para ser exitosos deben también revelar cierta homogeneidad entre los países participantes. Este parecido debe manifestarse no sólo en el aspecto económico propiamente dicho sino también en otros aspectos. Sin embargo, la tónica en cuanto a las asociaciones de productores de productos básicos agrícolas parece ser la de que al lado de un reducidísimo número de países productores grandes conviva un número muchísimo más alto de países productores chicos. Por consiguiente, la actitud frente al mercado de unos y otros en un momento dado (debido al alto grado de

/competencia y

competencia y a la diferencia en los coeficientes de elasticidad que exhiben las exportaciones de cada país) puede ser discrepante y el hecho de que haya un solo país que reduzca el precio con el objeto de incrementar el volumen de ventas, puede dar origen a la iniciación de un proceso que a la postre se transforme en una "bola de nieve". Más y más países adoptarían igual actitud con el fin de evitar la pérdida de su participación en el mercado.

Asimismo, dado que no siempre estas asociaciones se amparan en acuerdos de carácter oficial sino que las hay también de carácter "oficioso", la disposición de un ancestro similar entre los países en los campos cultural, institucional y de culto al derecho internacional, constituyen factores o prerrequisitos adicionales importantes, máxime que, a diferencia de los convenios producto por producto, estos arreglos no disponen de mecanismos de control eficaces. Incluso, desde el momento en que no participan los países importadores, es difícil instrumentar sistema alguno. Por tanto, puede ocurrir que un buen número de países simplemente infrinja los compromisos acordados sin que se contemple sanción en absoluto por dicho incumplimiento. Esto es, los acuerdos de productores deben estar integrados por miembros que posean la voluntad política y la disciplina necesarias para cumplir con los compromisos adquiridos.

3.2 Opiniones del Banco Mundial y la FAO sobre las asociaciones de productores

Sin lugar a dudas, otro elemento que también requiere una consideración especial es el que tiene que ver con la naturaleza del producto alrededor del cual pretende formarse o se forma una asociación de productores. En este sentido conviene referirse a un trabajo realizado por el Banco Mundial, y presentado al First World Symposium on Energy and Raw Materials, que tuvo lugar en París, en junio de 1974, que menciona que sólo cinco productos agrícolas podrían eventualmente dar pábulo al ejercicio de una acción similar a la de la OPEP, a saber: café, cacao, maderas, pimienta y posiblemente té. Por su lado, la FAO, en su documento "Hacia una estrategia global para los productos agrícolas" señala que "aunque las asociaciones de productores consigan quizás proteger los intereses de algunos exportadores de productos

/agrícolas, sobre

agrícolas, sobre todo de aquellos que se obtienen principalmente en los países en desarrollo, para los que hay una creciente demanda en los países dasarrollados, su eficacia en el mercadeo de algunos productos agrícolas puede resultar limitada por factores técnicos y económicos. Los productos agrícolas son renovables y pueden cultivarse en muchas zonas del mundo, por lo que la competencia entre los abastecedores es en general más intensa que entre el número relativamente pequeño de productores de petróleo. Además, la demanda de petróleo, y en menor medida la de otros minerales, aumenta rápidamente y encuentra una competencia sólo limitada en los sucedáneos a corto y mediano plazo, mientras que la demanda de productos agrícolas crece con relativa lentitud y muchos de ellos han de afrontar la competencia de productos (naturales o sintéticos) de los países industrializados. El éxito de los acuerdos comerciales de las asociaciones de productores es técnicamente más difícil en relación a estos últimos productos, ya que la elevación de su precio conduciría casi con seguridad, al incremento de la producción de sucedáneos en los países industrializados".1/

3.3 La experiencia de la Asociación Mundial de Productores de Café

A raíz del rompimiento del Convenio del Café de 1968 (fines de 1972) tuvo lugar una serie de tentativas llevadas adelante por la Asociación Mundial de Productores de Café, en orden a influir en el mercado. Con tal fin, se fijaron cuotas de exportación, cuotas de retención de oferta y objetivos de precios. Sucesivamente y por más de dos años se llevaron a efecto una serie de reuniones todas tendientes al logro de los propósitos antedichos. Sin embargo, cuando todo parecía indicar que la Asociación lograría su propósito, la práctica de una consideración equívoca desde el punto de vista de los intereses del conjunto, - la de creer que las posibilidades de hacer buenos negocios individualmente o cuando los demás países están sustentando una política de retención de oferta deben ser aprovechadas - empezó a ser cada vez más frecuente, determinando a la postre que más de un socio no haya podido sustraerse al usufructo de dicha coyuntura y por ende, dado pábulo a sus impulsos.

1/ FAO, ESC 75/MIC.1, diciembre 1975, p. 8, párrafo 21.

/Finalmente, la

Finalmente, la confluencia simultánea de varios hechos: 1) la experiencia antes referida, 2) la incertidumbre en torno a lo que puede ser la producción del café al final de los próximos tres o cuatro años,1/ en razón de los precios excepcionales de los cuales ha venido usufructuando este producto y 3) la confianza de los países exportadores en el sentido de haber realizado una buena renegociación del convenio cafetero, que con toda seguridad entrará en vigor el 1º de octubre de 1976, puso fin a las inquietudes de los países productores de actuar en forma unilateral.

3.4 Aprovechamiento del poder de negociación que ostentan las asociaciones de productores

Pese a cuanto se ha señalado anteriormente, no puede pasar inadvertida la circunstancia de que la necesidad o prescindencia de los requisitos antedichos tanto en número como en profundidad,depende de las condiciones del mercado e incluso podría decirse que guarda una relación de carácter inverso respecto a la situación de éste. El mercado es cambiante, con el transcurso del tiempo se mueve de un lado a otro y con ello se produce también un traslado del poder; de ahí que no constituiría mayor sorpresa si un grupo de países, aprovechando una situación o coyuntura favorable, deriva cierto beneficio mediante alguna forma de acción tipo OPEP.2/ Aparte que el problema hay que juzgarlo no sólo a la luz de factores económicos sino que también políticos, dentro de este contexto es indudable que las circunstancias han cambiado radicalmente. En lo fundamental existe ahora una atmósfera impregnada de un fuerte nacionalismo, lo cual ha determinado que los gobiernos de los países en desarrollo vengan desempeñando un papel

---

1/ El ciclo de producción de café tiene una duración de tres a cuatro años.

2/ Mientras la atención mundial se concentraba alrededor de la acción de la OPEP, un grupo de países exportadores de roca fosfórica: Túnez, Marruecos, Argelia, Senegal, Sahara Español, Perú, etc., aprovechándose de la situación del momento logró triplicar los precios de este insumo.

/cada vez

cada vez más activo en sus relaciones económicas con el exterior: expropian, regulan, toman posesión de sus recursos básicos, crean organismos de comercialización, tienden a controlar cada vez más las actividades de las empresas transnacionales, etc.

De otro lado, la defensa de los ingresos de exportación vía enrarecimiento de la oferta o creación de una escasez de carácter artificial, no constituye la única política por la que pueden optar las asociaciones de productores, sino que también existen otros cauces de pensamiento u otras formas de acción, que junto con significar un usufructo de carácter inmediato del poder de negociación que poseen, pueden pasar a formar parte de un proceso evolutivo de fortalecimiento institucional para la consecución de objetivos más ambiciosos en el futuro.

Por de pronto, entre éstas se cuentan aquellas iniciativas clásicas 1/ y de carácter más bien genérico, por lo que se ha juzgado conveniente tentar la posibilidad de escudriñar en torno a cuestiones un poco más específicas. Es así como resulta más o menos obvio que algunas de estas iniciativas hay que descubrirlas o sacarlas justamente de donde surgen los obstáculos para un mejor funcionamiento de las asociaciones. Así se tiene que si la ausencia de una infraestructura adecuada constituye un problema para obtener un mejor partido de las condiciones del mercado, una solución parcial puede estribar en la asistencia recíproca en cuanto a la disposición de facilidades de almacenamiento o ensilaje, o en cuanto a la construcción de almacenes de depósito en el exterior o dentro de los propios países. Si existen países cuyos ingresos de exportación dependen básicamente de la venta de un solo producto, entonces el establecimiento de un fondo para compensar tanto la pérdida de aquellos productores que reduzcan sus suministros, así como para solventar los gastos que demanda la implementación de un programa de diversificación, se consideran sumamente

1/ Una lista exhaustiva puede encontrarse en el documento "Regional Co-operation in Food and Agriculture: Agricultural Commodities and Raw Materials". E/CN.11/AD/L7, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social.

/necesarios. De

necesarios. De modo que, en uno y otro caso, la asistencia financiera solidaria está llamada a desempeñar un rol muy importante.

Otra forma de concretar o ejercer el poder que detectan las asociaciones de productores es el del establecimiento de empresas multinacionales de comercialización. Esto por varias razones; desde un punto de vista político, se trata de acuerdos (empresas comerciales) que no se contraponen con ningún otro tipo de compromiso internacional.1/ Asimismo, si bien es deseable la participación del mayor número de países en las empresas de comercialización multinacionales, tampoco este concurso puede ser de carácter compulsivo. De manera que mediante esta alternativa se aseguraría la participación de aquellos miembros realmente interesados en tener una participación más activa en el mercado de un producto dado.

Desde un punto de vista económico las razones que avalan el establecimiento de esta clase de empresas son múltiples, aunque su importancia y penetración varían de acuerdo al producto de que se trate. En efecto, de una manera general, lo único que puede afirmarse es que el comercio mundial puede servir mejor a los intereses de los países cuando se tiene un poder de negociación grande, pues en el mercado internacional de productos agrícolas parece que ésta viene constituyendo cada vez más la forma más expedita de competición.2/ También suele ser un lugar común aquello de argüir que las firmas que actúan en la comercialización de los diferentes productos, no hacen los esfuerzos necesarios para conseguir los precios más altos posibles por los productos cuya venta les ha sido encomendada, y que aun así, obtienen grandes utilidades a costa de los intereses de los países en

---

1/ Los miembros importadores dentro de los acuerdos internacionales ven en las asociaciones de productores tipo OPEP, una forma de cartel, por lo que su vigencia sería excluyente con la existencia de un convenio.

2/ En el caso del cacao, en los Estados Unidos y el Reino Unido, las cuatro firmas más importantes dominan el 80% del mercado. El comercio del té, café, tabaco y yute, también se encuentra concentrado en relativamente muy pocas firmas, muchas de las cuales tienen filiales en los países productores. Lo propio puede mencionarse en el caso de semillas de oleaginosas.

/desarrollo. Conviene

desarrollo. Conviene pues remediar el problema apelando al establecimiento de canales propios de comercialización. Empero, como se mencionó a nivel de productos, la aplicación de esta política está en función de las características particulares de cada uno de ellos.

La perseveración de dicha alternativa y en toda la extensión que ella plantea parece ser obvia, en el caso del banano por ejemplo, de cuyo comercio, según un estudio de UNCTAD, el beneficio que obtienen los países productores es tan sólo el 11.5% del precio al por menor en el lugar de destino. Incluso, para este producto una política de comercialización bien instrumentada justificaría plenamente el establecimiento de una red multinacional de transporte, dado que el importe por concepto de fletes reviste una enorme trascendencia en el comercio de esta fruta. También conviene mencionar que son fundamentalmente tres las empresas que tienen a su cargo el mercadeo de esta fruta, a saber: United Fruit, Del Monte y Standard Fruit.

En cambio, un cometido diferente y de menor alcance podría tener una empresa de comercialización, digamos, de café. En efecto, varios países latinoàmericanos productores de la variedad denominada "otros suaves" o "suaves centrales" estuvieron a punto de constituir una empresa de este tipo: Suaves Centrales S.A. Sin embargo, la inusitada bonanza en los precios de este producto motivada por la helada brasilera y el conflicto de Angola, impidieron la conclusión de esta iniciativa. En todo caso, a través de esta empresa los países miembros tenían "in mente" intervenir en el mercado de Nueva York, comprando, vendiendo o absteniéndose de ejercitar participación alguna, teniendo siempre en vista el cometido de evitar que los precios caigan por debajo de determinados niveles mínimos fijados de antemano. Puede también ilustrarse este párrafo sacando a colación una nueva iniciativa para formalizar una empresa multinacional destinada a participar en el mercado internacional del café. Este es el caso de Café Mundial, cuyos gestores fueron los cuatro más grandes países productores de café en el mundo, a saber: Brasil, Colombia, Costa de Marfil y Portugal (a la sazón representaba a Angola); empero, esta idea finalmente no se materializó. He aquí entonces una buena

/oportunidad para

oportunidad para entrar en acción que tienen las asociaciones de productores correspondientes, sean éstas mundiales o regionales, en el sentido de tratar de revivir estas iniciativas, máxime ahora que las cosas se ven facilitadas por la extraordinaria bonanza en los precios del café.

Una propuesta alternativa, aunque siguiendo la línea trazada en lo anterior, está dada por la posibilidad que tienen los países productores de adquirir un número de acciones suficiente o que permitan controlar una o varias firmas ya establecidas en el comercio de los diferentes productos agrícolas básicos. Esta postura registra a su haber la ventaja de que de este modo se retiene o adquiere a la vez la pericia, conocimientos, experiencia y contactos inherentes a una firma ya establecida.

Un tercer tema que se considera de la máxima importancia es el que dice relación con la inauguración de sus propios mercados internacionales o bolsas de productos por parte de los países en desarrollo. No se ve claro por ejemplo, por qué las bolsas de productos no están generalmente establecidas en estos países, siendo como son los principales exportadores del mundo en varios productos. Por ejemplo, en el caso de América Latina que no sólo constituye la principal región exportadora de banano y azúcar, sino que además existe cierta concentración geográfica alrededor de determinados países exportadores. Consecuentemente, parecerían no existir mayores razones para que la subasta o "remate" de estos productos no tengan lugar en algún país latinoamericano. (Para citar sólo un ejemplo, la India - Calcuta -, luego de su independencia de Inglaterra, en forma paulatina llegó a ser el principal mercado del mundo para el yute y sus derivados.)

Una cuarta perspectiva de aprovechamiento del poder del cual disponen las asociaciones de productores es la que se presenta a través de la posibilidad de ampliar las corrientes de comercio con los países de economía centralmente planificada. Empero, el sistema o modalidad de comercio por el que éstos se rigen no es justamente el más propicio en lo que respecta a favorecer un franco incremento en las corrientes de intercambio. Aun reconociendo que existe cierta tendencia hacia

/la multilaterización,

la multilaterización, la tónica es la de que únicamente suelen comprar en la misma cuantía en la que pueden vender. Dicho de otra manera, el comercio con estos países exhibe como rasgo característico la bilateralidad. (Suelen abrirse cuentas de crédito recíproco hasta por determinado monto que según sea el movimiento de mercado se acreditan o debitan.)

En la práctica esto se ha traducido en una situación en la que muchos países en desarrollo han acumulado "saldos a favor" como resultado de su comercio con los países en mención. Saldos que se originan en las dificultades que los países en desarrollo encuentran para proveerse de la contrapartida correspondiente a importaciones desde esos países. Ocurre entonces que estos saldos, cuya sumatoria puede alcanzar a varias decenas de millones de dólares, permanecen congelados por varios meses y en ciertos casos aun por años, interrumpiéndose correlativamente la continuidad en las corrientes de comercio. Son estas las circunstancias que han dado lugar al nacimiento de firmas especializadas en la realización de operaciones triangulares. Estas organizaciones, ubicadas en los grandes centros industrializados, que tienen un amplio conocimiento de las oportunidades comerciales en los países socialistas y el mundo en general, suelen sacar un gran partido de esta situación.1/ He aquí entonces una nueva premisa que se plantea en este documento, cual es la de que dicho papel podría muy bien derivar en una nueva forma de cooperación entre países. El establecimiento de esta clase de organizaciones sin duda alguna significaría una contribución de relativa importancia en aras a lograr un incremento de las exportaciones a los países de economía centralmente planificada. (Incluso, en cualquier momento dichas firmas suelen representar un mecanismo un tanto oneroso, pero eficaz en orden a salir de problemas de excesos de oferta en materia de productos básicos.)

1/ La figura contable de cómo opera el proceso de una operación triangular es más o menos la siguiente: admitamos que este saldo a favor constituye un crédito para Ecuador y un débito para Polonia. Puede existir y de hecho existe un tercer país: Inglaterra, por ejemplo, que por su lado acusa un débito en su comercio con Polonia. Pues bien, en este estado de cosas surge una firma intermediaria que se las agencia para que con el saldo acreedor de Ecuador se cancele el saldo deudor que Inglaterra tiene con Polonia y para que el primero de estos países finiquite la deuda adquirida con Ecuador mediante la entrega de mercadería de interés para este país.

/Nótese además,

Nótese además, que estas organizaciones en orden a cumplir en forma cabal con sus propósitos, al utilizar los saldos a favor, deben en la mayoría de los casos también comprar. (Por ejemplo, pueden comprar insumos para la producción del bien alrededor del cual se ha formado la Asociación.) De este modo, es dable que los países que eventualmente pudieran interesarse en esta forma de cooperación estudien también la posibilidad adicional de realizar "compras conjuntas".

En quinto lugar se tiene la acción mancomunada en el área de la promoción publicitaria en los grandes centros consumidores, que también resulta ser una fórmula viable o digna de ser tenida en cuenta, entre las probables alternativas tendientes a sacar partido del poder de gestión colectiva que detectan las asociaciones de productores. Esto es particularmente importante en el caso de productos cuyo ritmo de aumento en cuanto al consumo es bajo e incluso, en algunos años, negativo (en una u otra situación se encuentran el banano, cacao y café),1/ o en el caso de aquellos otros productos que pugnan por retener su porcentaje de participación en el mercado: algodón, té, caucho, sisal, yute, pieles y cueros, etc. Además, este tipo de campañas puede ser dable de llevarse a efecto con el concurso o cooperación de los sectores comerciales correspondientes de los países importadores, que al fin y al cabo van a ser beneficiarios de las mismas.

1/ Según la FAO (véase "Perspectivas del Comercio Exterior" (LARC/76/2, febrero 1976)), el comercio mundial del banano creció en menos del 3% en 1974 y las estimaciones previas indican un descenso en dicho ritmo en 1975. El consumo de cacao en grano también disminuyó en 1974 y 1975. Por último, según el "United States Coffee Council", el consumo per cápita de café en dicho país ha venido declinando por más de una década. (Véase, Complete Coffee Coverage, George Paton & Co., Nº 8393.)

/Por último,

Por último, el ejercicio de los esfuerzos comunitarios en el abordamiento de determinados aspectos de la investigación científica constituye un posible campo de acción adicional. Esto se considera necesario por lo menos en cuanto toca a los dos siguientes tópicos: investigaciones tendientes a mejorar la calidad de los productos naturales, de manera de establecer una clara diferenciación respecto a los productos sintéticos o a aquellos otros que se obtienen mediante adiciones al principal de otra clase de substancias (café soluble, por ejemplo), e investigaciones, con el objeto de encontrar nuevos usos alternativos para estos productos. Se trata en suma, si no de balancear, por lo menos de no quedar cada vez más a la zaga de los ingentes esfuerzos que se llevan a efecto en los países industrializados con el objeto de encontrar substitutos para los productos naturales.

/Anexo 1

Anexo 1

CONVENIOS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS BASICOS AGRICOLAS

	Año del primer acuerdo	Países participantes	Características del último convenio en vigencia con cláusulas económicas				
			Niveles de precios	Reserva de estabilización	Cuotas	Secretaría	Observaciones
Convenio Internacional del Azúcar	1968	Los mayores exportadores e importadores excepto Estados Unidos y la CEE	Franjas de precios con un máximo y un mínimo	Equivalentes al 20% de las necesidades de consumo anual y a ser retenidas dentro de los propios países	Sí	Consejo Internacional del Azúcar	Quedó sin efecto en 1973 y continúa como ente administrativo. Un "comité preparatorio" estudia la renegociación de un nuevo convenio. Las negociaciones finales tendrán lugar, en el seno de UNCTAD, en la primavera de 1977.
Convenio Internacional del Cacao	1973	Los mayores exportadores e importadores excepto Estados Unidos	Franja de precios con un máximo y un mínimo	Reserva internacional financiada sólo por los países exportadores	Sí	Organización Internacional del Cacao	No han operado las cláusulas económicas debido a que los precios del mercado se encuentran muy por encima de los precios del convenio. Nuevo texto sometido a ratificación de los gobiernos. Entraría en vigencia el 1º/10/1976. Estados Unidos no participa.

/Anexo 1 (conclusión)

Anexo 1 (conclusión)

	Año del primer acuerdo	Países participantes	Características del último convenio en vigencia con cláusulas económicas				
			Niveles de precios	Reserva de estabilización	Cuotas	Secretaría	Observaciones
Convenio Internacional del Café	1963	Los mayores exportadores e importadores excepto la Unión Soviética	A partir de diferentes niveles de precios para los diferentes tipos de café las cuotas aumentan o disminuyen	No	Sí	Organización Internacional del Café	Quedó sin efecto en 1973. Desde entonces ha funcionado sin cláusulas económicas. Un nuevo texto ha sido sometido a ratificación de los gobiernos y entraría en vigor el 1º/10/1976.
Convenio Internacional del Trigo	1949	Los mayores exportadores e importadores excepto la Unión Soviética que se incorporó después	Precios máximos y mínimos a los cuales los exportadores están obligados a vender y los importadores obligados a comprar	No	No	Consejo Internacional del Trigo	En las negociaciones de 1971 no hubo consenso en cuanto a precios. Desde entonces el Convenio funciona sobre bases puramente administrativas. En estudio renegociación nuevo convenio sustitutivo del actual.

Nota: Existen otros acuerdos para productos agroindustriales, tales como: Leche en Polvo, Mantequilla y Aceite de Oliva. Arreglos informales para el Yute, Kenaf, Sisal, Henequén, Abaca y Té. Grupos consultivos para Banano, Carne, Caucho y Oleaginosas.

Anexo 2

PRINCIPALES ASOCIACIONES DE PRODUCTORES DE PRODUCTOS AGRICOLAS CLASIFICADAS POR REGIONES

Interregional	Regionales		
	América Latina y el Caribe	Africa	Asia y el Pacífico
Alianza de Productores de Cacao	Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB)	Organización Interafricana del Café	Asociación de Países Productores de Caucho Natural
Comité Internacional de Té	Federación Internacional de Bananeros	Organización Africana de Semillas de Oleaginosas	Asociación de Productores de la Madera del Sudeste de Asia a/
Asociación Mundial de Productores de Café	Grupo de Exportadores y Productores de Azúcar de Latinoamérica y el Caribe (GEPLACEA)	Organización Interafricana de Productos Forestales y Comercio a/	Yute Internacional a/
	Oficina Panamericana del Café (PANACAFE)	Consejo Africano del Maní a/	Comunidad Asiática del Coco a/
			Comunidad Asiática de la Pimienta a/

a/ Traducción no oficial.