

DOCUMENTO A/CONF.62/C.1/L.5

Estados Unidos de América: documento de trabajo sobre las consecuencias económicas de la explotación en los fondos marinos

[Original: inglés]
[8 de agosto de 1974]

I. Introducción

Se han preparado numerosos estudios, incluidos los informes del Secretario General de las Naciones Unidas y la secretaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), relativos a los posibles efectos económicos de la explotación de nódulos de manganeso sobre los mercados de los metales de que se trata y sobre las economías de los países en desarrollo productores de los metales que serían extraídos de los nódulos. La labor analítica contenida en esos estudios se presta a críticas inevitables, pues en gran parte se basa en conjeturas, ya que se trata de estudiar la repercusión de unas actividades que no existen aún sobre unos mercados futuros cuya importancia no se puede predecir con absoluta precisión. Es natural, por tanto, que a menudo se hagan predicciones contradictorias acerca del grado en que serán perjudicados los países en desarrollo productores por la producción extraída de los fondos oceánicos.

El examen que se hace seguidamente no constituye una crítica de ninguno de los estudios particulares relativos a las consecuencias económicas que se han presentado anteriormente a la Conferencia sobre el Derecho del Mar³⁰. Por el contrario, se trata de explicar cuáles serán los efectos económicos más probables de la producción extraída de los fondos marinos y por qué los Estados Unidos sostienen que determinadas soluciones que se han propuesto a la Conferencia pueden suponer para toda la humanidad costos económicos mayores que los beneficios que se tratan de obtener.

Sólo un número reducido de países en desarrollo son productores o exportadores importantes de níquel, cobre, cobalto y manganeso, metales de principal interés comercial en los nódulos de manganeso. Si se considera en su conjunto la producción mundial de esos cuatro metales, los productores de países industrializados representan la participación mayor. Los beneficios que habrían de derivarse de las restricciones a la extracción de los fondos marinos se canalizarían principalmente hacia sólo seis países desarrollados productores

— Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Sudáfrica y la URSS — y seis países en desarrollo productores — Chile, China, Filipinas, Perú, Zaire y Zambia —. Las restricciones a la producción extraída de los fondos marinos tendrían por resultado aumentos más rápidos de precio de esas materias primas de lo que ocurriría en otro caso y beneficiarían principalmente a unos pocos productores de fuentes terrestres. Las limitaciones a la producción de los fondos marinos pueden traducirse en precios más altos para gran número de países en desarrollo que carecen de producción terrestre. En términos relativos esos países resultarían mucho más perjudicados por los precios más altos que los consumidores del mundo industrializado.

II. Evaluación de los efectos

A. EFECTOS SOBRE LOS PRODUCTORES QUE EXPLOTAN YACIMIENTOS TERRESTRES

El siguiente análisis esboza la repercusión más probable de la explotación de nódulos de manganeso sobre los productores terrestres de determinados metales e interpreta sucintamente el significado de las conclusiones a que se ha llegado.

Níquel

En cuanto a los efectos económicos de la producción prevista de níquel extraído de los fondos marinos, el informe del Secretario General llega a la conclusión siguiente:

“En el caso del níquel se presume una tasa mínima de crecimiento anual a largo plazo del 6%. En 1972, la proporción correspondiente a los países en desarrollo en la producción mundial de níquel fue de sólo el 13%, si bien ese porcentaje va en rápido aumento. La producción obtenida de los nódulos podría representar hasta el 18% del total de la demanda mundial en 1975. Este volumen de producción haría bajar algo los precios, pero su influencia se vería disminuida por las buenas perspectivas de crecimiento de la producción de níquel y porque los países en desarrollo productores representan sólo una pequeña proporción del mercado total. La producción de níquel a partir de nódulos podría ser causa de que se abandonaran algunos proyectos de alto costo de extracción de laterita que están en con-

³⁰ En determinados aspectos, el presente documento de trabajo se refiere a los comentarios que figuran en el informe más reciente del Secretario General, contenido en el documento A/CONF.62/25, de 22 de mayo de 1974. Salvo cuando se indica lo contrario, todas las cifras empleadas en este documento se basan en dicho informe del Secretario General.

sideración en estos momentos, pero no tendría un efecto grave sobre el conjunto de la producción proveniente de yacimientos situados en tierra."

En 1972, tres países — Canadá, Francia (Nueva Caledonia) y la URSS — representaron el 74% de la producción minera mundial de níquel. Los países en desarrollo productores, principalmente Cuba e Indonesia, representaron sólo el 13% de la producción minera total. En el próximo decenio, aun con la producción de los fondos marinos, se espera que la producción de níquel de los países en desarrollo casi triplique su volumen actual, y el informe del Secretario General calcula que ese aumento supondrá una proporción del 18 al 20% de la producción mundial de níquel en 1985.

Sobre la base de la hipótesis del Secretario General de que la producción de níquel de los fondos marinos a partir de los nódulos representará aproximadamente un 18% de la demanda mundial en 1985, los yacimientos terrestres de níquel tendrán que aumentar todavía en un 70% para satisfacer esa demanda. Cabe esperar que un aumento tan grande de la demanda dé lugar a precios más altos. Así, algunos yacimientos terrestres de alto costo que se han dejado de lado pasarán a ser económicamente viables. Se puede predecir que, incluso con una producción de los fondos marinos a escala plena, podrán abrirse muchos yacimientos nuevos de níquel en los países en desarrollo. En realidad, un cómputo aproximado, basado en la estimación del Secretario General de que la participación de los países en desarrollo productores en el mercado aumentará del 13% al 20%, supondría que un 50% del aumento de la producción terrestre procedería de los países en desarrollo.

Las proyecciones de la demanda mundial de níquel indican que ésta registrará una tasa de crecimiento muy firme (aproximadamente un 6%), lo cual significará que la producción de níquel de los fondos marinos tal vez aumente paulatinamente la oferta mundial sin desplazar a la producción terrestre. Dado que se proyecta que esa demanda aumente a razón de 6% por año, se registrará seguramente un aumento correspondiente de los precios con respecto a los niveles actuales, incluso teniendo en cuenta la producción de los fondos marinos. Por consiguiente, con una producción mayor y precios más altos, el total de ingresos que obtengan los productores terrestres también superará los niveles actuales. La producción de níquel de los fondos marinos puede contribuir a limitar algo ese aumento previsto de los precios, aunque su efecto será menos pronunciado si se estima, como se hace en el informe del Secretario General, que la demanda de níquel es elástica. Por tanto, cualquier expansión de la producción total de níquel no tendría repercusiones considerables en los precios y se traduciría en un aumento de los ingresos totales correspondientes a tal rama minera en su conjunto.

Cobre

Con respecto a las repercusiones de la producción de cobre de los fondos marinos sobre los mercados mundiales, en el informe del Secretario General se llega a la conclusión siguiente:

"El mercado mundial de cobre es muy grande en comparación con el de níquel; en 1972 el mercado mundial de cobre alcanzó un volumen del orden de 14 veces el de níquel. El precio del cobre aumentó de manera espectacular entre 1970 y 1974, y llegó a un nivel sin precedentes de 1,10 dólares de los EE. UU. por libra a principios de 1974. De los metales contenidos en los nódulos, la producción de cobre es la menos concentrada entre los productores. Se espera que la demanda de cobre registre una tasa de crecimiento anual del 4% al 5% hacia fines del presente siglo. La producción a partir de los nódulos podría abastecer aproximadamente el 1,3% del consumo mundial en 1985 y desplazaría solamente un 5,5% de las necesidades netas

de importación de los países desarrollados en ese momento. Se piensa que la producción de cobre extraído de nódulos tendrá repercusiones mínimas en un mercado que es relativamente grande, está en expansión y reviste características algo difusas."

En 1972, la producción de los países en desarrollo representó alrededor del 42% de la producción minera mundial de cobre. Si bien hay más de 50 países que producen cantidades importantes de cobre, la producción de tres países desarrollados — los Estados Unidos, la URSS y el Canadá — representó un 46% de la producción total del mundo en 1972.

En el informe del Secretario General se estima que la producción de cobre de los fondos marinos en 1985 representará sólo un 1,3% del total de la demanda mundial. En cambio, la producción terrestre de cobre prácticamente se tendrá que duplicar para 1985, dada la hipótesis de la UNCTAD de que la demanda aumentará a razón de entre un 4% y un 5% anual. Suponiendo que los productores de los países en desarrollo continúen contribuyendo en la misma proporción que hasta ahora al total de la producción mundial de cobre, una presunción razonable es que sus beneficios corrientes y sus ingresos de exportación procedentes de la producción de cobre también se duplicarán para ese año.

Es difícil predecir qué efectos precisos tendrá dentro de 10 años una oferta suplementaria de menos de un 2% en una industria que puede crecer en un 100%. Con todo, las consecuencias de la producción de los fondos marinos para los mercados mundiales de cobre serán claramente insignificantes.

Manganeso

Con respecto a los efectos de la producción de los fondos marinos sobre los mercados mundiales de manganeso, en el informe del Secretario General se llega a las conclusiones siguientes:

"Podría extraerse manganeso de los nódulos en dos formas, como metal puro o en forma de mineral. Más del 90% del manganeso producido se utiliza en forma de ferromanganeso en la producción del acero; por consiguiente, la tasa de crecimiento de su consumo tenderá a corresponder a la de la producción del acero. Por otra parte, el mercado de metal de manganeso es relativamente pequeño. La producción de metal de una explotación de un millón de toneladas por año en 1985 podría equivaler al doble del volumen de la demanda proyectada. Por tanto, la obtención de metal de manganeso proveniente de nódulos tendería a hacer bajar los precios. Según la forma y el volumen de la extracción de manganeso a partir de nódulos los ingresos de exportación de los países en desarrollo productores podrían disminuir de manera significativa. Sin embargo, con una única excepción, los países en desarrollo no dependen en gran medida de sus exportaciones de manganeso."

Hay divergencia de pareceres sobre la importancia que puede tener la extracción de manganeso a partir de los nódulos de los fondos marinos³¹. La evaluación de las conclusiones a que se llega en el informe del Secretario General requiere cierto análisis de los usos del manganeso y del mercado de manganeso. Más de 90% del manganeso producido en el mundo se utiliza para eliminar las impurezas en la producción de acero a partir de mineral de hierro. El manganeso se añade al mineral fundido, ya sea en forma de mineral de manganeso

³¹ A este respecto, cabe señalar que a comienzos de 1974 se han celebrado en Ginebra "consultas intensivas" sobre el mineral de manganeso. En estas consultas, realizadas con los auspicios de la UNCTAD, asistieron representantes de todos los países interesados en la producción, el consumo y la comercialización del mineral de manganeso. Tal vez interese a las delegaciones estudiar las conclusiones de tal reunión, una de cuyas decisiones fue no enviar ninguna recomendación relativa al manganeso a la Conferencia sobre el derecho del mar en Caracas.

o de ferromanganeso que se produce a partir del mineral de manganeso. El manganeso se combina con las impurezas y es extraído con la escoria y descartado.

A diferencia del mineral de manganeso producido en las minas terrestres, los nódulos de manganeso contienen otros metales. En consecuencia, no se puede utilizar en la siderurgia al manganeso extraído de los nódulos sin refinarlo, ya que de otro modo añadiría impurezas al acero en lugar de eliminarlas. Como el tenor de manganeso en los nódulos es inferior al de los minerales extraídos en tierra firme, hay también una mayor proporción de roca de desecho que habría que fundir en las acerías, con lo cual aumentarían sustancialmente los costos de combustible y el tiempo de elaboración. Las empresas que se aprestan para explotar los nódulos han reconocido que es muy poco probable que el manganeso extraído de los nódulos pueda competir con el mineral de manganeso extraído de yacimientos terrestres. Sólo una empresa de los Estados Unidos ha indicado que tal vez puede producir algún manganeso a partir de los nódulos, y este manganeso revestiría la forma de un metal muy puro que sólo abastecería a un sector muy reducido del mercado de manganeso.

En consecuencia, parece muy poco probable que la hipótesis del Secretario General según la cual la producción de nódulos de manganeso va a tener un efecto importante sobre los productores terrestres de manganeso llegue a ser realidad. Aunque se encuentren nuevos usos para el metal puro de manganeso, no es en modo alguno seguro que los nódulos sean una fuente más económica de este metal que el manganeso más puro y de mejor ley que pueden suministrar las fuentes tradicionales.

Cobalto

El informe del Secretario General llega a las siguientes conclusiones respecto de los efectos de la producción de los fondos marinos sobre los precios del cobalto:

“El cobalto es un metal relativamente caro con un mercado reducido, y su valor en el intercambio mundial de mercaderías es bastante pequeño. En 1985, la producción de cobalto a partir de nódulos podría representar aproximadamente la mitad del volumen de la producción mundial y causar un descenso en los precios hasta llevarlos aproximadamente a dos tercios de los niveles actuales.”

La producción proyectada de cobalto en los fondos marinos representaría una proporción tan grande de la demanda mundial hacia 1985 que sería inevitable cierta presión bajista en los precios. No obstante, como el cobalto puede sustituir al níquel en muchos de sus usos, cabe esperarse que a la larga el precio del níquel fije el límite inferior de esa posible baja.

Varios países en desarrollo — Zaire, Marruecos, Cuba y Zambia — producen cobalto, pero de ellos sólo Zaire obtiene más de 1% de sus divisas de tal metal. Incluso, a un precio apreciablemente inferior, los actuales productores de cobalto probablemente podrían seguir explotándolo en forma rentable, ya que el cobalto se produce como un subproducto, generalmente de la extracción del cobre o del níquel. Suponiendo, pues, que la producción terrestre de níquel y cobre aumente en forma espectacular durante el próximo decenio, es probable que sigan aumentando los ingresos totales de los productores de cobalto derivados de la extracción conjunta de cobalto y cobre o cobalto y níquel.

También es posible que nuevos usos del cobalto, especialmente como sustituto parcial del níquel, creen una mayor demanda si baja el precio del cobalto. Aun cuando es difícil predecir la magnitud precisa de este fenómeno, el resultado sería un aumento de los ingresos totales de la producción de cobalto que percibiría toda la industria.

Resumen

El cuadro 1, al final del presente trabajo, muestra que entre los grandes productores de los metales contenidos en los nódulos de manganeso, figuran tanto países desarrollados como países en desarrollo, y contiene algunos cálculos de orden de magnitud sobre el valor de la producción minera, basados en los precios de 1971. Ese cuadro indica que, en valor, la producción de cobalto, manganeso y níquel es pequeña en comparación con la de cobre.

Muchos productores de alguno de los metales contenidos en los nódulos son también grandes productores de otros metales. Ello es especialmente cierto en lo que respecta al cobalto, que se produce como subproducto, generalmente del cobre o del níquel. Por ello, si cabe esperar una importante expansión de la capacidad productiva del cobre y el níquel durante el próximo decenio, los efectos que un menor precio del cobalto podrían tener en Zaire, Zambia, Marruecos y Cuba se verían compensados con creces por los mayores ingresos que se esperan de la producción de cobre y de níquel.

En el cuadro 2 se resumen los cálculos sobre la producción actual (1971), la producción futura de los fondos marinos y de los yacimientos terrestres y la producción futura de todas las fuentes. Se parte en el cuadro de la hipótesis de que la división de la producción entre países en desarrollo y países desarrollados seguirá siendo la misma que en los niveles actuales.

El ingreso proyectado de los diversos productores de níquel, cobre, manganeso y cobalto de tierra firme procedente de la producción combinada de esos metales aumentará considerablemente en los años que quedan hasta 1985, incluso con la producción de los fondos marinos.

B. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS POSITIVAS

Como se ha explicado en la sección precedente, sólo un pequeño número de países en desarrollo son productores importantes de níquel, cobre, cobalto o manganeso (Chile, Zambia, Zaire, Perú, Filipinas y China), al paso que una elevada proporción de la producción total de esos minerales procede de países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, URSS, Sudáfrica, Australia y Japón). Un número aún menor de países en desarrollo dependen de la producción de uno o más de esos metales como fuente importante de sus ingresos de divisas. En cambio, todos los países en desarrollo son consumidores, en diverso grado, de los productos fabricados con esas materias primas y en la mayoría de los casos tienen que utilizar valiosos ingresos de divisas para pagar las importaciones de esos productos.

Un alza de los precios de las materias primas se traducirá inevitablemente en un aumento de los precios de los productos fabricados con éstas, y los productos manufacturados a base de níquel, cobre, cobalto y manganeso constituyen en gran parte bienes de capital — el equipo y la maquinaria industrial que se utiliza en el sector manufacturero, tales como alambre, equipo eléctrico, acero inoxidable, acero con mayor resistencia al choque, acero resistente al calor e imanes permanentes —. Un país que trate de desarrollarse con rapidez tiene que incrementar sus existencias de esos y otros bienes de capital a un ritmo mucho más elevado que el que se registra actualmente en los países industrializados. Para los países de escasos recursos, ello significa una tasa de consumo menor que la que existiría en otras circunstancias, y un aumento, aun cuando sea pequeño, de los precios de los productos necesarios para el desarrollo, entrañará mayores sacrificios para los consumidores de los países en desarrollo o una reducción de su crecimiento económico. Así pues, los consumidores de los países en desarrollo en general resultarán rela-

tivamente más afectados por el alza de los precios de esos productos que los del mundo industrializado.

Los países consumidores, entre ellos los países en desarrollo, pueden derivar beneficios económicos claros de la explotación de los recursos de los fondos marinos, ya que la existencia de una abundante fuente adicional de suministro servirá para evitar que los precios de esos cuatro metales aumenten con la rapidez que sería de prever en caso contrario. El descenso de los precios de productos tales como el alambre, el equipo eléctrico, el acero inoxidable y los imanes permanentes significará una mayor disponibilidad de algunos de los elementos esenciales del crecimiento económico.

Además de los beneficios que obtendrán los consumidores de todo el mundo con la producción de los fondos marinos, los países en desarrollo se beneficiarán financieramente de los ingresos procedentes de la explotación de los fondos marinos. Otro efecto económico positivo podía ser el progreso de la tecnología, especialmente en lo que respecta a la extracción de minerales, que podría contribuir favorablemente al desarrollo o la mejora de la extracción de minerales en otros lugares.

III. Análisis de los efectos económicos de algunas propuestas

Si bien los beneficios derivados de la mayor oferta y de los menores precios resultantes de la producción de los fondos marinos favorecerán tanto a los consumidores de los países en desarrollo como a los de los países desarrollados, en términos absolutos inicialmente la parte mayor de esos beneficios irá a parar, como es natural, al mundo industrializado. Además, los efectos económicos de la producción de los fondos marinos para los países en desarrollo productores de esos cuatro metales no pueden considerarse únicamente en función de las posibles consecuencias desfavorables para su volumen actual de ingresos, ya que también hay que preguntarse si los países en desarrollo productores obtendrán menos ingresos de lo que habrían percibido de no existir la producción de los fondos marinos.

Se han presentado varias propuestas a la Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los límites de la Jurisdicción Nacional y a la Conferencia, que tratan de conciliar los intereses de todos los países, al minimizar los precios para el consumidor, con los intereses de los países en desarrollo productores cuyos ingresos tal vez no aumenten con la misma rapidez como consecuencia de la producción de los fondos marinos. Varias de esas propuestas prevén la imposición de controles de producción o de precios sobre la explotación de los fondos marinos. En el presente documento, dado su carácter económico, no se plantea la cuestión de principio de si es preciso equilibrar los intereses de la comunidad internacional en lo que respecta a la eficiencia con sus intereses en proteger a los países en desarrollo productores. Con todo, las consecuencias desde el punto de vista económico de las diversas propuestas que se han presentado con miras a resolver el problema tal vez no sean tan claras como se ha pretendido. Seguidamente se analizan algunos de los efectos económicos relacionados con la aplicación de esas propuestas.

Restricciones a la producción de los fondos marinos

Esencialmente hay dos tipos de restricciones que pueden imponerse para limitar la producción de los fondos marinos. El primero comprende los controles que pueden imponerse a las empresas mineras de los fondos marinos que ya han alcanzado la fase de producción comercial, por ejemplo, controles sobre la tasa de producción, elevados gravámenes financieros o de otro tipo, o imposición de restricciones para que las empresas limiten su producción de diversos metales de los nódulos. Es muy poco probable que un productor inicie

una explotación bajo un régimen que obstaculiza caprichosamente las operaciones de extracción, ya que tal situación equivale a privar a los productores de un rendimiento de su inversión y puede inducirlos a invertir en otras empresas que queden al margen del régimen internacional. Es un hecho generalmente aceptado que el régimen internacional debe brindar seguridades a la inversión de las posibles empresas mineras si se quiere que sea eficaz y tenga éxito.

El segundo tipo de restricciones a la producción consiste en limitar las posibilidades de nuevas operaciones mineras en los fondos marinos mediante gravosas disposiciones financieras o reglamentarias o reduciendo la superficie de los fondos marinos disponible para la explotación. El objetivo de esas medidas consistiría en reducir los suministros de los fondos marinos y aumentar los precios del mercado. No obstante, por diversas razones, las restricciones a la producción de los fondos marinos no constituyen un mecanismo eficaz para incrementar los ingresos de los productores terrestres.

En primer lugar, las restricciones de esta naturaleza no brindarían un instrumento muy preciso para controlar los efectos de la producción de los fondos marinos sobre los productores terrestres de un metal determinado, puesto que la repercusión de esos controles se sentiría en los mercados de todos los componentes metálicos de los nódulos. Incluso unos controles seleccionados sobre la tasa de producción de un metal alterarían la estructura de los costos internos de las empresas y, posiblemente, reducirían la producción de todos los demás metales extraídos de los fondos marinos.

Por otra parte, las restricciones de esa naturaleza no pueden influir en los ingresos a corto plazo de los productores terrestres, ya que tales controles tendrían que empezar a aplicarse de tres a diez años antes de que se planteara el problema. En otras palabras, el hecho de limitar el número de nuevas empresas que podrían dedicarse a la explotación de los fondos marinos no influiría en los niveles de producción de los productores corrientes de los fondos marinos ni en el nivel proyectado de producción de las entidades mineras que hubieran obtenido derechos sin haber alcanzado todavía la fase de explotación máxima.

En segundo lugar, hay razones para creer que la demanda de esas materias primas es elástica, es decir, que un cambio de 1% en el precio produce una modificación superior al 1% en el consumo. Aunque las restricciones de la producción y la consiguiente menor producción de los fondos marinos produzcan un aumento de los precios del mercado y una disminución de la demanda, el porcentaje de disminución de la demanda será mayor que el del aumento en el precio. En otras palabras, si la demanda es elástica, habrá que restringir en una medida mucho mayor la producción de los fondos marinos para obtener el aumento deseado de los ingresos procedentes de los productos terrestres. El cuadro 2, que muestra la magnitud de la producción potencial de los fondos marinos, indica que, en la mayoría de los casos, la producción de los fondos marinos no constituiría un porcentaje tan importante del total para que su eliminación completa pudiera traducirse en un aumento considerable de los ingresos de los productores terrestres.

En tercer lugar, los controles de producción no tienen efectos selectivos. Toda riqueza que se transfiera de los consumidores a los productores terrestres irá a manos de todos los productores tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. El cuadro 1, en el que figura el valor de la producción terrestre de los cuatro metales, muestra que los países industrialmente desarrollados producen la mayor parte de la actual oferta mundial de esos cuatro metales. Si persiste la actual división de la producción, la proporción más importante de los mayores ingresos irá, pues, a los productores de los países industrialmente desarrollados. Por último, las li-

mitaciones a la producción de los fondos marinos no resolverán el problema más grave que encaran los actuales productores de esos cuatro metales: la competencia que significa la explotación de nuevos yacimientos terrestres.

Convenios sobre productos básicos

Otro mecanismo que se ha sugerido para regular la producción de los fondos marinos a fin de controlar los precios en el mercado mundial de los metales extraídos de nódulos es la celebración de convenios internacionales sobre productos básicos. Sin duda, tales convenios contendrían disposiciones sobre precios mínimos, cuotas de producción, etc. Para ser eficaces, exigirían prácticamente la participación de todos los productores, tanto terrestres como de los fondos marinos, y su acuerdo en materias tales como las fluctuaciones de los precios y la participación en el mercado.

Basándose en lo ocurrido hasta ahora, cabe predecir que la negociación de los convenios sobre los cuatro metales de que se trata podría ser difícil. Aun en el supuesto de que puedan negociarse, su aplicación sería difícil y no necesariamente eficaz en vista de la pugna evidente de intereses entre los propios productores, por una parte, y entre los productores y los consumidores, por otra.

Se presume naturalmente que en tales convenios participarían la mayoría de los países principalmente interesados en la producción, el comercio y el consumo de los diversos metales. No obstante, incluso en tal supuesto, no sólo el proceso de adopción de decisiones sino también el de elaborar y aplicar los medios para ejecutar las decisiones representarían problemas de gran envergadura. Por otra parte, el hecho de que la producción de los fondos marinos supone la explotación mixta de varios metales hace difícil aplicar con un criterio selectivo, ya sea mediante convenios sobre productos básicos como mediante restricciones a la producción, el volumen de extracción de los fondos marinos de cada uno de los componentes metálicos de los nódulos.

Por último, no hay la posibilidad de elaborar convenios sobre productos básicos que redunden solamente en provecho de los países en desarrollo que son productores terrestres. Su naturaleza misma hace que esos convenios tomen por base la capacidad existente, lo que significaría favorecer a los productores industrialmente adelantados.

Pagos compensatorios

La función de los pagos compensatorios consiste a menudo en abonar una suma adicional a las empresas cuyo costo de producción es alto a fin de permitirles seguir operando cuando el precio de mercado es demasiado bajo para que sus actividades resulten rentables. En vista de que las empresas que

producen con un alto costo se encuentran así subvencionadas, apenas si tienen incentivo alguno para reducir los costos o mejorar la calidad de sus productos. Si el sector de la industria de extracción de los fondos marinos, en este caso, tuviera que subvencionar a los productores terrestres, ello supondría costos adicionales para la minería de los fondos marinos y para los consumidores de sus productos y el efecto sería similar al de las restricciones impuestas a la producción. Por ello, un sistema de pagos compensatorios en favor de la producción terrestre podría tener como resultado una presión alcista en los precios.

Tal sistema presenta, sin embargo, la ventaja de que puede ser aplicado con criterio selectivo, de manera que favorezca tan sólo a los productores de países en desarrollo. Además, los pagos compensatorios sólo pueden realizarse en la medida en que los recursos liberados de la producción mineral no puedan emplearse en otras actividades productivas. De adoptarse tal sistema, convendría utilizarlo en forma tal que estimulara ajustes internos en los países afectados.

IV. Conclusiones

Del análisis anterior pueden sacarse las siguientes conclusiones sobre los efectos de las restricciones a la producción, los convenios sobre productos básicos y los pagos compensatorios:

- 1) Los tres sistemas llevan invariablemente a un alza de los precios.
- 2) La restricción de la producción en los fondos marinos no puede estabilizar eficazmente los ingresos de los productores terrestres, ni mucho menos aumentarlos, debido al pequeño sector de mercado suministrado por la producción en los fondos marinos.
- 3) Los convenios sobre productos básicos son sumamente difíciles de negociar y tropiezan con impedimentos intrínsecos para su éxito.
- 4) Salvo en el caso de los pagos compensatorios tales soluciones no pueden aplicarse selectivamente en favor de los países en desarrollo productores únicamente.

Al resumir los efectos que cabe esperar de estos tres tipos de restricciones de la producción en los fondos marinos cabe señalar un punto sumamente importante. De haber alguien que se beneficie de la restricción de la producción de los fondos marinos, serán los productores terrestres que seguirán siendo principalmente los países industriales desarrollados. Los más perjudicados serán los consumidores de todo el mundo, entre ellos los pueblos de los países menos desarrollados económicamente, que para aumentar sus futuros niveles de vida dependen en gran medida de los bienes de capital manufacturados con esos minerales.

Cuadro 1^a

VALOR APROXIMADO EN 1971 DE LA PRODUCCIÓN DE MINERALES

(En millones de dólares de los EE. UU. — 1971)

	Cobalto	Cobre	Manganeso	Níquel	Total	Porcentaje de la producción mundial
I. TOTAL	115	6.125	223	445	6.908	100%
II. Países del Grupo de los 77	88	2.602	98	45	2.833	40
III. Otros países	27	3.523	125	400	4.075	60
<i>Países no pertenecientes al Grupo de los 77</i>						
Estados Unidos	—	1.522	—	9	1.531	22
Canadá	11	720	—	186	917	13
URSS	8	680	76	80	844	12

Cuadro 1 (continuación)

	Cobalto	Cobre	Manganeso	Níquel	Total	Porcentaje de la producción mundial
Australia	2	195	11	22	230	3
Sudáfrica	—	174	36	9	219	3
Japón	—	133	2	—	135	2
Polonia	—	99	—	—	99	1
Francia	—	—	—	71	71	1
Rhodesia	—	—	—	9	9	0,1
Finlandia	6	—	—	—	6	0,1
Grecia	—	—	—	9	9	0,1
<i>Productores del Grupo de los 77</i>						
Chile	—	790	—	—	790	11
Zambia	10	718	—	—	728	10
Zaire	65	449	4	—	518	7
Perú	—	235	—	—	235	3
Filipinas	—	230	—	—	230	3
China	—	110	12	—	122	2
México	—	70	2	—	72	1
Cuba	8	—	—	27	35	0,5
Brasil	—	—	29	—	29	0,4
Gabón	—	—	20	—	20	0,3
India	—	—	20	—	20	0,3
Indonesia	—	—	—	18	18	0,3
Marruecos	5	—	—	—	5	0,1
Ghana	—	—	7	—	7	0,1

^a Véase la nota ^a al pie del cuadro 2.

Cuadro 2^a

VALOR APROXIMADO DE LA PRODUCCIÓN DE MINERALES

(En millones de dólares de los EE. UU. — 1971)

	Cobalto	Cobre	Manganeso	Níquel	Total
YACIMIENTOS TERRESTRES					
<i>Productores del Grupo de los 77</i>					
1971	88	2.602	98	45	2.833
1980	99	4.036	110	131	4.376
1985	106	5.214	150	175	5.645
<i>Otros países</i>					
1971	27	3.523	125	400	4.075
1980	31	5.346	200	486	6.063
1985	34	6.755	213	650	7.654
YACIMIENTOS DE LOS FONDOS MARINOS					
1971	0	0	0	0	0
1980	70	123	12	135	340
1985	120	158	33	181	492
TOTAL:					
1971	155	6.125	223	445	6.908
1980	200	9.505	322	752	10.779
1985	260	12.127	396	1.006	13.789

^a Los países aparecen ordenados según el valor total de los cuatro metales de que se trata. Los países que se citan producen por lo menos el 1% de la producción mundial de uno de los metales enumerados. Los datos se han tomado y extrapolado de la UNCTAD, documentos TD/B/449/Add.1, TD/B/484, TD/B/483, TD/113/Sup.4; de las Naciones Unidas, documento A/CONF.62/25, y del Departamento del Interior de los Estados Unidos, *Minerals Yearbook*, 1971.