

COMISION PREPARATORIA DE LA AUTORIDAD
INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS
Y DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DEL
DERECHO DEL MAR
Comisión Especial 1
Nueva York, 12 a 30 de agosto de 1991

ACUERDOS O CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS BASICOS

Nota de antecedentes de la Secretaría

INTRODUCCION

1. A propósito de la protección de los países en desarrollo de los perjuicios que la producción de los fondos marinos pudiera ocasionar a sus economías o a sus ingresos de exportación, en el párrafo 1) del artículo 151 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se estipula que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, mediante acuerdos o convenios internacionales sobre productos básicos, podrá adoptar las medidas necesarias para promover el crecimiento, la eficiencia y la estabilidad de los mercados de los productos básicos obtenidos de los minerales extraídos de la zona internacional de los fondos marinos, es decir, el cobre, el níquel, el cobalto y el manganeso.
2. Así pues, al estudiar los problemas con que podrían tropezar los países en desarrollo productores de tierra firme que probablemente resulten más afectados por la producción de los fondos marinos con vistas a reducir al mínimo sus dificultades y ayudarles a introducir los ajustes económicos necesarios, la Comisión Especial se ha interesado por examinar la cuestión de los convenios o acuerdos internacionales sobre productos básicos. A solicitud de la Comisión Especial la Secretaría ha preparado un documento que contiene una reseña de las principales características de los convenios o acuerdos internacionales sobre productos básicos y de las tendencias y los acontecimientos relacionados con esos convenios o acuerdos, así como una descripción sucinta de los convenios o acuerdos vigentes.

3. Desde que se instituyó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964, este organismo ha patrocinado la negociación o renegociación de la mayoría de los convenios o acuerdos internacionales sobre productos básicos. La UNCTAD es el único foro de las Naciones Unidas que sirve de marco para negociar convenios o acuerdos internacionales sobre productos básicos. De ahí que el presente documento se base en gran medida en documentos de la UNCTAD sobre el tema y en otros antecedentes proporcionados por la UNCTAD.

I. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS CONVENIOS O ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS BASICOS

4. Según la definición que figura en el Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos se entiende por convenio o acuerdo internacional de producto básico cualquier convenio o acuerdo intergubernamental para promover la cooperación internacional en favor de un producto básico cuyas partes incluyen a productores y consumidores a quienes corresponde el grueso del comercio mundial del producto básico de que se trate. En la referencia a los convenios o acuerdos sobre productos básicos contenida en el párrafo i) del artículo 151 de la Convención sobre el Derecho del Mar también se reitera la necesidad de prestar atención a la situación del mercado mundial, así como la cuestión de la participación de los productores y los consumidores.

5. La distinción entre convenios y acuerdos sobre productos básicos no es clara y a nivel oficioso en la mayoría de los casos ambas expresiones se utilizan juntas. Los convenios sobre productos básicos en vigor o propuestos se conocen formalmente como tales. En general, los acuerdos sobre productos básicos, son algo más flexibles desde el punto de vista de los aspectos institucionales o administrativos, revisten múltiples formas y pueden desempeñar más funciones.

6. Desde que se concertó el primer convenio internacional de producto básico, a saber, el Convenio Internacional del Estaño de 1931, ha habido ocasiones en que han estado vigentes hasta cerca de 50 convenios internacionales sobre unos 15 productos básicos. La mayoría de los convenios sobre el mayor número de productos básicos se concertó en los decenios siguientes a la segunda guerra mundial. No obstante, por las razones que se examinarán más adelante, en los últimos años se han negociado o renegociado menos convenios internacionales de productos básicos.

7. Actualmente hay ocho convenios internacionales de productos básicos en vigor, siete de los cuales - los del cacao, el yute (yute y los productos de yute), el aceite de oliva (aceite de oliva y aceitunas de mesa), el caucho (caucho natural), el azúcar, la madera (madera tropical) y el trigo - se han negociado o renegociado con los auspicios de la UNCTAD. El convenio internacional relativo al café concertado inicialmente con los auspicios de las Naciones Unidas se ha renegociado fuera del marco de la UNCTAD.

8. Actualmente los productos básicos de origen mineral a los que se aplica algún tipo de acuerdo internacional de productos básicos son el cobre, el mineral de hierro, el plomo y el zinc, el níquel y el tungsteno. Se observa pues, que hay en vigor acuerdos internacionales sobre productos básicos, que revisten principalmente la forma de grupos internacionales de estudio, sobre dos de los cuatro productos básicos de origen mineral que interesan especialmente a la Comisión Especial 1, a saber, el cobre y el níquel. En lo que respecta al manganeso, se están realizando esfuerzos a nivel intergubernamental con la participación de los productores y los consumidores para abordar la situación de ese mineral en el mundo que tal vez culminen con el establecimiento de un grupo internacional de estudio en el futuro. No hay ningún acuerdo internacional de producto básico relativo al cobalto.

A. Fines de los convenios o acuerdos de productos básicos y mecanismos para alcanzarlos

9. Los convenios o acuerdos sobre productos básicos pueden tener múltiples fines. Hay algunos en que se especifican las medidas que deberán adoptarse para alcanzar las metas fijadas, pero la mayoría de las veces no se prevén medidas concretas al respecto. En términos generales, los fines de los convenios o acuerdos internacionales sobre productos básicos se dividen en tres grandes categorías: fines relacionados con la regulación de los precios, fines relacionados con el desarrollo de los productos básicos a más largo plazo y fines relacionados con el aumento de la transparencia de los mercados. Los primeros pueden dividirse a su vez en tres subcategorías: fines relacionados con la estabilización de los precios para reducir las fluctuaciones de los precios de mercado sin influir en la tendencia básica de los precios; fines relacionados con el sostenimiento de los precios para evitar que los precios del mercado caigan por debajo de un nivel mínimo convenido; y fines relacionados con el aumento de los precios, para elevar el nivel o mejorar la tendencia de los precios de mercado. Hay una finalidad importante desde el punto de vista de la labor de la Comisión Especial que no está prevista expresamente en los convenios o acuerdos sobre productos básicos, a saber, el fomento de la estabilidad de los ingresos procedentes de las exportaciones de productos básicos, aunque el logro de cualquiera de los fines citados anteriormente puede contribuir indirectamente a la estabilidad e inclusive al aumento de esos ingresos.

10. En la práctica, sin embargo, la única finalidad común de todos los convenios o acuerdos sobre productos básicos que han estado en vigor en los últimos diez años poco más o menos, ha sido la de promover una mayor transparencia del mercado. En muchos convenios o acuerdos se hace referencia a fines relacionados con el desarrollo de los productos básicos, pero en muy pocos se establecen mecanismos concretos para alcanzarlos; en los casos en que se han previsto, se trata de mecanismos para facilitar, más bien que para ejecutar directamente proyectos de desarrollo. Según parece, ello se explica por dos razones principales, a saber, lo difícil que es lograr un consenso respecto de las medidas que cabe adoptar a más largo plazo en la esfera del desarrollo de los productos básicos y las dificultades para movilizar los recursos para atender a las necesidades financieras de los proyectos de desarrollo, que pueden ser considerables. En general, los convenios

/...

internacionales sobre productos básicos permanecen en vigor durante períodos relativamente cortos, que suelen ser de cinco años. Pese a que muchos se renegocian, gracias a lo cual pueden abarcar períodos más largos si se conciertan series de nuevos acuerdos, las negociaciones guardan relación con las disposiciones sobre sus respectivos períodos de vigencia. Este factor también dificulta la adopción de medidas concretas capaces de abordar eficazmente los problemas del desarrollo a más largo plazo.

1. Estabilización de los precios

11. De las tres categorías de objetivos relacionados con la regulación de los precios, el que se aborda con mayor frecuencia es el de su estabilización. Entre el término de la segunda guerra mundial y el decenio de 1970 se procedió a la aprobación y aplicación de varios convenios o acuerdos internacionales de productos básicos en que se preveía la estabilización de los precios mediante mecanismos específicos como existencias reguladoras, cupos de exportación o controles a la producción, es decir, las denominadas disposiciones económicas. Así pues, los convenios internacionales de productos básicos más difundidos fueron los de estabilización de precios. No obstante, en los últimos años, por varios motivos, inclusive el descenso de los precios durante un período relativamente prolongado y el fracaso del Convenio Internacional del Estaño, entre los más importantes, el número de convenios que contienen disposiciones económicas ha disminuido abruptamente. Actualmente, sólo dos de los ocho convenios internacionales sobre productos básicos en vigor, el del cacao y el del caucho natural, contienen disposiciones económicas y en ambos casos se trata de disposiciones muy distintas de las que se habían incluido en los convenios anteriores sobre los mismos productos.

12. La preponderancia de los convenios de estabilización de precios hasta hace poco tiempo se debió sobre todo a la coincidencia de los intereses de los consumidores e importadores por una parte y los de los productores y exportadores por la otra. Desde el punto de vista de los consumidores, el descenso de las oscilaciones de los precios reduce la necesidad de proceder a operaciones de cobertura, así como la posibilidad de sufrir pérdidas apreciables con cargo a las existencias de productos básicos utilizados como insumos en las actividades industriales. Aún más importantes que estos efectos positivos de la mayor estabilidad de los precios a nivel microeconómico pueden ser los que dicha estabilidad trae consigo a nivel macroeconómico. Las grandes oscilaciones en el alza de los precios de los productos básicos pueden provocar aumentos significativos de la inflación interna en los países importadores. Las autoridades de las economías industrializadas suelen hacer frente a la inflación interna mediante políticas de ajustes deflacionarios que hacen disminuir la producción y el empleo en los sectores de transformación, lo que provoca importantes descensos de la producción como resultado del efecto multiplicador. Estas pérdidas se pueden evitar reduciendo la inestabilidad en el alza de los precios de los productos básicos. Para los productores, las principales ventajas de la estabilización de los precios dimanarían de la reducción de los riesgos gracias a la posibilidad de contar con información más fiable sobre los precios futuros que la que proporcionan los mecanismos de estabilización de precios; de la mayor

competitividad de los productos básicos de que se trate respecto de los sucedáneos que resulta de la mayor estabilidad de la oferta y de los precios; y de la reducción del desequilibrio estructural que la respuesta de los productores de productos básicos a las variaciones de precios suele traer consigo. Los precios altos tienen a promover un exceso de inversión para aumentar la capacidad, que al incorporarse a la producción traer como resultado un exceso de oferta en el mercado, lo que tiende a reducir los precios; la respuesta a los precios bajos consiste en reducir las inversiones, lo que acaba provocando una escasez de oferta, nuevos aumentos de los precios y una reiniciación del ciclo.

13. Los precios constituyen un aspecto fundamental de todos los convenios internacionales sobre productos básicos, aunque no contengan disposiciones económicas. En el caso de los que van dirigidos sobre todo a estabilizar los precios, es fundamental que haya acuerdo entre los productores y los consumidores respecto de los precios. Por regla general, ello significa que ambas partes se ponen de acuerdo respecto de una escala de precios indicativos.

14. Escala de precios indicativos y márgenes de intervención. En la escala de precios indicativos convenida se determinan los límites superior e inferior dentro de los cuales los productores y consumidores desean mantener los precios mientras el convenio de producto básico de que se trate está en vigor. Evidentemente, la escala de precios indicativos, incluida su amplitud, depende de cómo los consumidores y productores evalúen la situación del mercado del producto básico de que se trate, incluidas sus tendencias en el futuro próximo. A raíz de las dificultades que existen para prever la situación del mercado, en los últimos años se han introducido disposiciones en los convenios internacionales sobre productos básicos que permiten ajustar la escala de precios indicativos mientras se hallan en vigor, ya sea de forma automática, determinando la escala de precios mediante la aplicación de una fórmula que establece una relación entre la escala y los precios efectivos de mercado, o semiautomática, facultando a los órganos ejecutivos para que determinen la escala teniendo presente la evolución de los precios de mercado durante el período de aplicación del convenio.

15. Los convenios que establecen mecanismos para constituir existencias reguladoras no sólo fijan una escala de precios indicativos, sino también unos límites (precios máximos y mínimos) dentro de esa escala; lo que significa que si los precios llegan a esos límites, el administrador del mecanismo de existencias reguladoras debe intervenir vendiendo (si llegan al límite superior) o comprando (si llegan al límite inferior) de forma que los precios se mantengan dentro de la escala indicativa. En algunos casos, se estipula que si los precios llegan a ciertos límites el administrador del mecanismo podrá intervenir y deberá hacerlo si llegan a otros límites (más altos que el límite superior de la escala anterior o más bajos que su límite inferior). Evidentemente, ello significa que dentro de la escala de precios indicativos hay otra escala de precios relativamente más reducida que no requiere ninguna intervención de parte del administrador de dicho mecanismo.

16. La escala de precios indicativos refleja la intención de los signatarios de los convenios de productos básicos de garantizar unos precios relativamente estables. Las metas fijadas y los sistemas de metas sólo pueden ser eficaces

/...

si se cuenta con los medios necesarios para alcanzarlas. Los mecanismos que se han utilizado con mayor frecuencia con ese propósito han sido los cupos de exportación y las existencias reguladoras; a veces ambos mecanismos se utilizan simultáneamente.

17. Cupos de exportación. En la medida en que los cupos de exportación limitan la cantidad de un determinado producto que cada miembro puede exportar, influyen en los precios mediante sus efectos sobre la oferta; también pueden tener un "efecto anticipador" de los precios a corto plazo, ya que afectan al clima reinante en el mercado y a las expectativas del mercado. Los cupos de exportación se suelen establecer cada año a la luz de una estimación de la demanda mundial neta de las importaciones y las existencias. En general, la asignación de cupos de exportación a los miembros, aspecto clave de la negociación de todo convenio, se ha basado en una evaluación histórica de los niveles de exportaciones de los países, aunque en algunos casos se han tenido en cuenta los niveles de producción históricos. Por regla general, los cupos de exportación se ajustan con una periodicidad anual o trimestral teniendo en cuenta la evolución de la estructura de la demanda.

18. Existencias reguladoras. El mecanismo más difundido de estabilización de los precios ha consistido en comprar para formar existencias reguladoras, en época de precios bajos, y en vender existencias reguladoras, en época de precios altos, para reducir la magnitud de las oscilaciones de los precios. Se trata de un mecanismo que puede funcionar con existencias conservadas y administradas en el plano internacional o con existencias nacionales administradas en el plano internacional. La cuestión de la financiación de las existencias reguladoras ha sido uno de los aspectos fundamentales de la negociación de los acuerdos que emplean este mecanismo. Se han utilizado dos métodos de financiación principalmente: los gravámenes al comercio de los productos básicos y las contribuciones gubernamentales directas, que se distribuyen entre los países productores y exportadores y los países consumidores e importadores. Hay una estrecha relación entre la magnitud de las existencias reguladoras y las necesidades correspondientes de recursos financieros por una parte y la escala de precios indicativos y los márgenes de intervención dentro de esa escala, por la otra.

2. Desarrollo del mercado

19. Las disposiciones relativas al desarrollo del mercado que figuran en los convenios sobre productos básicos regulan diversas cuestiones como el acceso a los mercados y la seguridad de la oferta; la diversificación y la industrialización; la competitividad de los productos naturales; las estructuras de los mercados y la comercialización, la distribución y el transporte; el fomento del consumo, etc.

20. En lo que respecta al acceso a los mercados y a la seguridad de la oferta, no hay prácticamente ningún convenio o acuerdo internacional sobre producto básico que establezca mecanismos concretos, como no sea vigilar la evolución de las circunstancias y recomendar a los países que mantienen relaciones comerciales entre sí que se abstengan de adoptar medidas que pongan trabas al comercio internacional.

21. El propósito de la diversificación es abordar el problema estructural del mercado de los productos básicos. A veces se promueve la producción de productos básicos sustitutivos mediante el otorgamiento de préstamos para ejecutar proyectos relacionados con dichos productos.

22. Se procura impulsar la industrialización fomentando actividades de elaboración secundaria, sobre todo de transformación de los productos básicos de que se trate. Los medios utilizados para fomentar la industrialización consisten, por ejemplo, en prohibir las prácticas discriminatorias y en perfeccionar los métodos de producción y elaboración de forma que los productos básicos de que se trate puedan competir en mejores condiciones con los productos sustitutivos gracias a la reducción de los costos.

23. Se procura aumentar la competitividad de los productos básicos aplicando controles de calidad, elaborando normas de etiquetado y envasado y aumentando el contenido de productos básicos de los productos comercializables.

24. Se procura fomentar el consumo eliminando las medidas que pueden afectar a la calidad de los productos, así como los obstáculos al consumo, y promoviendo la adopción de medidas relacionadas con los aranceles, los impuestos internos, los gravámenes fiscales y los controles cuantitativos y de otra índole. No deja de ser importante que en algunos convenios sobre productos básicos se contemple la adopción de medidas y la asignación de recursos financieros con el propósito de hallar medios que permitan fomentar el consumo, incluida la formulación de proyectos de investigación y desarrollo.

3. Aumento de la transparencia del mercado

25. Las medidas encaminadas a aumentar la transparencia del mercado comprenden el uso de servicios de redes de información y de bases de datos estadísticos, incluida la reunión, elaboración, difusión e intercambio de estadísticas detalladas, la vigilancia y el examen constantes de la situación del mercado, la realización de estudios sobre temas concretos y la creación de un foro y una estructura en que los consumidores y los proveedores puedan celebrar consultas, intercambiar ideas y opiniones y examinar las políticas nacionales e internacionales.

26. Hay convenios o acuerdos sobre productos básicos que persiguen los fines incluidos en más de una de las tres grandes categorías citadas - estabilización de los precios, desarrollo de los productos básicos y transparencia de los mercados - pero todos hacen hincapié en el aumento de la transparencia del mercado.

II. TENDENCIAS Y ACONTECIMIENTOS RECIENTES EN LA ESFERA DE LOS CONVENIOS O ACUERDOS SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS

27. En los últimos años se han producido cambios importantes en la esfera de los convenios o acuerdos internacionales sobre productos básicos. Tales cambios se manifiestan de múltiples maneras. Se ha observado un descenso de los esfuerzos intergubernamentales encaminados a impulsar la cooperación

/...

respecto de los productos básicos y los resultados de los esfuerzos realizados han tenido más que ver con la iniciación o la continuación de actividades vinculadas al examen de la situación de los mercados o al intercambio de información en el seno de órganos intergubernamentales que con la concertación de convenios o acuerdos internacionales sobre productos básicos más amplios y normativos. Inclusive en los convenios o acuerdos sobre productos básicos de carácter formal se está atribuyendo más importancia a la transparencia del mercado que a la regulación o estabilización de los precios. En los últimos años se han concertado muy pocos convenios sobre productos básicos que contengan disposiciones económicas relativas al establecimiento de mecanismos destinados expresamente a estabilizar los precios y las disposiciones de ese tipo incluidas en ellos son muy distintas de las que figuraban en los acuerdos anteriores sobre los mismos productos. El desarrollo de los productos básicos es uno de los fines de la mayoría de los convenios o acuerdos sobre productos básicos, pero en muy poco se prevén medidas concretas al respecto. Las que sí se han previsto son medidas que normalmente influyen en la situación del mercado en forma más bien indirecta que directa y su aplicación ha presentado dificultades enormes en lo que respecta a la movilización de los recursos financieros necesarios.

28. Los analistas atribuyen estos cambios a diversos factores. Quienes se concentran en la experiencia adquirida en la aplicación de los convenios internacionales sobre productos básicos en los últimos años opinan que el fracaso del sexto Convenio Internacional del Estaño en 1987 ha tenido una influencia considerable en los esfuerzos intergubernamentales en la esfera de los productos básicos. Como es bien sabido, el problema fundamental en el caso del estaño fue que las compras para las existencias reguladoras fueron totalmente insuficientes para detener una caída del precio que resultó ser persistente; por el mismo motivo, no se pudieron reembolsar las sumas enormes que ya se habían tomado en préstamo para efectuar compras destinadas a las existencias reguladoras.

29. Además del fracaso del Convenio Internacional del Estaño en 1987, en los últimos años se han registrado otras experiencias negativas en la esfera de los convenios sobre productos básicos, como por ejemplo, la imposibilidad de reanudar las negociaciones encaminadas a suscribir un convenio sobre el azúcar que contuviera disposiciones económicas, la paralización del Convenio del Cacao de 1986 como resultado de la falta de acuerdo entre los exportadores y los importadores sobre la manera de aplicar algunas de sus disposiciones y los indicios de que varios países están cada vez menos satisfechos con el funcionamiento del Convenio del Café.

30. El colapso del Convenio Internacional del Estaño tuvo efecto inmediato en las disposiciones de los convenios de productos básicos que se renegociaron en el período posterior: condujo a la eliminación total de las disposiciones que permitían recurrir a préstamos comerciales para obtener financiación adicional para las operaciones en relación con las reservas de estabilización, pese que en los convenios del cacao y el caucho natural se preveía un tipo distinto de operaciones en relación con las reservas de estabilización del previsto en el Convenio del Estaño (compra y venta simultánea), que había contribuido al colapso de ese Convenio. Incluso en la renegociación de un convenio que no incluía mecanismos de intervención en el mercado, como el convenio del aceite

de oliva, se insistió en que se eliminara totalmente toda referencia a la posibilidad de que el órgano encargado de la aplicación recurriera a los préstamos comerciales, y en que se incluyeran disposiciones concretas sobre la limitación de la responsabilidad financiera de los miembros.

31. Lo sucedido con el Convenio del Estaño también motivó modificaciones de las disposiciones sobre precios de los convenios de productos básicos renegociados después de 1987, disposiciones cuyo objeto era abordar la tendencia persistente hacia la disminución de los precios. En la renegociación del Convenio del Cacao esto se reflejó en la introducción de ajustes de precios semiautomáticos en relación con los movimientos de los precios del mercado y las operaciones respecto de la reserva de estabilización, y en la eliminación del concepto mismo de un nivel de precio "mínimo" por debajo del cual no debía permitirse que cayeran los precios. En la renegociación del Convenio del Caucho Natural de 1979 se mantuvo el concepto de un nivel de precio mínimo no sujeto a ajustes semiautomáticos; sin embargo, se introdujo un mayor nivel de automatización en los ajustes de los niveles de intervención.

32. La marcada disminución de la tasa de aumento del consumo de la mayor parte de los metales registrada en los últimos dos decenios, así como la caída de los precios, tienen consecuencias importantes en cuanto a la actitud de la comunidad internacional respecto de los convenios y acuerdos de productos básicos.

33. Se han presentado diversos análisis de las causas de la disminución. Si bien no hay gran discusión sobre el efecto de esa disminución en el crecimiento de la economía mundial, existe también la opinión generalizada de que los cambios estructurales, en particular la disminución de la intensidad de la utilización de los metales, constituyen factores importantes. Los cambios de la intensidad de la utilización de los metales son resultado de dos aspectos: los cambios de la composición de productos del ingreso y los cambios de la composición material de los productos. La composición de productos del ingreso en los países desarrollados ha venido cambiando de manera que ha aumentado la proporción de productos con menos intensidad de metales, en parte debido a desplazamientos sectoriales desde la agricultura y las manufacturas hacia los servicios y en parte también debido a desplazamientos intrasectoriales en el sector manufacturero hacia productos de alta tecnología. La composición material de los productos ha venido cambiando a consecuencia de las innovaciones y las sustituciones que permiten utilizar menos metales. Cabe agregar que algunos analistas sostienen que no se puede contar con que aumente la intensidad del uso de los metales en los países en desarrollo a medida que crezcan sus economías, porque hay indicios de que esos países, en su desarrollo, están "saltando" las viejas tecnologías de gran intensidad de metales que los países industrializados utilizaron en las primeras etapas de su desarrollo, y están adoptando tecnologías más nuevas, con menor utilización de metales.

34. Estos argumentos sobre los cambios estructurales de la demanda de metales tienen consecuencias muy importantes para la función de la cooperación internacional y, en consecuencia, de los convenios de productos básicos. Los países desarrollados, que también son los principales consumidores de metales, no consideran que esos cambios estructurales sean inconvenientes en general,

/...

y además tienen la capacidad necesaria para ajustarse a esos cambios con relativa facilidad. Así pues, enfrentados a los cambios estructurales, esos países mantienen su escepticismo respecto de cualquier medida internacional que directa o indirectamente procure mantener los precios a niveles que no sean compatibles con esos cambios. Por otra parte, con frecuencia se plantea la pregunta de cuál medida es la más eficaz para hacer frente a los cambios estructurales.

35. Si bien los factores expuestos con respecto a la situación de los productos básicos tal vez no parezcan favorecer la concertación de convenios o acuerdos internacionales de productos básicos, hay ciertos acontecimientos y ciertas consideraciones que pueden aconsejar esa cooperación intensificada entre productores y consumidores en la esfera de los productos básicos.

36. Sobre la base de la experiencia reciente en cuanto al funcionamiento de los convenios de productos básicos, cabe destacar el Convenio del Caucho Natural de 1979 como ejemplo de un convenio de estabilización de los precios que ha logrado defender los precios tanto en el límite superior como en el límite inferior. Si bien la renegociación del Convenio resultó larga y ardua, se logró llevar las negociaciones a una conclusión fructífera en el período posterior a la crisis del estaño. Lo mismo ocurrió con la negociación del Convenio del Cacao. Estos casos dan muestra de la intensidad del compromiso de los gobiernos con el concepto de los convenios internacionales de productos básicos como instrumentos de cooperación internacional en la esfera de los productos básicos. En el caso de los convenios del estaño, cabe señalar también que el producto que ha estado amparado durante más largo tiempo por convenios internacionales de productos básicos es el estaño, y se reconoce en general el éxito relativo de los seis convenios sucesivos del estaño concertados desde el decenio de 1930 hasta mediados del decenio de 1980.

37. En la esfera de los convenios o acuerdos de productos básicos, los compromisos de la comunidad internacional no han disminuido. Esto se refleja en cada período de sesiones de la UNCTAD, el más reciente de los cuales fue el séptimo período de sesiones, celebrado en 1987 (el octavo período de sesiones se celebrará en 1992). En ese período de sesiones, la Conferencia convino en que debía mejorarse la aplicación y el funcionamiento de los convenios de productos básicos existentes. También instó a que la negociación o renegociación de convenios o acuerdos internacionales de productos básicos abarcara la celebración de convenios o acuerdos que contuvieran, según el caso, disposiciones económicas o medidas de fomento o medidas para mejorar la transparencia del mercado, y destacó que esos convenios debían contar con la participación de productores y consumidores importantes.

38. La UNCTAD promueve las consultas intergubernamentales sobre los distintos productos básicos con el objeto de reactivar la cooperación entre productores y consumidores para fortalecer los mercados de productos básicos, lo que incluye, cuando es factible y pertinente, la estabilización de los precios, una mayor transparencia del mercado y un aumento del desarrollo de los productos básicos.

39. La entrada en vigor del Fondo para los Productos Básicos y la iniciación de sus actividades se consideran factores que impulsarán el establecimiento de convenios o acuerdos internacionales de productos básicos.

40. Se ha previsto que los servicios de la Primera Cuenta del Fondo Común puedan ser utilizados en condiciones determinadas por organismos internacionales de productos básicos establecidos para poner en práctica las disposiciones de convenios o acuerdos internacionales de productos básicos en virtud de los cuales se constituyan reservas de estabilización internacionales o reservas nacionales coordinadas en el plano internacional.

41. Con respecto a la Segunda Cuenta del Fondo Común, se ha previsto que con cargo a esa Cuenta se financien, en condiciones determinadas, proyectos en relación con el desarrollo de los productos básicos, patrocinados conjuntamente y complementados por productores y consumidores en el marco de un organismo internacional de productos básicos. Las condiciones exigidas de los organismos internacionales de productos básicos se establecen en el anexo C del Convenio Constitutivo del Fondo Común. Esos organismos deberán, entre otras cosas, ocuparse de manera continua de los aspectos relativos al comercio, la producción y el consumo del producto básico de que se trate. Puede considerarse que esto da impulso al establecimiento de convenios o acuerdos internacionales de productos básicos que incluyan medidas para el desarrollo de los productos básicos, y que los órganos intergubernamentales que ponen en práctica esos convenios o arreglos reúnen las condiciones exigidas de los organismos internacionales de productos básicos.

42. Con respecto a los convenios o acuerdos de productos básicos negociados o renegociados en los últimos años, se puede agregar que en la mayoría de los casos éstos incluyeron disposiciones relacionadas con el desarrollo de los productos básicos. Así pues, los acuerdos de productos básicos constituyen instrumentos intergubernamentales importantes para promover el crecimiento de los mercados de productos básicos.

43. Como mínimo, los acuerdos vigentes, que incluyen los del trigo, el aceite de oliva y el azúcar, siguen desempeñando una función positiva, ya que proporcionan foros para las consultas entre productores y consumidores y constituyen fuentes valiosas de información sobre mercados.

III. CONVENIOS O ACUERDOS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS BÁSICOS EN VIGOR

A. Convenios internacionales de productos básicos

1. Cacao

44. El Convenio Internacional del Cacao de 1986, que entró en vigor provisionalmente en enero de 1987, debía expirar el 30 de septiembre de 1990. Se prorrogó "en parte" por un período de dos años a partir del 1° de octubre de 1990.

/...

45. El mecanismo económico del Convenio de hecho no ha funcionado desde febrero de 1988, cuando la reserva de estabilización constituida en virtud del Convenio y financiada mediante gravamen llegó al volumen máximo de 250.000 toneladas. Durante el período de prórroga se mantendrá la reserva de estabilización y, con la excepción de ciertas disposiciones relativas a la conservación de la reserva de estabilización, no se prorrogó la vigencia de las disposiciones económicas del Convenio. La segunda línea de defensa de los precios, a saber, el plan de retiradas, en virtud del cual podía retirarse un total de 120.000 toneladas de cacao, no se puso en práctica en el marco del Convenio de 1986.

46. Sin embargo, cuando se adoptó la decisión sobre la prórroga, los miembros del Convenio indicaron que era necesario mantener la cooperación internacional en todos los sectores de la economía mundial del cacao y reconocieron la necesidad de seguir buscando soluciones adecuadas a los problemas de la economía mundial del cacao en el marco de un nuevo convenio internacional del cacao.

2. Café

47. El Convenio Internacional del Café de 1983 debía expirar el 30 de septiembre de 1989. Después de dos años de negociaciones en las cuales los productores y consumidores no pudieron elaborar un nuevo convenio, el Consejo Internacional del Café decidió, en julio de 1989, prorrogar el Convenio de 1983 por un período de dos años, hasta el 30 de septiembre de 1991.

48. Durante el período de prórroga está suspendida la aplicación de las disposiciones relativas a la regulación de las exportaciones e importaciones. La aplicación de las cuotas establecidas en el Convenio ha estado suspendida desde julio de 1989.

3. Yute

49. Antes de que expirara, en enero de 1991, el Convenio Internacional sobre el Yute y los Productos de Yute de 1982, en una Conferencia de las Naciones Unidas convocada con los auspicios de la UNCTAD y en la que participaron países productores que en total efectuaban el 99% de las exportaciones mundiales de yute y países consumidores que en total efectuaban el 63% de las importaciones totales de yute, se aprobó un nuevo Convenio, en noviembre de 1990. Este nuevo Convenio estará en vigor cinco años y se podrá prorrogar dos veces, por dos años cada vez.

50. Los objetivos del nuevo Convenio incluyen la mantención de un marco internacional para las actividades tendientes a mejorar las condiciones estructurales del mercado del yute y aumentar la competitividad del yute y de los productos de yute. Dos características importantes del nuevo Convenio ponen de relieve las nuevas tendencias de los convenios internacionales de productos básicos. La primera de ellas es la importancia que se asigna a los aspectos ambientales, que la Organización Internacional del Yute, que constituye la secretaría del Convenio, debe tomar plenamente en consideración

en sus actividades, particularmente dando a conocer las características favorables para el medio ambiente del yute, que es un producto natural y biodegradable. La segunda es la determinación de que el desarrollo de los recursos humanos constituye una esfera prioritaria para la economía del yute.

4. Aceite de oliva

51. El Convenio Internacional del Aceite de Oliva de 1979 fue renegociado con los auspicios de la UNCTAD en julio de 1986. En enero de 1987 se logró la entrada en vigor provisional del Convenio Internacional del Aceite de Oliva y las Aceitunas de Mesa de 1986, y la plena entrada en vigor se produjo en diciembre de 1988. El Convenio actual es el cuarto de una serie de instrumentos análogos, el primero de los cuales se concretó en 1959, y expira el 30 de junio de 1991, aunque puede prorrogarse por un máximo de dos períodos de un año cada uno.

52. Como en los convenios precedentes del aceite de oliva, en el actual, si bien se menciona la necesidad de evitar las fluctuaciones excesivas de los precios, que deben tener niveles que sean remunerativos y justos para los productores y equitativos para los consumidores, no se incluyen disposiciones económicas para estabilizar los precios o limitar las exportaciones o la producción. Más bien, los objetivos son la cooperación y la acción concertada a nivel internacional para promover la coordinación de las políticas que rigen la producción, la industrialización y la comercialización del aceite de oliva; la modernización de las técnicas de cultivo para mejorar la calidad y reducir los costos de producción; y la promoción del consumo mundial del aceite de oliva y las aceitunas de mesa. Un elemento del Convenio que tiene por objeto facilitar el logro de muchos de los objetivos expuestos es el Fondo para la Publicidad, con recursos de 0,6 millones de dólares por año, que son aportados por los miembros del Convenio y están a disposición del Consejo Oleícola Internacional, que es el órgano que se encarga de la aplicación del Convenio.

5. Caucho

53. El Convenio Internacional del Caucho Natural de 1989 fue el resultado de la renegociación, en marzo de 1987, del Convenio de 1979 (que había de expirar en octubre de 1987) y entró en vigor en diciembre de 1989 por un período inicial de cinco años.

54. Cabe agregar que antes de la concertación del Convenio de 1987 se celebraron intensas negociaciones durante dos años para salvar las diferencias entre productores y consumidores, en particular respecto de la especificación del precio de referencia que determina los niveles de intervención, los mecanismos para la revisión del precio de referencia, los precios indicadores del mercado pertinentes y la moneda para la fijación de los precios.

55. El Convenio del Caucho es uno de los convenios internacionales de productos básicos en vigor que incluyen disposiciones económicas para la estabilización de los precios. El Convenio incluye un mecanismo de constitución de una reserva de estabilización, que es instrumento único,

/...

de manera que quedan excluidas las cuotas de exportación o el control de la producción, y prevé la intervención del Gerente de la reserva de estabilización mediante la compra o venta de caucho, la que se produce cuando se registra una fluctuación determinada del precio indicador del mercado por encima o por debajo del precio de referencia especificado. Los gobiernos de los países importadores participan por igual con los países exportadores en la financiación de la reserva de estabilización mediante contribuciones directas en dinero. En cada grupo, la financiación se distribuye de conformidad con la participación de los miembros en el comercio. El Convenio incluye también disposiciones para el ajuste periódico del precio de referencia sobre la base del promedio del precio indicador del mercado diario.

6. Azúcar

56. El Convenio Internacional del Azúcar de 1987, que es una versión renegociada del convenio anterior de 1984, se concertó en septiembre de 1987 y entró en vigor provisionalmente en marzo de 1988. En esos momentos, los miembros exportadores y los miembros importadores del Convenio realizaban aproximadamente el 80% del comercio mundial de azúcar. El Convenio siguió en vigor hasta el 31 de diciembre de 1990 y podría prorrogarse por un período de no más de dos años.

57. Como el Convenio de 1984, el Convenio de 1987 no incluye disposiciones económicas, sino que tiene por objeto promover la cooperación internacional respecto de asuntos relativos al azúcar y asuntos conexos en el plano mundial. También procura fomentar el consumo de azúcar y facilitar el comercio mediante la reunión y el suministro de información sobre el mercado mundial del azúcar y otros edulcorantes.

58. Con arreglo al Convenio, en 1988 se estableció un Comité de evaluación del mercado, consumo y estadísticas con el objetivo de mejorar la corriente de información a corto y largo plazo y de constituir un foro para el debate. El Comité se reúne con relativa frecuencia y prepara una amplia gama de estudios, informes mensuales y trimestrales de mercado y proyecciones a corto plazo, y celebra también deliberaciones sobre políticas nacionales respecto del azúcar.

59. La Organización Internacional del Azúcar, que realiza las funciones de secretaría respecto del Convenio, está celebrando consultas con el Fondo Común para los Productos Básicos en relación con su designación como organismo internacional de productos básicos para poder patrocinar proyectos que sean financiados con cargo a la Segunda Cuenta del Fondo Común. Se han presentado varias propuestas de proyecto al Consejo Internacional del Azúcar, órgano encargado de la aplicación del Convenio.

60. Uno de los objetivos principales del Convenio de 1987 es proporcionar un marco adecuado para la preparación de un posible nuevo Convenio Internacional del Azúcar, con disposiciones económicas. El último Convenio Internacional del Azúcar con disposiciones de esa índole se concertó en 1977 y estuvo en vigor hasta 1984. El objetivo principal de ese Convenio era estabilizar los niveles de precios mediante una combinación de cuotas de exportación y de existencias a nivel nacional pero coordinadas a nivel internacional.

7. Maderas tropicales

61. El Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de 1983 entró en vigor en abril de 1985. La vigencia del Convenio se prorrogó y en la actualidad debe expirar el 31 de diciembre de 1992. De conformidad con las disposiciones pertinentes, puede prorrogarse por un período más de dos años.

62. Este Convenio también es un ejemplo de la tendencia de los convenios internacionales de productos básicos a tener en cuenta los aspectos ambientales. En mayo de 1990, el Consejo Internacional de las Maderas Tropicales aprobó directrices para la explotación sostenible de las selvas tropicales naturales y recomendó a los miembros de la comunidad internacional en general la aplicación de esas directrices como norma de referencia internacional y como contribución importante al logro del objetivo de la utilización sostenible y la conservación de las selvas tropicales y de sus recursos genéticos.

8. Trigo

63. En marzo de 1986, el Consejo Internacional del Trigo renegoció el Convenio Internacional del Trigo en vigor en esos momentos. El nuevo Convenio debía expirar el 30 de junio de 1991. Los miembros importadores del Consejo indicaron que la mayoría de ellos eran partidarios de que el Consejo prorrogara la vigencia del Convenio por otros dos años. Los miembros exportadores, si bien por el momento (en julio de 1990) no eran partidarios de que se adoptara decisión alguna, estimaban también que el Convenio debería seguir en vigor después de 1991.

64. El Consejo Internacional del Trigo pidió a su secretaría que se mantuviera en estrecho contacto con las autoridades del Fondo Común para los Productos Básicos.

B. Acuerdos internacionales de productos básicos

65. Una de las formas más comunes de los acuerdos internacionales de productos básicos, especialmente en minerales, es el grupo internacional de estudios de productos básicos.

66. Con respecto a los grupos de estudios de productos básicos, una cuestión importante que se suele discutir en forma muy intensa es si las funciones de un grupo de estudios han de limitarse a las relacionadas exclusivamente con la transparencia de los mercados, o si podrían ampliarse para incluir algún tipo de papel en la esfera del desarrollo de mercados. En general los países consumidores prefieren el primero de los criterios mencionados, en tanto que los países productores prefieren el segundo.

67. Las funciones de los grupos de estudios encaminadas a aumentar la transparencia de los mercados suelen suponer intercambios de información y de opiniones entre los miembros, la reunión y difusión de estadísticas y, en algunos casos, el aumento de su calidad y amplitud. Las funciones

/...

relacionadas con el desarrollo de mercados habitualmente suponen la elaboración - y, en algunos casos, la elaboración y ejecución - de proyectos sobre métodos de aumentar la demanda y ampliar el mercado del producto básico de que se trate. A continuación se analizan las funciones de los grupos internacionales de estudios sobre dos metales de particular interés para la Comisión Especial.

1. Cobre

68. El mandato del Grupo Internacional de Estudios sobre el Cobre fue aprobado en el segundo período ordinario de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cobre, celebrada en 1989 bajo los auspicios de la UNCTAD.

69. Las funciones del Grupo de Estudios abarcan las consultas y los intercambios de información entre las partes integrantes de la economía internacional del cobre; el mejoramiento de las estadísticas sobre el cobre; la evaluación periódica de la situación del mercado y las perspectivas de la industria mundial del cobre; la participación en actividades de otras organizaciones encaminadas a desarrollar el mercado, y la contribución a la demanda de cobre.

2. Níquel

70. La primera parte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Níquel tuvo lugar en octubre-noviembre de 1985, y la segunda parte, en abril-mayo de 1986, ocasión en que se aprobó el mandato del Grupo Internacional de Estudios sobre el Níquel.

71. El Grupo Internacional de Estudios sobre el Níquel es un órgano autónomo. Entre sus funciones se cuentan la de observar en forma permanente la economía mundial del níquel y sus tendencias; establecer, mantener y actualizar continuamente un sistema de estadísticas sobre la producción, el consumo y las existencias mundiales de todas las formas del níquel; efectuar estudios de conformidad con las decisiones del Grupo; examinar problemas o dificultades especiales que se planteen o puedan plantearse en la economía internacional del níquel, y celebrar consultas e intercambios de información entre los miembros. El mandato del Grupo de Estudios no prevé la intervención en los mercados.

72. En mayo de 1990, 11 Estados, que en conjunto representaban más del 60% del comercio mundial del níquel, tras aprobar el mandato del Grupo de Estudios, decidieron ponerlo en vigor en forma colectiva. En consecuencia, la sesión inaugural del Grupo de Estudios se celebró en La Haya en junio de 1990. El Grupo estableció su sede en La Haya y se prevé que se reunirá en forma regular.

C. Otras formas de cooperación entre productores y consumidores

73. En el caso de varios productos básicos que no están abarcados por convenios o acuerdos internacionales, hay una amplia diversidad de actividades intergubernamentales relacionadas con la situación mundial del mercado de los productos básicos de que se trate y que también apuntan a fomentar la cooperación internacional entre productores y consumidores. Entre los productos básicos de origen agrícola y conexos, corresponden a esa categoría las bananas, el algodón y las fibras de algodón, las fibras y productos duros (sisal y henequén, abacá y bonote), el té y los aceites vegetales (con inclusión del coco y el aceite de coco, el maní y el aceite de maní y la palma y el aceite de palma). La categoría de los productos básicos minerales incluye la bauxita (con inclusión de la alúmina y el aluminio), el manganeso y los fosfatos (y el azufre). Paralelamente hay una serie de órganos intergubernamentales, algunos de los cuales agrupan a los productores a nivel regional o mundial, en tanto que otros agrupan a productores y consumidores. Esos órganos sirven de foros para las consultas y el intercambio de información y, en la mayoría de los casos, fomentan las actividades de promoción y de investigación y desarrollo. Muchos de esos órganos también están explorando la posibilidad de ser designados órganos internacionales de los productos básicos respectivos a fin de poder patrocinar proyectos sobre el producto básico de que se trate, proyectos que se financiarían mediante la Segunda Cuenta del Fondo Común para los Productos Básicos. Algunos de esos órganos también participan en actividades periódicas encaminadas a estudiar las posibilidades de establecer convenios o acuerdos internacionales sobre productos básicos en el futuro.

74. Con respecto a los productos básicos que no están abarcados en convenios o acuerdos internacionales de productos básicos, en el séptimo período de sesiones de la UNCTAD la Conferencia pidió a su Secretario General que organizara o reanudara, de conformidad con los resultados de las consultas amplias con productores y consumidores, reuniones ad hoc de examen y/o reuniones preparatorias respecto de diversos productos básicos. Esto obedece a que la Conferencia ha reconocido la necesidad de mejorar el funcionamiento de los mercados de productos básicos y la conveniencia de obtener condiciones estables y más previsibles para el comercio de productos básicos, evitando las fluctuaciones excesivas de precios y persiguiendo soluciones a largo plazo para los problemas de los productos básicos, y también ha convenido en que en los casos en que fuera apropiado y posible se debería aumentar, fortalecer o establecer mecanismos de consulta y cooperación entre productores y consumidores.

75. En respuesta a solicitudes concretas, la secretaría de la UNCTAD lleva a cabo un proceso de consultas (entre productores, entre consumidores, y entre productores y consumidores), reuniones ad hoc de examen y/o reuniones preparatorias sobre distintos productos básicos, según la situación lo aconseje. Cuando procede, los órganos intergubernamentales existentes también participan en el proceso de la UNCTAD. La labor cumplida en este proceso varía según los distintos productos básicos. Dado que el manganeso es de interés para la Comisión Especial, la situación de ese mineral se analiza en los párrafos siguientes.

Manganeso

76. En la actualidad no hay ningún foro internacional para las deliberaciones entre productores y consumidores de manganeso. Inicialmente se llevó a cabo una serie de consultas con países en desarrollo productores y exportadores de manganeso. Posteriormente, a solicitud de esos países, se sumaron también a las consultas los países desarrollados productores y exportadores de manganeso. En las consultas se pudo observar que había una amplia aceptación de la idea de que la cooperación internacional debía efectuarse mediante un tipo de acuerdo basado en el formato del grupo de estudios. Tras las consultas, a solicitud de los participantes, la UNCTAD envió a todos los gobiernos productores una nota en la que exponía las diversas variantes de acuerdos del tipo de grupo de estudios anteriormente analizadas o negociadas en relación con otros productos básicos minerales. Esto apuntaba a facilitar la decisión sobre el acuerdo más adecuado. Si de resultados de ello se llegara a una posición convenida de los productores respecto de un acuerdo en forma de grupo de estudios, se organizaría una reunión conjunta de productores y consumidores.

IV. OBSERVACIONES FINALES

77. El principal objetivo de que la Comisión Especial 1 estudie los convenios o acuerdos internacionales sobre los productos básicos es poder evaluar las posibilidades de que esos convenios o acuerdos pudieran reducir al mínimo las dificultades que podrían enfrentar los Estados en desarrollo productores en yacimientos en tierra de resultados de la producción de los fondos marinos, y ayudarlos a llevar a cabo el necesario ajuste económico. En el momento actual es muy difícil efectuar esa evaluación. Los convenios o acuerdos internacionales sobre los productos básicos y, en un marco más amplio, las actividades internacionales de cooperación de los Estados productores y consumidores han sufrido una importante evolución en el pasado, y especialmente en el pasado reciente. Es muy posible que en el futuro la evolución se vea influenciada en formas diversas y divergentes por diversos factores. En este momento no se puede prever en forma definitiva lo que ocurrirá en el futuro, cuando sea inminente la producción de los fondos marinos, en lo tocante a la forma que asumirán los convenios o acuerdos internacionales de productos básicos, lo que apuntarán a conseguir y lo que realmente conseguirán, y de qué manera lo efectivamente conseguido se relacionaría con la reducción de las dificultades de los Estados en desarrollo productores en yacimientos en tierra de resultados de la producción de los fondos marinos.

78. Dadas las circunstancias, será muy conveniente que la Comisión Especial y, en el futuro, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, se mantengan al tanto de los acontecimientos relacionados con los convenios o acuerdos internacionales de productos básicos y, en su momento, hagan nuevas evaluaciones en el contexto de sus propios objetivos respecto de la viabilidad y eficacia de tales convenios o acuerdos.
