

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE PAISES PRODUCTORES DE MATERIAS PRIMAS

por RODRIGO DIAZ ALBONICO

SUMARIO

INTRODUCCION

I. LA EMERGENCIA DE LAS ASOCIACIONES DE PRODUCTORES: UNA ESPERANZA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO

1. Las asociaciones de productores como instrumento de negociación o de confrontación

- a) *Objetivos de las asociaciones de productores-exportadores*
- b) *Funciones y órganos de las asociaciones de productores-exportadores*
- c) *Derechos y obligaciones de los países miembros de la asociación*

2. El desarrollo de las asociaciones de productores

- a) *La emergencia de OPEP y CIPEC*
- b) *Expansión de las asociaciones de productores*

II. LA REGRESION DE LAS ASOCIACIONES DE PRODUCTORES: CRISIS DE SOLIDARIDAD Y NUEVO REALISMO ECONOMICO

1. Inadaptación de objetivos y medidas: una realidad cambiante

- a) *Evolución de la industria y del mercado del cobre*
- b) *Evolución de la industria y del mercado de petróleo*

2. Los resentimientos frente a los fracasos de ejercer como «cartel»

- a) *Una meta no alcanzada por CIPEC*
- b) *Las reversiones en el caso de la OPEP*

3. Los foros intergubernamentales de productores y consumidores

- a) *Grupo internacional de estudio sobre el plomo y el zinc*
- b) *Los más recientes intentos para reunir a productores y consumidores*

INTRODUCCION

A raíz de los primeros empujes ocurridos en el campo de la cooperación internacional, acaecidos después de la segunda mitad del siglo XIX, cambia la característica que presentaba el Derecho Internacional. Los Estados se asocian entre si, bajo una forma particular: la organización internacional. Este tipo de cooperación internacional se expande a diversos campos: económicos, políticos y sociales.

La pérdida del carácter puramente «interestatal» ha llevado a la doctrina a distinguir normas y principios del «Derecho Internacional de la Coexistencia» de otras llamadas del «Derecho Internacional de la Cooperación» (1).

Los primeros tienen por objeto definir los derechos y deberes de los Estados y delimitan la esfera de validez de la soberanía y jurisdicción nacionales. En cambio, el segundo tipo de principios, normas e instituciones tienen por objeto proteger los intereses comunes en los distintos campos que abarca la cooperación internacional contemporánea.

Al finalizar la segunda Guerra Mundial, el mundo conoció un fuerte resurgimiento del liberalismo económico, expresado en dos grandes principios: el de la reciprocidad y el de la no discriminación, ambos sustentados en el de la igualdad jurídica de los Estados.

Sin embargo, muy pronto esta estructura comenzó a ser discutida, particularmente —en el campo político— a partir del proceso de descolonización, cuyos postulados y objetivos se consignaron en una Resolución referente a la independencia de los países y pueblos coloniales. (2)

Ingresan a la Comunidad Internacional, más de sesenta nuevos Estados cuyos niveles de desarrollo provocaron impacto en la comunidad internacional, promoviendo la necesidad urgente de una cooperación internacional.

Al año siguiente la Asamblea General abordó nuevamente este grave problema y proclamó el «Decenio de la Naciones Unidas para el Desarrollo» (3), estableciendo conjuntamente con dicha proclamación, programas de cooperación internacional.

(1) Esta distinción es un aporte ya tradicional de Wolfgang Friedmann.

(2) Resolución 1514 (XV) del 14 de septiembre de 1960.

(3) Resolución 1710 (XVI) y 1715 (XVI) del 19 de diciembre de 1961.

Es en este contexto que asistimos al nacimiento, de una serie de asociaciones de productores que reúnen en su mayoría a países en desarrollo, principalmente productores y exportadores de materias primas.

Estas asociaciones son por lo general organismos intergubernamentales de carácter consultivo, que coordinan políticas nacionales. Cada organización es una persona jurídica que tiene capacidad internacional para ejercer funciones en materias específicas.

En términos económicos, una asociación de países productores es además un instrumento de negociación disponible para países miembros de la misma.

Su propósito es luchar contra la inestabilidad de los precios, característica principal de los productos básicos, y lograr precios remunerativos para sus exportaciones, de modo de incrementar sus propios ingresos. Efectivamente, tales exportaciones constituyen, en la mayor parte de los casos, la principal fuente de divisas de estos países.

El papel jugado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo ha sido muy importante, particularmente en el proceso de expansión de este fenómeno institucional.

Sin embargo, la economía internacional ha experimentado profundos cambios. La apertura de los países en desarrollo hacia el mercado internacional, actuando en forma competitiva en el campo del comercio internacional, la apertura de sus fronteras al libre mercado, y a la inversión extranjera, —todo ello unido a la ineficacia de los mecanismos utilizados por las asociaciones de productores para intervenir en el mercado de productos básicos—, obligó a los Estados productores y exportadores a enfrentar de otra manera el complejo problema del comercio de productos básicos. La constitución de foros intergubernamentales que reúnan a productores y consumidores es un signo de los tiempos actuales.

I. LA EMERGENCIA DE LAS ASOCIACIONES DE PRODUCTORES: UNA ESPERANZA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO

Los primeros intentos para regular o controlar el comercio internacional de productos básicos se encuentran a principios del siglo xx.

Se caracterizaban por ser acuerdos voluntarios entre empresas independientes, para la regulación del mercado de uno o varios productos básicos, sin participación de los Gobiernos. Pero la crisis económica mundial de los años 30 tuvo un efecto desestabilizador en el comercio de materias primas, lo que condujo al fracaso de estos carteles que, sin embargo, constituyen el primer paso para posteriores formas de control.

Paralelamente, surgen los primeros intentos gubernamentales por regular los mercados de productos básicos con el fin de evitar nuevas caídas en los precios.

A pesar de estos intentos (gubernamentales y privados), los acuerdos celebrados no tuvieron el éxito que se esperaba, principalmente porque no tenían una cobertura suficiente del mercado y porque los mecanismos de control de las disposi-

ciones reguladoras eran inadecuados. Existía también otra razón fundamental: no siempre hubo acuerdo entre los productores-exportadores en cuanto a los mecanismos a adoptar.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países industrializados optan por una nueva estrategia en cuanto al comercio internacional adoptando, entre 1947 y 1948, una Carta de Comercio Mundial, en la Conferencia de La Habana.

Si bien la idea de una organización mundial que, bajo un código común de comportamiento, fijara las reglas del comercio internacional no fue finalmente adoptada, la Carta establece disposiciones sobre la regulación del comercio internacional que influyen hasta hoy en día (4).

De hecho, todos los acuerdos internacionales sobre productos básicos existentes y que se han realizado bajo el amparo de las Naciones Unidas se basan en los principios establecidos en el Capítulo VI de esa Carta.

Desde entonces han ocurrido muchos cambios en la estructura del comercio, como el número cada vez mayor de Gobiernos participantes. La complejidad está en que a partir de esos años todas las negociaciones se han realizado en un ambiente de creciente divergencia entre los países ricos y los pobres. Esto se refleja en los acuerdos internacionales sobre productos básicos suscritos en esos años.

1. Las asociaciones de productores como instrumento de negociación o de confrotación

En las últimas dos décadas, se ha ido desarrollando un importante cuerpo de normas y de doctrina económica y jurídica acerca de las asociaciones de productores, el cual ha permitido hablar de un «derecho de las asociaciones de productores o de los exportadores de productos básicos».

La Conferencia de Países en Desarrollo sobre Materias Primas, celebrada en la ciudad de Dakar, en 1975, estipuló, en la sexta resolución, una definición en virtud de la cual se describe la estructura y propósito de estas asociaciones. Estas son definidas como un medio de complementar las políticas de producción de materias primas diseñadas por los países en desarrollo individualmente consideradas. Tales asociaciones están destinadas a asegurar una más efectiva participación en la producción, investigación, desarrollo y comercialización de tales productos.

De ahí que se definan las asociaciones de productores como organizaciones intergubernamentales, conformadas preferentemente por países en desarrollo, cuyo propósito es influir en el mercado mundial (generalmente controlado por monopolios y monopsonios organizados por los países desarrollados para su propio beneficio) a fin de asegurar equidad, estabilidad y precios remunerativos para sus exportaciones, de modo de incrementar sus propios ingresos.

(4) Ver Carreau (Dominique), Juilliard (Patrick) y Flory (Thiébaud), *Droit International Economique*, 2.ª edición, L.G.D.J., 1980, pp. 316 y sig.

a) *Objetivos de las asociaciones de productores-exportadores*

Las asociaciones de países productores-exportadores se han planteado una gran amplitud de objetivos. Sin embargo, su propósito fundamental es proteger los intereses de los países en desarrollo promoviendo el desarrollo de sus exportaciones. Ello se traduce en que su misión no sólo se orienta a influir en los precios de las materias primas, sino también a la promoción de la industria, la expansión de los mercados y el establecimiento de empresas nacionales para asumir el control de los recursos naturales. Todo ello con el objeto de asegurar que la mayor parte del excedente económico generado por las exportaciones beneficie a los países productores-exportadores de productos básicos.

Los medios empleados para la consecución de sus fines son muy diversos y los estatutos de estas asociaciones son, en general, bastante amplios para permitir, por ejemplo, tanto la intervención directa en el precio, como la acción indirecta en el mercado. En este sentido, podemos citar como ejemplos típicos de este diferente alcance de los objetivos a la Organización Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC). Mientras que en los estatutos de la OPEP se establece claramente que la organización propenderá a encontrar los medios y caminos que garanticen la estabilidad de los precios del mercado, en CIPEC se promueve la coordinación y armonización de las políticas.

b) *Funciones y órganos de las asociaciones de productores-exportadores*

A fin de lograr sus objetivos de intervenir en los mercados y promover la cooperación entre los países miembros, las asociaciones de países productores-exportadores tienen un número de funciones específicas que ejecutar.

Algunas de las funciones han sido diseñadas para que tales organizaciones intervengan en los mercados respectivos otras, de carácter general, se orientan a estimular la cooperación entre los países miembros. Desde luego, tal intervención puede traducirse en las más diversas estrategias y mecanismos.

En cuanto a los órganos, casi todas las asociaciones creadas hasta la fecha establecen fundamentalmente tres tipos: una asamblea o conferencia (órgano supremo); una junta o consejo ejecutivo (órgano ejecutor) y un secretariado u oficina (órgano administrativo).

c) *Derechos y obligaciones de los países miembros de la asociación*

Esta cláusula está basada en la igualdad soberana de los estados miembros: un miembro, un voto.

Pero la obligación fundamental y eje alrededor del cual gira la razón de ser de las asociaciones es la solidaridad y asistencia mutua entre los miembros. Este principio, indudablemente, pertenece a la esencia política-jurídica de las asociaciones. Es más, estas instituciones se pueden definir como organismos interguber-

namentales de solidaridad y asistencia mutua entre países en desarrollo, para lograr un espacio favorable para un producto básico en el comercio mundial, intentando obtener un precio remunerativo y justo.

2. El desarrollo de las asociaciones de productores

Durante la década de los años 60, hemos asistido al nacimiento de una serie de asociaciones de productores conformadas en su mayoría por países en desarrollo.

Los Estados Unidos se han opuesto a la proliferación de tales asociaciones, con respecto a las cuales denuncian la ilegalidad en relación a los principios del GATT que prohíbe las prácticas comerciales restrictivas. Más aún, la ley americana sobre comercio del 3 de Enero de 1975 las asimilaba a carteles y exponía a sus miembros a sanciones eventuales (5)

El papel jugado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC), ha sido muy importante en el proceso de expansión de este fenómeno institucional.

a) *La emergencia de OPEP y CIPEC*

A comienzos de los años 60, numerosos movimientos de liberación nacional logran sus objetivos después de prolongados esfuerzos. Las asociaciones de productores constituyeron, en esos años, la consecuencia natural del creciente nacionalismo del Tercer Mundo.

La OPEP, creada en 1960, en la Conferencia de Bagdad, jugó un rol pionero constituyendo un incentivo para otros países a fin de que organizaran nuevas asociaciones.

A mediados de la década del sesenta se crean nuevas asociaciones de productores de carácter interregional. Es el caso de CIPEC, fundado el 8 de Junio de 1967 por Chile, Perú, Zambia y Zaire y cuyos objetivos son los de coordinar medidas destinadas a aumentar los ingresos reales provenientes de las exportaciones de cobre de los países miembros, la armonización de las políticas relativas a la producción y comercialización del cobre y obtener mejor información para los países miembros sobre la actividad cuprera. (6)

Los principios de las Asociaciones son proclamados por primera vez en la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo. La resolución principal acerca de las materias primas, plantea que el mecanismo más adecuado es aquel de los acuerdos sobre productos básicos en que participen

(5) Bennouna (Mohamed), *Droit International du Développement*, Mondes en Devenir, Berger-Levrault, París, 1983. pp. 171 y sig.

(6) La inestabilidad de los precios venía también afectando a las economías asiáticas. Fue así como se constituyeron varias asociaciones como la Comunidad Asiática del Coco; Asociación de Países Productores de Caucho Natural; Comunidad de la Pimienta, etc.

productores y consumidores. (7) Otra resolución de carácter más puntual recomienda «que se reconozca y que se aliente a las organizaciones internacionales que agrupan, para la defensa de sus intereses, a los países en vías de desarrollo, principales exportadores de productos naturales no renovables». (8)

Paralelo a este proceso, es interesante poner atención en las numerosas resoluciones de la Asamblea General, relativas a la soberanía permanente de los países en desarrollo sobre sus recursos naturales. (9)

El desafío de formar asociaciones de productores se afirma paulatinamente en los países en desarrollo. La cuarta Conferencia de los Países No-Alineados (Argelia, 1973), le consagra una atención especial. Las asociaciones de productores son consideradas como mecanismos del nuevo orden económico mundial y como la cristalización del principio de la soberanía de los países en desarrollo sobre los recursos naturales.

Por lo demás, no se trata de multiplicar sin fin las asociaciones de productores. En efecto, se recomienda establecer y consolidar «las asociaciones de productores en lo que se refiere a los productos que representan una mayor importancia para la economía mundial» (10). Esta idea fue retomada en la Conferencia de los Países Alineados, celebrada en Agosto de 1976, donde se recomienda impulsar la creación «de nuevas asociaciones de productores para los productos primarios cuya exportación interesa a los países en desarrollo (11)

b) *Expansión de las asociaciones de productores*

En los albores de la década del setenta, una serie de acontecimientos políticos, económicos y militares cambian el escenario económico internacional. Esta atmósfera internacional se ve considerablemente influida por el aumento del nacionalismo del Tercer Mundo; su mayor cohesión interna; la formación de un activo y creciente grupo de países no alineados y la difusión de un espíritu de solidaridad internacional. Paralelamente, la situación económica mundial presenta otro cariz con la devaluación del dólar, hecho a partir del cual se inicia una fuerte inestabilidad monetaria y financiera en los países industrializados, se declara una fuerte inflación, a la par que aumenta el desempleo. El comercio mundial baja en un 30% en 1974 y se contrae aún más en 1975. El crecimiento desde el centro a la periferia

(7) El Comercio y el Desarrollo, Acta de la Conferencia de las Naciones Unidas, Génova, 1964, Vol. I; Anexo A. II pp. 29 s.

(8) *Ibid*, Anexo A. VI 2, pp. 71-72; este texto constituye sin duda un estímulo a la OPEP que en esa época no se destaca por sus éxitos.

(9) Ver las resoluciones de la Asamblea General: 626 (VII), 1803 (XVII), 2158 (XXI), 2386 (XXIII), 2692 (XXV).

(10) IV Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los países no-alineados, Argel, 5-9 de Septiembre 1973, pp. 77, 78, 86.

(11) Ver también el Programa de Acción adoptado en Mayo de 1976 en Manila, por la 3.ª Reunión Ministerial del Grupo de los 77.

por rebalse deja de funcionar y la mayoría de los países en desarrollo pierden la escasa dinámica adquirida en la década anterior. Estos cambios precipitan en los países en desarrollo un conjunto de presiones.

En efecto, para enfrentar el deterioro de los términos del intercambio, los países exportadores de petróleo deciden, a fines de 1975, elevar sustancialmente el precio del petróleo crudo, generando la «crisis de la energía» en el mundo industrializado. Por primera vez en la historia, los países en desarrollo enfrentan decididamente a las potencias industrializadas y optan por asumir la soberanía en la fijación del precio de un producto estratégico.

La independencia económica del Tercer Mundo parece ampliar y profundizarse. Numerosos procesos de nacionalización de riquezas básicas son llevados adelante desde comienzos de 1960. (12) Los países en desarrollo toman creciente conciencia de la realidad del orden económico internacional y de las enormes diferencias que provoca.

Es como consecuencia de todo lo anterior que los países en desarrollo estrechan sus vínculos y obtienen la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la «Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional», en Mayo de 1974, y de la «Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados». (13) La primera, proclama el pleno respeto de los principios allí enumerados, entre ellos, «la facilitación del papel que las asociaciones de productores pueden desempeñar, dentro del marco de la cooperación internacional...». La segunda, reconoce que «todos los Estados tienen el derecho de asociarse en organizaciones de productores de materias primas a fin de desarrollar su economía nacional, lograr un financiamiento estable para su desarrollo...».

La misma Asamblea General, en su 6.º período extraordinario de sesiones, aprobó el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional donde se señala que «debe hacerse todo lo posible para facilitar el funcionamiento y fomentar la consecución de los objetivos de las asociaciones de productores, incluso sus arreglos de comercialización conjunta, el comercio ordenado de los productos básicos, el mejoramiento de los ingresos de exportación de los países en desarrollo, productores de materias primas, sus relaciones de intercambio y el crecimiento sostenido de la economía mundial para beneficio de todos». (14)

Es importante constatar el respaldo que, por primera vez, proviene de una organización internacional, en el proceso de creación de asociaciones de países exportadores de productos básicos.

(12) En Chile se nacionalizó el cobre y el hierro; en Perú, Venezuela, Irak, Argelia, Libia, el petróleo; en Guayana, la bauxita, etc.

(13) Ver Virally (Michel), *Annuaire Français de Droit International*, 1974.

(14) Sobre el valor jurídico de estas Declaraciones, véase Gross Espiell (Héctor), p. 93; Rioseco V. (Alberto) «Las Declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su valor jurídico en relación con la costumbre internacional», en 1.º Congreso de la Sociedad Chilena de Derecho Internacional, Santiago, 1982.

Esas Declaraciones constituyeron un incentivo para los países en desarrollo, los que, estimulados además por el ejemplo de la OPEP, crearon nuevas asociaciones de productores. (15)

La creación de asociaciones de productores, además de las ya existentes, es justificada para ciertos productos, por la conjuntura económica y la situación del mercado. Demuestran una utilidad indiscutible para el desarrollo de ciertas actividades: investigaciones comunes, armonización de políticas, mejoramiento de la productividad.

La experiencia de los últimos años nos indica la conveniencia de establecer lazos más estrechos con los consumidores. Por lo demás, las asociaciones están lejos de desinteresarse de los países importadores o consumidores. Incluso en los preámbulos de algunos acuerdos de productores, éstos se refieren a los intereses de los consumidores (16). Hay incluso acuerdos que permiten invitar en calidad de observadores a gobiernos no miembros; que prevén consultas con tales gobiernos; permiten invitar a representantes de países consumidores a las Conferencias o que facultan la adopción de medidas mutuamente aceptable acordadas tomando en consideración la opinión de los países consumidores.

II. LA REGRESION DE LAS ASOCIACIONES DE PRODUCTORES: CRISIS DE SOLIDARIDAD Y NUEVO REALISMO ECONOMICO

Tres son las principales razones por las cuales asistimos, hoy en día, a un proceso de retroceso en el papel que han jugado las Asociaciones de Productores de Materias Primas.

La primera razón dice relación con los objetivos y con las medidas adoptadas por los órganos de estas asociaciones que han quedado retrasadas frente a una realidad muy cambiante tanto en los aspectos políticos como en los económicos.

Un segundo grupo de razones se refiere con las ansias que han tenido estas asociaciones por jugar el papel de «cartel», es decir, por intervenir en el precio, controlando una parte importante de la oferta.

Por último, el surgimiento de nuevos foros de discusión y de análisis de los mercados de materias primas —más flexibles y que agrupan tanto a productores como a consumidores—, ha precipitado la regresión de este tipo de organizaciones intergubernamentales.

1. Inadaptación de objetivos y medidas: una realidad cambiante

El profesor Michel Virally ha puesto de manifiesto la importancia que juegan los objetivos o los fines sociales en una teoría general de las organizaciones inter-

(15) En 1974, surgió la Asociación Internacional de la Bauxita (AIB); en 1977, logró cristalizarse la Asociación Internacional de Países Exportadores de Mineral de Hierro; se crean también asociaciones de productores de mercurio, madera, bananas, azúcar, té, etc.

(16) Véase el caso de la OPEP, Art. 2, C.

nacionales (17). Sin embargo, los objetivos de una organización internacional son el corazón de estas organizaciones y condicionan el ejercicio de sus competencias en el plano internacional dando lugar a lo que, en Derecho Internacional, se conoce como el principio de la especialidad funcional. Para alcanzar esos objetivos, los miembros de una determinada organización internacional se dotan de un poder resolutivo, que tiene una serie de grados, en relación con el carácter coercitivo y la aplicación directa de este tipo de resoluciones.

Como ya hemos visto, lo que persiguen los países productores de una materia prima es la estabilización de sus ingresos, y por lo tanto de sus precios; un aumento del consumo y un mejor aprovechamiento interno de los recursos que provee la explotación y comercialización de estos productos; persiguiendo además una mayor diversificación de las economías nacionales.

Sin embargo, estas asociaciones se constituyeron cuando la realidad económica era sin lugar a duda distinta a la actual y, por lo tanto, los objetivos que se le asignaran han quedado impracticables.

Esta inadaptación de objetivos y medidas se debe, principalmente, a una evolución de la industria y de los mercados de estas materias primas.

a) *Evolución de la industria y del mercado del cobre*

A partir de los años 60, cambios políticos que se sucedieron en el mundo condujeron paulatinamente a procesos de nacionalizaciones de las principales actividades económicas en los países en desarrollo, las cuales estaban esencialmente ligadas a los sectores de explotación de los recursos naturales. A esta situación no estuvo ajeno el cobre. Fue así como a finales de la década de los 60 y comienzos de los años 70, se consolidó un proceso de nacionalizaciones en Chile, Perú, Zaire y Zambia, que llevaron a los gobiernos de esos Estados a tomar el control del total o de una parte mayoritaria de la propiedad de importantes yacimientos.

A la tendencia declinante de la tasa de crecimiento del consumo que se registró en la década del 60 y 70, se sumó el desarrollo de diferentes proyectos mineros estipulados por las alzas en los precios del cobre, por la necesidad de los gobiernos de ampliar su producción y por la dependencia económica de sus países con el sector de la minería. Esta situación llevó a una permanente situación de sobreoferta entre 1970 y 1976.

La breve recuperación económica que se observó hacia 1980 fue sólo el prólogo de una depresión más profunda y persistente cuyos efectos se hicieron sentir a partir de 1982. La producción industrial en los países desarrollados bajó, reduciendo la demanda de materias primas exportadas por los países en desarrollo y provocando una caída generalizada de precios.

(17) Virally, (Michel) «La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation Internationale», in *Mélanges a Charles Rousseau*, París, Pédone, 1974.

El mercado sufre un cambio a partir de 1984 como resultado de la acelerada recuperación de la economía mundial, pasando nuevamente a una situación deficitaria que se extiende hasta 1990, con un impacto alcista en el precio del metal, resultado del acentuado incremento en la escasez de material e inventarios que se mantienen a niveles inferiores a las cuatro semanas de consumo.

b) *Evolución de la industria y del mercado de petróleo*

Esta evolución muestra que mientras la segunda guerra mundial despierta la conciencia de la escasez de la energía y de la importancia del petróleo, la post guerra revela la abundancia petrolera, fundada sobre recursos gigantescos con un bajo costo de explotación. El petróleo sustituye en gran escala al carbón y pasa a ser la principal fuente de energía utilizada.

La expansión de la producción, a partir de yacimientos petrolíferos del Medio Oriente, lleva pues, a las compañías a la apropiación de una renta importante que no era discutida en aquellos años por los Estados propietarios de los yacimientos. La industria está organizada principalmente alrededor de las ocho «majors», a saber las grandes compañías petroleras presentes después del fin de la guerra del Medio Oriente. (18)

El primer embate petrolero, en 1973, si bien significa una ruptura brutal del orden establecido por los «majors», es, en realidad, el resultado de varias fuerzas conjuntas: primero, la presión de los radicalismos nacionalistas en la mayor parte de los países productores, ligados al proceso de independencia; la creación del Estado de Israel en 1948 y su rápido reconocimiento por los países occidentales y la Unión Soviética. Este último hecho despertará la oposición árabe y la creación de una comunidad de intereses de estos países donde predomina un antisionismo y antioccidentalismo; la madurez progresiva de los Estados propietarios (soberanos) y su deseo de apropiarse de una parte importante de la renta son, en fin, factores a tomar en cuenta en el proceso de debilidad del poder de negociación de los «majors».

El período 1970-1973 constituye una fase confusa de negociaciones sobre los precios y sobre la distribución de beneficios, preludio del caos que seguiría. Los precios se mantienen todavía fijos de manera contractual, pero corresponderá a Libia, cuya producción crece rápidamente en los años 60, ser el primero que discute y rechaza en 1970 los acuerdos con las compañías tanto en relación con el volumen como en relación con los beneficios.

La toma de poder por parte de la OPEP que llevó al embate petrolero de 1973, debe interpretarse, por lo tanto, como el término de una larga carrera iniciada por los productores en sus relaciones con las compañías las cuales han ido perdiendo, poco a poco, su fuerza de negociación.

(18) Para la industria del petróleo y su evolución ver Jacquet (Pierre) y Nicolás (Françoise), *Pétrole, crises, marchés, politiques*, Ramses points, Institut Français des Relations Internationales, 1.^a edición, 1991.

El mercado petrolero conoce, enseguida, durante los años 1974-1978, una calma relativa en materia de precios. El poder de los productores se confirma, esta vez, a través de un proceso de nacionalizaciones de compañías petroleras.

La segunda alerta mercantil a partir de 1978 será mejor asumida que la precedente y los consumidores se sobreponen, bajo la influencia de la Agencia Internacional de la Energía, a evitar las pujas de postores en materia de stockage.

De hecho, los productores desde 1974, han hecho subir el precio del petróleo, fomentando la investigación y la utilización de energías alternativas; la exploración y la explotación se van a dirigir hacia petróleos más costosos, pero más rentables; el carbón vuelve a reencontrarse con los consumidores y se desarrolla la energía nuclear. Pero uno de los factores más importantes en el revés del mercado fue la entrada en producción de productores exteriores a la OPEP, principalmente México, Noruega y Gran Bretaña.

Verdaderamente, fue a partir del año 78 que el conjunto de estos efectos de sustitución, tanto geográficos como fuentes de energía alternativa, se harán sentir.

2. Los resentimientos frente a los fracasos de ejercer como «cartel»

El control oligopólico del mercado de los productos básicos que ejercían las empresas tradicionales en los países desarrollados, con anterioridad a la segunda guerra mundial, trae como consecuencia el inicio de intentos intergubernamentales de reordenamiento del mercado, los que encuentran fundamento en la Carta de La Habana, la que, al no ser ratificada, permitió que la regulación del comercio permaneciera en manos de las empresas antes señaladas.

Sin embargo, los países del Tercer Mundo insistieron en plantear el problema de la regulación del comercio de los productos básicos y en 1964 surgió dicho tema a raíz de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En el ámbito de los productos básicos, los países en desarrollo obtuvieron la aprobación del Programa Integrado para Productos Básicos en la IV UNCTAD, realizada en Nairobi, en 1976. Sin embargo, después de 4 años de negociaciones sobre varios productos, no se lograron los resultados perseguidos y el interés por continuarlo se fue perdiendo debido a la preocupación por otros factores que estaban actuando en las economías de los países en desarrollo, (endeudamiento externo) y en los países desarrollados (recuperación de sus economías y reducción del desempleo).

Luego del embargo petrolero de 1973, se advirtió una creciente tendencia por parte de los países en desarrollo, productores y exportadores de materias primas, por tratar de emular la política emprendida por la OPEP y es así como, además de reactivarse la discusión general sobre la necesidad de estabilizar y aumentar los ingresos de los países productores el tema pasó a ocupar un lugar preferente en diversos foros y organismos internacionales.

a) *Una meta no alcanzada por CIPEC*

CIPEC no escapó a dicha tendencia y en su interior aumentó la presión para que se adoptaran medidas que redundaran en un mayor ingreso y/o en una menor incertidumbre en cuanto a provenientes ingresos de las exportaciones de cobre.

En este sentido se decidió adoptar mecanismos unilaterales de defensa y estabilización del precio del cobre (19); salvo los cortes de producción y exportaciones adoptadas en 1975 y 1976, ninguna de estas medidas se pudo poner en práctica.

Esta experiencia puso en evidencia la incapacidad de CIPEC para adoptar medidas unilaterales de intervención en el mercado, derivada de la naturaleza misma del mercado del cobre, de la débil situación financiera de los países miembros que los inhibita, o hace poco creíble su condición, para adoptar medidas que conllevarán el riesgo de disminuir sus ingresos a corto plazo y, finalmente, la baja participación de CIPEC en la producción de cobre refinado en el mundo (20)

b) *Las reversiones en el caso de la OPEP*

Paradójicamente después del segundo shock, a partir de 1981, la OPEP ve con esperanza su renacimiento como forma de «cartel»; pero al mismo tiempo, el fracaso de esta tentativa.

Bajo los efectos de una superproducción evidente a partir de 1981, reforzada por la recesión que conocen los países industriales, cuya principal preocupación en este período es la lucha contra la inflación, el precio spot llega a ser más débil que los precios oficiales OPEP. En Marzo 1982, los países miembros deciden fijar cuotas de producción a fin de sostener el precio. La OPEP sueña con los hábitos y prácticas de un «cartel», imponiendo un techo de producción. En los hechos, este techo no será suficientemente bajo para estabilizar el mercado, lo que obliga a la OPEP a bajar, en Mayo 1983, el techo de producción y a disminuir el precio oficial de 32 a 29 dólares el barril. Pero la OPEP no podrá imponer una firme disciplina en materia de respeto, por parte de los miembros, de las cuotas distribuidas de común acuerdo. El cambio completo del mercado que pasa a ser un mercado de compradores lleva, en germen, la crisis de 1986. El problema de la seguridad de abastecimiento no es sino un viejo recuerdo. Son los países productores de la OPEP que, a su turno, descubren su dependencia y su vulnerabilidad frente a la demanda de los países industrializados. La oferta mundial crece en un mercado orientado hacia la baja. Los precios caen, el mercado ha vencido al «cartel». Los resultados de la estrategia por reconquistar parte del mercado encuentra sus límites en el hecho que la producción de los países no miembros de la OPEP ha continuado aumentando.

(19) Estos mecanismos son, entre otros, el cambio de la base de fijación del precio a un precio productores de CIPEC (precio mínimo, precio mixto, etc.), cortes de producción y/o exportaciones, intervención en la B.M.L. stock regulador de CIPEC, etc.

(20) Esta participación no ha alcanzado, en los mejores años de existencia de CIPEC, al 23% de la producción mundial de cobre refinado.

Tentativas de cooperación entre los países de la OPEP y los países productores exteriores a la organización, son iniciadas durante 1986 a fin de establecer una disciplina colectiva de producción, pero ellas no concluyen en ninguna medida concreta.

La caída en los precios va a significar, por otra parte, algunos efectos negativos. Para Estados Unidos esos tienen fuertes consecuencias, debido a que la crisis afecta gravemente a ciertos Estados internos. De ahí que ejercieron presiones sobre la OPEP para que la Organización vuelva a retomar el control de los precios.

La OPEP, ya sea por razones internas, ya sea por la presión americana, llega en Diciembre de 1986, a retomar el control de la producción, restaurando nuevas cuotas de producción y adoptando un precio oficial. Los países productores no miembros deciden también sostener este esfuerzo. Si entre los años 86 y 90 los precios no han conocido alzas brutales ni caídas dramáticas, como aquellas ocurridas en 1986, la inestabilidad será la regla y los precios permanecerán bastante bajos. La incertidumbre proviene de la dinámica de «cartel»: cuando los precios son satisfactorios para la Organización, los países miembros trampean y se engañan sobre sus cuotas, lo que conduce nuevamente a una baja de precio.

3. Los foros intergubernamentales de productores y consumidores

La economía internacional ha experimentado profundos cambios, fenómenos como la internacionalización de la economía, la formación de bloques comerciales, la revitalización del sector privado, influyen también en el comercio de los productos básicos.

Todo lo anterior ha conducido a la incongruencia de los objetivos de estas asociaciones con la realidad en que se insertan, y por ende, a una confusión en el rol que desempeñan, a discusiones estériles y a su pérdida de dinamismo.

Hoy en día aparece, por lo tanto, con mayor nitidez una nueva opción para enfrentar el complejo problema del comercio de estos productos: la constitución de foros intergubernamentales que reúnan a productores y consumidores.

Su finalidad es la de intensificar la cooperación internacional, mejorar la transparencia del mercado y realizar estudios estadísticos relacionados con la producción, el consumo y el comercio de un determinado producto básico.

Su objetivo no es, por lo tanto, el de intervenir, ya sea directa o indirectamente, en el mercado. Gracias a una estructura flexible y a un presupuesto reducido, responden mejor a las nuevas exigencias del comercio internacional de productos básicos. Son Grupos de Estudios y no Organismos Intergubernamentales propiamente tales con la correspondiente estructura y orgánica. Sobre los principales ejemplos se entregan algunos antecedentes.

a) *Grupo internacional de estudio sobre el plomo y el zinc*

Este es el mejor y más antiguo ejemplo de foro intergubernamental.

Esta Organización consultiva intergubernamental nació en 1958 debido a una difícil situación internacional del mercado de esos minerales. Cuenta, hoy en día,

con más de 30 países miembros representando a países productores y consumidores, desarrollados y en desarrollo. (21)

El objetivo principal del Grupo es el de mejorar la transparencia del mercado. El Grupo puede, en sus Informes a los Gobiernos, «incluir sugerencia y/o recomendaciones» para la solución de problemas y dificultades que puedan existir y que no sea posible resolver a través del desarrollo normal del comercio.

El grupo constituye, pues, un foro privilegiado de consulta y discusión de materias de interés común.

b) *Los más recientes intentos para reunir a productores y consumidores*

Siguiendo el ejemplo exitoso de este Grupo, y considerando la regresión de las asociaciones de productores, estos últimos años han visto el surgimiento de foros internacionales muy similares al Grupo de Estudio del Plomo y Zinc, que reúnen productores y consumidores, exportadores e importadores de un producto básico y cuya finalidad es la realización de estudios estadísticos relacionados con la producción, el consumo y el comercio del producto.

En Mayo de 1986, bajo los auspicios de la UNCTAD, se aprobó la resolución y el Mandato para la creación del Grupo Internacional de Estudio sobre el Níquel, con una estructura similar a la del Grupo de Estudio del Plomo y Zinc.

No obstante la adhesión de sólo 12 Estados representando, sin embargo, el 57,9% del comercio mundial del Níquel, el Grupo se ha constituido.

El proyecto más reciente en materia de minerales es la creación de un Grupo Internacional de Estudio sobre el Cobre, cuyo Mandato fue aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cobre, en 1988. Este Grupo se constituyó en Enero de 1992, con 16 países miembros más la Comunidad Europea.

(21) Esta participación representa el 90% de la producción mundial de Plomo y de Zinc y el 80% del consumo mundial.