

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA REGULACIÓN DEL COMERCIO DE PRODUCTOS BÁSICOS

VÍCTOR ÁLVAREZ DE LA TORRE

I. EL COMERCIO DE PRODUCTOS BÁSICOS EN EL PLANO INTERNACIONAL

1. *Introducción*

TODO LOS PAÍSES producen algunos productos básicos, pero ninguno es autosuficiente.¹ Esto determina que algunos países con excedentes de productos básicos los exporten para financiar sus importaciones. De la misma manera, los países industrializados exportan manufacturas para financiar sus déficit de productos básicos. Surge así un mercado, con diversos factores que lo afectan; entre ellos están la intervención gubernamental, las actividades internacionales de las corporaciones multinacionales, cárteles u otros acuerdos entre productores y, sobre todo, la desigualdad del potencial comercial de los Estados. Estos factores limitan la posibilidad de la existencia de un modelo idóneo de comercio internacional.

Los bienes comercializados pertenecen a dos amplias categorías —productos básicos y manufacturas. Buscando su diferenciación, La Carta de la Habana definió los productos básicos en términos puramente comerciales: "...cualquier producto de granja, bosque o pesca, o cualquier mineral en su estado natural o que ha sufrido un proceso, tal como por costumbre se requiere para prepararlo a su comercialización en volumen substancial en el comercio internacional...".² En otras palabras, la diferencia entre productos básicos y manufacturas es meramente de grado: casi todos los productos básicos son en realidad semimanufacturados,³ pero su grado de

¹ "Productos Básicos" corresponde genéricamente a la materia de Acuerdos Comerciales como "artículos", "mercancías", y "productos". Se usa constantemente al referirse a una parte de un todo, con o sin adjetivos como "básicos" o "primarios" o "de volumen"; significan mercancías fungibles de una materia prima o semiprosesada.

² Art. 56 (1). Se ha propuesto ampliar el concepto para incluir productos procesados en una etapa más avanzada.

³ Por ejemplo: el trigo se desgrana, el algodón se desmota, los minerales metálicos se funden y refinan.

manufactura varía, al igual que la estructura y organización de sus respectivas industrias, cuando se comparan con las de manufacturas.

Aun dentro de los productos básicos existen distinciones, dependiendo de que el proceso de manufactura sea emprendido en el país de origen o no, o alternativamente de que sea o no el productor mismo quien realiza dicho proceso.

A pesar de estas distinciones, el intercambio mercantil que se realiza internacionalmente por primera vez es fundamentalmente similar.

Considerando a los productos básicos individualmente, por orden descendente de importancia en el valor de la exportación, encontramos que el petróleo ocupa la posición capital, seguido del trigo, café, algodón, cobre y azúcar. Los productos básicos son esencialmente consumidos por los países industrializados, pero sólo algunos provienen de países en desarrollo (principalmente productos agrícolas tropicales, minerales, combustibles). Europa Occidental es el mayor importador de té, trigo, algodón, cacao; Estados Unidos de América es el mayor importador individual de estaño, café, azúcar de caña y hule. La exportación de productos básicos es vital para los países en desarrollo, por significar en algunos casos el 85-90% de sus ingresos por exportación. Ejemplificando, el café es la exportación agrícola más importante para el mundo en desarrollo, y la mayoría de los países importan café; sigue al petróleo como fuente de divisas en 6 países latinoamericanos y 5 africanos, proveyendo 40% o más de sus ingresos en divisas. Básicos de menor importancia son significativos para algunos países, pues proveen casi la totalidad de sus ingresos por exportación, tales como la bauxita en Surinam, chatarra en Mauritania, plátano en América Central.

Así, resulta esencial afirmar que los ingresos de divisas son utilizados por los países en desarrollo para adquirir manufacturas. El mundo industrializado guarda una posición privilegiada, lo que refleja la desigualdad de recursos comerciales.

2. Acción internacional en la regulación de productos básicos *Antecedentes históricos*

2.1 Antes de la segunda guerra mundial

Finalizada la gran guerra, además de Estados Unidos de América y Canadá, la mayoría de los países productores de productos básicos tropezaron con dificultades con sus exportaciones. La arrebatña mundial para obtener suministros de productos básicos durante 1919, desencadenó un auge y precios altos en 1920. Afortunadamente esta fase se terminó con el rea-

juste de la posguerra en Europa, durante los años 1923-5. La producción y el comercio, después de un periodo desequilibrado, se estabilizaron nuevamente.

Curiosamente, la expansión comercial del periodo 1925-29 presenció el primer desarrollo generalizado de esquemas de control de básicos, ya que normalmente se establecen con un mercado inestable y en contracción. Diversos esquemas comerciales restrictivos fueron elaborados, tales como el británico del caucho,⁴ el cártel del estaño —ambos hechos por los consumidores en su beneficio y no de los productores— además de los cárteles del cobre,⁵ del café⁶ y del azúcar.⁷

En general, estos esquemas fueron consecuencia de la tendencia de la oferta a superar a la demanda —quizá por un aumento en la productividad y una disminución en los costos de producción. Por esta razón, los precios de los productos básicos padecieron un declive decidido. Por otra parte, los precios de algunos de ellos fueron sometidos en este periodo a las influencias monopolísticas de los cárteles y llegaron a ser más altos de lo que el libre juego de las fuerzas del mercado hubiera originado. Sin embargo, estos cárteles no tuvieron efectos permanentes.

En 1930, los gobiernos se vieron forzados a intervenir debido al exceso de oferta sobre demanda de algunos productos básicos, particularmente en el trigo en Canadá, trigo y algodón en Estados Unidos de América y café en Brasil. Se creó así una situación desesperada para los productores, amenazando potencialmente su estabilidad.⁸ Los esquemas restrictivos de los años 30 desplegaron nuevos caracteres: a) intentaron incluir una membresía del 80-90% de los países productores; b) los gobiernos intervinieron para la estabilidad de estos esquemas, aun cuando no participaron como miembros formalmente; c) los intereses de los consumidores fueron contem-

⁴ Este esquema incluía a Malasia, fuertemente dependiente de las exportaciones del caucho.

⁵ Establecida en forma de sociedad (Copper Exporters Inc.) sin intervención gubernamental y cuyo objetivo, diferente del de los otros cárteles, era el intento deliberado de asegurar utilidades monopolísticas para el capital americano que controlaba aproximadamente el 75% de la producción mundial.

⁶ Conocido como el esquema de la defensa permanente del café brasileño, cuyo origen data de 1907. Brasil en esa época suministraba aproximadamente el 80% de las exportaciones de café, cuando se encontró con grandes excedentes. El propósito del cartel —de carácter incompleto por no intervenir el gobierno federal— era el manejar el mercado mundial mediante la regulación de las exportaciones.

⁷ Cuba era el exportador más importante y su economía dependía casi por completo del azúcar. A raíz de una sobreproducción estableció este control que permaneció vigente hasta 1931, cuando se creó el Esquema Internacional del Azúcar, que comprendía a los mayores exportadores.

⁸ Los gobiernos intervenían únicamente para aliviar las condiciones críticas preponderantes.

plados como de extrema importancia para el logro de las metas deseadas, aun cuando exceptuando al trigo los esquemas fueron concebidos únicamente para el beneficio de los productores; y d) se aspiró a mantener las políticas reinantes de producción y exportación, dependientes de los movimientos de precios, a niveles que los consumidores pudieran tolerar.

Sin embargo, los resultados finales fueron limitados: el acuerdo del estaño de 1931 y otros como los del azúcar de 1931 y 1937, el del trigo de 1933, y los esquemas del hule de 1934 y del cobre de 1936, tuvieron relativo éxito.⁹

2.2 *Época posterior a la segunda guerra mundial:*

La carta de La Habana, GATT y UNCTAD

La segunda guerra mundial presenció la extinción de los acuerdos de productos básicos. La solución de sus problemas fue asumida por los gobiernos directamente.

Más tarde, durante el periodo de reconstrucción económica del mundo, la estabilidad en el consumo, producción, precios, costos, ingresos y beneficios, fue subrayada como objetivo primordial.

No fue sino hasta abril de 1948 cuando la Conferencia de Comercio y Empleo de las Naciones Unidas promulgó la Carta de La Habana y creó una Organización Internacional del Comercio, en la que la comunidad internacional ideó una "ley internacional" para los acuerdos de productos básicos.¹⁰ La Carta de La Habana aspiró esencialmente a liberalizar el comercio mundial¹¹ y, como parte de ello, las restricciones en la comercialización de productos básicos fueron incorporadas como una excepción de pleno derecho, sobre una base de consenso de no dejar el comercio de estos productos al libre juego de las fuerzas del mercado.

Las restricciones a la libertad de comercio en productos básicos fueron establecidas por la Carta sobre nuevos principios y con reglas específicas en marcado contraste con las inconsistentes soluciones de periodos anteriores.¹²

⁹ Superaron parcialmente los declives de precios, los incrementos agudos de existencias y la demanda escasa de los básicos. Sin embargo, la segunda guerra mundial marcó el fin de todo tipo de arreglos.

¹⁰ Únicamente el capítulo vi (Principios de los Acuerdos de Básicos) de la Carta sobrevivió a la oic, al adoptar el Consejo Económico y Social de la onu las res. 373 (XIII) 13 Sept. 1951 y la Asamblea Gral. la res. 623 (VII) 5 Dic. 1952. En estricto derecho, el Cap. vi no se convirtió en ley; tenía el estatus de una recomendación sin "validez mandatoria", de carácter exhortativo. Walker, H., "The International Law of Commodity Agreements", *L & C. P.* (1963) pp. 402, 414.

¹¹ Asimismo fue la norma filosófica del GATT.

¹² Considerado por Rowe como un procedimiento internacional y sus principios

Los Acuerdos sólo podrían ser concluidos cuando un "excedente oneroso" se ha desarrollado o parece que se desarrollará, o cuando un extenso desempleo o inadecuadas oportunidades de empleo prevalezcan.¹³ Los principios fundamentales que rigen a dichos acuerdos fueron limitados principalmente para lograr la estabilización de precios, como sigue:

- a) Los participantes substancialmente interesados en la producción, consumo o comercio del básico deberán, y los no participantes podrán, ser invitados a participar en el acuerdo;
- b) Debe otorgarse trato equitativo a los no-participantes, lo que se asemeja al principio de la nación más favorecida.¹⁴
- c) Debe concederse igualdad de voto a los exportadores e importadores, como grupos, dentro del órgano institucional supremo —El Consejo—.
- d) Los términos del acuerdo deben ser ampliamente publicados.
- e) Debe asegurarse un suministro adecuado del producto básico para satisfacer la demanda mundial, a precios justos para los consumidores, proporcionando a la vez una utilidad razonable para los productores.
- f) Los acuerdos deberán proveer oportunidades crecientes para satisfacer la demanda del básico desde las fuentes más efectivas y económicas, contemplando debidamente la posición de las áreas productoras que sufran incapacidades anormales;
- g) Las Partes deben efectuar adecuados ajustes económicos internos durante la vigencia del acuerdo.

Entre las pautas generales, se proveyó que los acuerdos o sus prórrogas no deberían exceder una vigencia mayor de 5 años (art. 65 [1]) y que un procedimiento para la solución de controversias debería establecerse (art. 66); asimismo la ONU sería la institución consultiva e informadora, con facultades discrecionales para solicitar una revisión o terminación, si el acuerdo no cumple los principios de la Carta de La Habana.

Estos rubros comprenden salvaguardias calculadas para asegurar la "bona fide" de cada acuerdo de básicos. Las opiniones estuvieron divididas respecto del valor de las regulaciones de la Carta,¹⁵ una crítica generaliza-

normativos ya acordados para el establecimiento de los Acuerdos de Básicos (arts. 58 y 59 de la Carta) Rowe, *Primary Commodities in International Trade* (1965), p. 159.

¹³ Art. 62. El art. 55 señala que el comercio de básicos puede verse afectado por dificultades tales como la tendencia al desequilibrio entre la producción y el consumo, la acumulación onerosa de existencias y la fluctuación cíclica de sus precios.

¹⁴ Rowe, *op. cit.*, p. 160.

¹⁵ *Id.*, p. 157.

da vio el control de productos básicos como un mal necesario a utilizarse a corto plazo solamente.¹⁶

Mientras la Carta de La Habana estaba siendo negociada, algunos de los principales estados acordaron la creación de un Tratado Multilateral de Comercio, incorporando anticipadamente las cláusulas de política comercial de la Carta. Este tratado, denominado GATT, inicialmente concebido como un proyecto temporal, surgió como el único instrumento regulador del comercio mundial, en vista del fracaso en la creación de la Organización Internacional del Comercio.

Las secciones de la Carta de La Habana pertinentes a los acuerdos de productos básicos fueron agrupadas dentro de las "Excepciones Generales" al libre comercio. La legitimización de los acuerdos se estableció para (art. XX [h]) cuando se adoptaran medidas en cumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo de productos básicos, que se ajuste a los criterios sometidos a la Organización¹⁷ y no desaprobados por ella o que el acuerdo esté igualmente sometido y no haya sido por ella desaprobado. Sin embargo, su legitimación no se mantiene intacta. Esta presunción legitimadora puede ser disputada por cualquier miembro del GATT.

Los agravios o violaciones de los principios generales del GATT quedan considerados dentro de los arts. xxn y xxiii.

En 1965, los países en desarrollo urgieron a los desarrollados a proveer mayor asistencia para el mejoramiento de sus economías. Por ello, la Parte IV sobre "Comercio y Desarrollo" fue adherida al acuerdo. El GATT buscó así cambiar su papel respecto de los países de menor desarrollo participantes: de guardián pasivo de un instrumento legal multilateral se convirtió en Organismo Internacional.¹⁸ Los arts. xxxvi, xxxvn y xxxviii (parte iv) subrayan la necesidad de aumentar los ingresos de exportación de los países de menor desarrollo como un elemento vital para promover su desarrollo utilizando medidas tales como estabilizar los precios, proveer un acceso mayor a los mercados industrializados y la colaboración de las instituciones internacionales financieras. El art. xxxvi establece los principios y objeti-

¹⁶ *Id.*, p. 160. Metzger, S. D. *Law and policy making for trade among "have" and "have-not" nations* (1968).

¹⁷ Estos "criterios" son los originalmente enunciados como principios de la Carta de La Habana. El GATT comprende 3 campos específicos del comercio de básicos: a) el estudio, consulta y coordinación que realiza a través de sus comités y la CIOCCIPB, b) establecimiento de un marco de negociación de problemas comerciales (incluyendo aquéllos de básicos) y c) la cláusula del art. XX (h). Jackson, J. H., *World Trade & The Law of GATT* (1969), p. 729. Otros artículos relacionados XI (2) (c), XIV (4) y XVIII.

¹⁸ Dam, *The GATT, Law & International Economic Organization* (1970), p. 225. La parte IV es el marco institucional y legal para tratar los problemas de los países en desarrollo, creada como reacción a la UNCTAD.

vos de la acción que deberán emprender los países desarrollados en favor del mundo en desarrollo: proclama una "serie de consensos de necesidades".¹⁹

La acción favorable a los países de menor desarrollo puede ser individual o colectiva; es decir individualmente, los países desarrollados contratantes se comprometen "en toda la medida de lo posible" a reducir barreras, abstenerse de introducir otros impuestos internos, a fin de cumplimentar los objetivos del art. xxxvi.²⁰

El art. xxxviii, siendo "otra forma jurídica de acción",²¹ contiene una declaración de "acción conjunta" para favorecer el comercio de los contratantes en desarrollo. Incluye por inferencia los AIPB (Acuerdos Internacionales de Productos Básicos), la UNCTAD misma, planes de desarrollo, enlace del comercio y la asistencia financiera, promoción a las exportaciones, armonía internacional y ajustes de políticas nacionales y de regulaciones. En cuanto a los AIPB, la "acción" debe proveer condiciones mejoradas de acceso a mercados mundiales y estabilizar y mejorar las condiciones de estos mercados.²² A fin de garantizar los objetivos del art. xxxvi y darle efecto a las disposiciones de la parte iv, el art. xxxviii (2) (f) explícitamente estipula el establecimiento de arreglos institucionales necesarios; de esta disposición surgió el Comité de Comercio y Desarrollo.

Sin embargo, los países en desarrollo clamaron por una mayor participación en el comercio mundial y por poner fin a la vaguedad de las resoluciones para resarcir el balance entre las naciones "pobres y ricas". Así, en 1964 la UNCTAD fue creada para representar al mundo en desarrollo.²³ Caracterizada como "montando un buen asalto coordinado a la fortaleza del Libre Comercio",²⁴ la UNCTAD ya no puso énfasis en las "onerosas exis-

¹⁹ Dam, *op. cit.*, p. 238.

²⁰ Flory pone énfasis en la importancia de esta acción individual al considerarla como una aportación nueva al derecho internacional del desarrollo; le "*GATT Droit International et Commerce Mondial*" (1968), p. 179.

²¹ Flory distingue ésta de la acción individual del art. XXXVII como "más fuerte y estrecha..." *op. cit.*, p. 180. Dam considera la acción conjunta como posible táctica dilatoria de los países desarrollados considerados individualmente, cuando existe una inacción por parte de otro semejante; *op. cit.*, p. 240.

²² Art. XXXVIII (2) (a). Un resultado concreto fue el arreglo Mundial de Granos, 1967.

²³ Para su creación, ver res. NUAG 1707 (XVI) (Dic. 19, 1961); res. ECOSOC 917 (XXXIV) (Ago. 3, 1962); res. NUAG 1897 (XVIII) (Nov. 11, 1963); res. A/1995 (XIX) (Dic. 30, 1964). Desde un punto de vista organizativo, la creación de UNCTAD de una resolución de la NUAO representa un desarrollo interesante en el derecho internacional. Sorensen, M. *Manual Of Public International Law*, p. 621.

²⁴ Hager, "Comodity Agreements and the Developing Countries: a collective bargaining approach", 7 I L (1973), p. 310.

tencias almacenadas” o las fluctuaciones cíclicas de precio solamente como principales motivos para el control de productos básicos. (art. 55 de la Carta de La Habana). La UNCTAD reconoció la necesidad de relacionar las políticas internacionales de productos básicos con las necesidades del desarrollo de los países de menor desarrollo.

Las 77 naciones pobres (ahora 110 y siendo la mayoría en el foro de las NU) recordando el “notable deterioro de la relación de intercambio comercial” y su dependencia para el desarrollo económico en las exportaciones de productos básicos, solicitaron medidas generales y específicas, particularmente para promover el acceso a los mercados de países desarrollados, y para incrementar sus ingresos de exportación” . . .tomando en cuenta los intereses de los consumidores en los países importadores mediante precios remunerativos, equitativos y estables para los productos básicos”.²⁵

Las pretensiones del grupo de los 77 tuvieron un buen avance en el foro de la UNCTAD, cuando en la 2a. conferencia (Nueva Delhi, 1968), el tema del deterioro de la relación de intercambio comercial fue restablecido como base para generar nuevos principios que gobernarán el comercio internacional de básicos:²⁶ el engaño del dogma del comercio libre como se aplica en la práctica fue expuesto y a los países desarrollados se les exigió buscar una política comercial consistente con las metas del desarrollo económico.²⁷ La tentativa de establecer una nueva política para los productos básicos no obtuvo el consenso de los países industrializados, en particular respecto de la necesidad de un Acuerdo General sobre convenios de los mismos. Únicamente logró la aprobación de la NUAG,²⁸ donde los países en desarrollo constituyen la mayoría.

Una vez más, en la III UNCTAD (Santiago de Chile, 1972) después de debates inconclusos, los países en desarrollo tropezaron con una poco complaciente reacción de los países desarrollados que clamaban que las condiciones de mercado adversas a los intereses de los países en desarrollo exportadores, no podían ser considerados como “problemas generales” que justificaran una acción de la comunidad internacional.²⁹

El Secretariado había preparado, para esta sesión, informes sobre medidas apropiadas correctivas (acción que debían tomar exportadores e importadores), en que puntualizó que un grado mayor de prioridad debería darse

²⁵ Recomendaciones A II.1 y A II.2, Actas de la UNCTAD, vol. 1 Acta Final e informe (N. Y.) (1964), p. 12.

²⁶ Ver docs. TD/B/C.1/50 rev. 1, pp. I et seq. También en Declaración de Argel, adoptada por el “grupo de los 77” (24 de Ago/1967) TD/38.

²⁷ Hager, *op. cit.*, p. 311. Ver docs. TD/113/supp. 1 y sus add. 1 y 2.

²⁸ Res. 2626 (XXV) 24 oct. 1970.

²⁹ Actas de la UNCTAD, Vol. I y IA (1972); TD/113/supp. I párrafos 30-35, en el 31.

a ciertos productos básicos "problema", haciendo énfasis en la necesidad de concluir nuevos AIPB.³⁰ Desafortunadamente, la Conferencia resultó ser de poca trascendencia.

Sin embargo, en 1974 la Asamblea General de la ONU adoptó la altamente controvertida Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)³¹ y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.³² Estatuyendo que la Declaración "sería una de las más importantes bases de las relaciones económicas entre todos los pueblos y naciones", la Asamblea General recomendó que este NOEI³³ debería fundamentarse, *inter alia*, en los siguientes principios, de los cuales surgirían derechos y deberes correlativos directamente relacionados con los problemas fundamentales de los países en desarrollo:

- a) Igualdad soberana de los Estados;
- b) La más amplia cooperación entre todos los Estados miembros de la comunidad internacional, basadas en la equidad (*i.e.* beneficio mutuo y equitativo para todos);
- c) Una relación justa y equitativa entre los precios de exportaciones de países en desarrollo y los precios de importaciones de los países desarrollados —*i.e.* el establecimiento de un sistema de indización de precios;
- d) El mejoramiento de la competitividad de las materias naturales, desafiada por los sintéticos;
- e) El mejoramiento del mercadeo y distribución de los productos básicos y de su acceso a los mercados;
- f) El derecho de todos los Estados a asociarse en organizaciones de productores y la obligación de todos los Estados de respetar este derecho, absteniéndose de aplicar medidas políticas y económicas que lo limiten;
- g) La ampliación de la ayuda financiera a los países en desarrollo, debiendo otorgárseles en términos favorables, incluyendo el establecimiento de pagos compensatorios, reservas de estabilización financiados por los países importadores y exportadores y un sistema monetario adecuado a los países de menor desarrollo.

³⁰ Ver docs. TD/113, TD/127, TD/109, TD/119, TD/117 y TD/115.

³¹ Res. NUAG 3201 (Declaración) y 3202 (S-VI) (Programa de Acción) del 9 y 16 May. 1974, respectivamente.

³² Res. NUAG 3281 (XXIX) 12 Dic. 1974.

³³ Tiene por objetivo el mejorar la relación de intercambio comercial en beneficio de los países en desarrollo, de tal manera que se acelere su progreso y se fomente un crecimiento sostenido de la economía mundial.

- h). La adopción de UNCTAD como el foro adecuado para la consecución de todos estos objetivos.

El Programa de Acción establece que los AIPB deberían ser formulados en forma expedita donde se requieran, de acuerdo con los principios arriba mencionados, a fin de regular cuando fuese necesario y de estabilizar los mercados mundiales para materias primas y básicos. Asimismo se establece que un Programa Integrado para básicos de interés para los países en desarrollo, debería ser preparado.³⁴ Aún más, el art. 6 de la Carta estipula que “es deber de los Estados contribuir al desarrollo del comercio internacional de mercancías, . . . particularmente . . . mediante la conclusión de acuerdos multilaterales a largo plazo sobre productos básicos según corresponda, y teniendo en cuenta los intereses de productores y consumidores . . .”.

El programa integrado contrasta con el sistema tradicional de concertación de acuerdos sobre producto-por-producto básico, que se considera de beneficio limitado.³⁵

No obstante, no se abandonarían los arreglos individuales para productos básicos; se les contempla como complemento del programa multilateral, el cual pretende ocuparse comprensivamente (en forma de paquete) de una serie de productos básicos de interés para los países en desarrollo como añadidura a las medidas tales como la provisión de Reservas Internacionales, un Fondo Común para su financiamiento, Financiamiento Compensatorio, compromisos multilaterales, expansión de la transformación en los países en desarrollo y la indización de los precios.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de los países en desarrollo en la promoción del Programa Integrado, los países industrializados han persistido en su disenso para crearlo e implementarlo.³⁶

Desde el surgimiento de la Carta de La Habana, sólo 5 AIPB “de control” han sido creados basados en sus principios.³⁷ Cuatro Acuerdos cubren

³⁴ Se le califica como tal pues abarca los principales básicos “problema” de interés en la exportación para los países en desarrollo y por estar diseñado como un paquete único, que pudiera ser negociado como tal. Ver TD/B/C. 1/166 y sus cinco supps., TD/B/498, TD/B/503/y sup. El origen del programa se remonta a la 1a. sesión de la UNCTAD (1964) Rec. A II (1).

³⁵ Las reuniones intergubernamentales sobre básicos han sido un fracaso en cuanto a AIPB. Ver doc. TD/B/519, párrafo 19.

³⁶ Ver *infra*, p. 278.

³⁷ Esto excluiría: a) arreglos entre productores como la OPEP, CIPEC, el Acuerdo del Té 1950 o el Acuerdo de la Bauxita; b) arreglos puramente regionales como la organización Asiática del Coco; c) arreglos listados como excepciones en el art. 70 de la Carta de La Habana (por ej. la Convención del Opio 1950); d) grupos de estudio en general, incluyendo aquellos que tratan a básicos (plomo, zinc, lana,

productos agrícolas y uno, una materia prima industrial: el Acuerdo Internacional del Azúcar,³⁸ el del Café,³⁹ el del Trigo,⁴⁰ el del Cacao,⁴¹ el del Aceite de Oliva⁴² y el del Estaño.⁴³

II. ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS

1. *Naturaleza y definición*

Un AIPB ha sido tradicionalmente definido como: "Una asociación de los gobiernos de más de dos países con el propósito de regular el mercadeo de algún producto básico en interés de exportadores e importadores".⁴⁴

De aquí se distinguen tres elementos principales:

a) "*Una asociación de los gobiernos de más de dos países...*"

Cualquiera que sea la terminología utilizada, ya sea convención, asociación, arreglo, acuerdo, este elemento puntualiza que los AIPB constituyen en esencia tratados. Esto estaría confirmado del análisis de los arts. 1, 2, 3 y 5 de la *Convención de Viena sobre tratados (1969)*, y del hecho de que los AIPB están firmados entre países exportadores e importadores, cubren el comercio internacional de un producto básico determinado que es por ellos

tungsteno, caucho) que funcionan como "agencias convocatorias, custodios o supervisores" y analizan las tendencias del mercado (estos grupos se extinguen al crearse los consejos), Walker, *op. cit.*, cita 43.

³⁸ Acuerdos en 1953 (1955) —Protocolo de 1956 (1957)—, 1958 (1959) —Protocolos para su prórroga en 1964, 1965, 1968—, 1968, 1973 (sin cláusulas económicas) y el proyectado Convenio de 1977. México es signatario de este acuerdo (30 Feb. 1976) y actualmente tiene suspendido su derecho de voto (art. 23 párrafo 2).

³⁹ Además de Acuerdos Regionales, hay en 1962 (1963), 1968, Protocolo para su prórroga en 1973, sin cláusulas económicas, 1974 y 1976. México es signatario de este acuerdo (2 de Feb. 1976).

⁴⁰ Acuerdos en 1949, 1953, 1956, 1959, 1962 —Protocolos de prórroga en 1965, 1966, 1967—, 1967, 1971 —Prórroga de la CCT 1971 en 1974 y 1975. México no es signatario.

⁴¹ Acuerdos en 1972 y 1975. México es signatario (31 Ago. 1976).

⁴² Acuerdos en 1959, 1963, 1967, 1969 y 1973. Acuerdos como el de Textiles de Algodón o éste tienen únicamente el carácter promocional, técnico y administrativo de los otros AIPB de "control".

⁴³ Acuerdos en 1954, 1960, 1970, 1975. México no es signatario.

⁴⁴ Haviland, W. E., *International Commodity Agreements* (1963), p. 9. Para el aspecto de regulación (véase art. 61 [2] de la Carta de La Habana), resulta difícil incluir a organizaciones como la OPEP, ya que su objetivo general es el incremento de los precios.

producido o consumido,⁴⁵ y establecen un personal internacional reclutado por los Consejos establecidos por los acuerdos.

Aparte de ser tratados, lo anterior prueba que tienen la característica de ser internacionales, aun cuando algunos sistemas legales caracterizan a los tratados como fuentes constituyentes del derecho nacional.⁴⁶ Sin embargo, en la definición del AIPB hay una referencia a que constituyen acuerdos "intergubernamentales", en oposición a "internacionales o interestatales". No hay problema aquí, ya que estos términos en derecho internacional son intercambiables; si una diferenciación existe, es materia de derecho constitucional, respecto a representación de estados al adoptar un tratado, más que un problema conceptual del derecho internacional.⁴⁷

Por tanto, los AIPB son fuentes de obligaciones internacionales para los países exportadores o importadores de un básico determinado.

- b) "... con el propósito de regular el mercadeo de algún producto básico..."

Consideramos esta afirmación simplista. Los AIPB constituyen y operan como instrumentos de regulación del comercio; constituyen organismos internacionales con personalidad jurídica propia que segregan un producto básico determinado para un tratamiento especial con reglas especiales y arreglos que se apartan de aquellas que gobiernan el comercio en general. Son, por tanto, técnicos y se alejan de las regulaciones generales del comercio internacional. Por otro lado y como veremos más adelante, los AIPB constituyen organismos públicos internacionales de una naturaleza muy complicada e inusitada. Sin duda alguna están distantes de los sujetos tradicionales del derecho internacional, pero son un ejemplo de la manera como el derecho internacional ha encontrado flexibilidad para abocarse a las necesidades prácticas de los gobiernos y para regular satisfactoriamente sus relaciones.⁴⁸ Como Kronstein señala, los AIPB son reconocidos como "procedimientos" legal-económicos noveles.⁴⁹

⁴⁵ Como afirma Alexandrowics, el mecanismo para exonerar los excedentes gravosos de los países exportadores atestigua que los problemas de básicos no son esencialmente una materia de interés nacional, *World Economic Agencies* (1962), p. 275.

⁴⁶ Oppenheim; *International Law*, vol. I (8a. ed.), p. 39, por ej: Constitución Francesa del 4 de Oct. de 1958, art. 55.

⁴⁷ *Caso de Eastern Greenland*, CPCI Serie A/B No. 53 (1933); arts. 7 y 46 *Convención de Viena sobre Tratados* (1969); Bowett, D. W., *The Law of International Institutions*, (3a. ed.) (1975), pp. 10-11.

⁴⁸ X, "Three international commodity agreements", XXXV BYBIL (1959), p. 244.

⁴⁹ Kronstein H., *The Law of international cartels* (1973), p. 13.

Algunas veces se consideran con sospecha como "una especie de cárteles",⁵⁰ ya que se estima están basados en una acción gubernamental más que en empresas comerciales privadas o públicas, y en relaciones públicas internacionales más que en "prácticas empresariales", en todo caso asegurando la regulación del mercado.⁵¹

Los confines entre las regulaciones públicas y privadas sobre mercados son fluidos y vagos, por lo que los cárteles internacionales frecuentemente suplementan o forman la base de los acuerdos gubernamentales.⁵² Además, empresas privadas de productos básicos han sido recientemente nacionalizadas. Así, parece no existir daño alguno al considerar los AIPB como una especie de cárteles y con un objetivo regulador de gran amplitud en el comercio.

Por tanto, tomando en cuenta lo anterior y los aspectos comerciales regulados por los AIPB, los objetivos deseados y propósitos ya antes definidos, encontramos que resulta simplista la aseveración de que únicamente "regulan el mercadeo de determinado producto básico".

c) "...en interés de exportadores e importadores"

Esto parece consecuencia lógica de los dos elementos anteriores. Sin embargo, los AIPB parecen tener una peculiaridad en cuanto a participación y efectos. Los AIPB pueden clasificarse *prima facie* como multilaterales, en oposición a bilaterales, aun cuando en cada acuerdo hay en efecto dos grupos unitarios distintos; los países exportadores por un lado y los importadores por el otro. Estos dos grupos concluyen *tratados cuadro*, que son una mezcla de *tratados-contrato* y *tratados-ley*, debido a las obligaciones recíprocas de productores y consumidores y las funciones cuasi-legislativas de los Consejos Internacionales.⁵³ Así, consideramos la bipolaridad como una característica distintiva de los AIPB cuando se comparen con otros acuerdos internacionales.

2. Sistemas normativos

No existe prototipo de AIPB; las circunstancias particulares de cada bási-

⁵⁰ En cuanto a que "restringen la competencia" y "limitan el acceso a los mercados", véase Stocking, G. W. and Watkins, M. W., *Cartels or competition* (1948), pp. 302 *et seq.* Ver en gral. Kronstein, *op. cit.*, pp. 38 *et seq.* y el Cap. II.

⁵¹ Walker, *op. cit.*, p. 392, cita (1).

⁵² Kronstein, *op. cit.*, p. 77; X, *op. cit.*, pp. 240, 244.

⁵³ El-Kosheri, "International Trade Agreements", RC, Colloquium 1968, p. 101.

co y los intereses de exportadores e importadores ocasionan diferencias entre los acuerdos.⁵⁴

En la actualidad los acuerdos del Trigo, Azúcar y parcialmente el Café, se encuentran en un estado de letargo en lo referente a “cláusulas económicas” operativas. Las Organizaciones continúan funcionando a través de sus disposiciones institucionales, conservando como objetivo la negociación u operación de dichas cláusulas, mientras se llega a un consenso. No obstante, su visión conjunta nos mostrará el paradigma de lo que ha sido denominado como “los rasgos característicos de un derecho de productos básicos internacionalmente regulado.”⁵⁵

2.1 *Objetivos*

En general, los acuerdos tienden a un equilibrio de oferta y demanda bajo condiciones de aumento en el consumo, producción y comercio internacional. Específicamente, el objetivo reconocido de todos los acuerdos es la estabilización de precios, como originalmente se concibió en la Carta de La Habana, así como un ajuste entre producción y demanda, aun cuando en algunos acuerdos, tales como el de Trigo 1967, el de Café y los de Estaño, se mantiene el enfoque tradicional de superar los excedentes gravosos que exigen el establecimiento de acuerdos de control como medida de emergencia.

El concepto de fijación de precios ha variado con los acuerdos. Comenzando con los objetivos de establecer “. . . precios justos para los consumidores y que provean un ingreso remunerador a los productores . . .”, los acuerdos han intentado fijar precios que sean “equitativos” y positivamente “remuneradores”,⁵⁶ esto ha sido uno de los designios expresos de la UNCTAD. A este respecto, los acuerdos se proyectan regularmente para *incrementar los ingresos de exportación de los países en desarrollo*.

Dentro del amplio contexto de la cooperación internacional para resolver los problemas de productos básicos, el objetivo de acelerar el crecimiento económico y el progreso de los países productores en desarrollo, aparece como reaseveración de la UNCTAD del art. 55 de la Carta de la ONU.

Por otro lado, los acuerdos tradicionalmente dirigen sus medidas esta-

⁵⁴ Actualmente sólo los Acuerdos del Estaño y el Cacao tienen cláusulas económicas operativas y en perspectiva están los del Café 1976 y Azúcar 1977; el Acuerdo del Trigo está limitado a funciones de consulta e información.

⁵⁵ El-Kosheri, *op. cit.*, p. 101.

⁵⁶ En la historia de los Acuerdos, hablar de precios justos ha significado precios más altos, siendo la esencia de las discusiones en las negociaciones de los AIPB y de la UNCTAD. Haviland, *op. cit.*, p. 35; Blau, G., “International Commodity Arrangements and Policies”, Actas de la UNCTAD (1964), vol. III, p. 141.

bilizadoras a proveer suministros adecuados para los consumidores y para incrementar el consumo del producto básico, especialmente en países donde éste es bajo.

Complementando estos objetivos, los acuerdos establecen que los miembros procurarán mantener normas laborales y condiciones de trabajo justas, a fin de elevar los niveles de vida en los países productores, contribuir al desarrollo de recursos productivos y coordinar políticas de mercado. Un objetivo distinto adicional de los acuerdos del estaño es examinar las ventas de existencias no comerciales, por existir una tendencia creciente a realizarlas por países como EU.

Dentro del amplio contexto de la cooperación internacional para resolver los problemas de productos básicos, el objetivo de acelerar el crecimiento económico y el progreso de los países productores en desarrollo, aparece como reaseveración de la UNCTAD de la carta de la ONU del 55.

Los objetivos parecen estar estrechamente ligados a las "circunstancias justificantes de un acuerdo".⁵⁷ Son algo más que económicos; son también sociales, legales y políticos.⁵⁸ ¿Pero son estos objetivos legalmente obligatorios? Los AIPB como todo tratado imponen obligaciones legales a su signatarios,⁵⁹ y sus objetivos, después de todo parte integrante de los acuerdos, tienen *prima facie* un efecto obligatorio (comparar el papel del art. 1o. en la Carta de la ONU).⁶⁰

Sin embargo, los motivos o propósitos de los acuerdos no imponen obligaciones a los miembros individuales.⁶¹ Generalizan las obligaciones de las partes y se vuelven relativos cuando se trata de obligaciones concretas; representan solamente la *raison d'être* de las organizaciones.⁶² Aún más, los objetivos y propósitos abarcan las normas mediante las cuales los tratados

⁵⁷ Walker, *op. cit.*, p. 402; arts. 55, 56 y 62 de la Carta de La Habana.

⁵⁸ Hexner, E. P., "Worldwide International Economic Institutions: A Factual Review" 61 CLR (1961), p. 373.

⁵⁹ Schwarzenberger, G., *International Law*, vol. 1 (2a. ed), pp. 188, 197; *Convención de Viena sobre Tratados* (1969), art. 26; Caso *Netherlands workers delegate* CPJI Ser. B No. 1 (1922), p. 19; Caso *de Chorzow Factory (Jurisdiction)*, CPJI Ser. A No. 9 (1927), p. 21.

⁶⁰ Goodrich, Hambro y Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and documents* (1969), pp. 20, 25.

⁶¹ *Ibid*; Múch, F., "Comments on the 1968 Draft Convention on the Law of Treaties, Non-binding treaties" XXIX ZaöRVR (1969), pp. 7, 8. *Sei fujii vs. California* (Suprema Corte de California), 19 ILR (1952) 312.

⁶² La atención en las negociaciones de los AIPB se centra en los objetivos formales, doc. TD/129, párrafo 6; Goodrich, *op. cit.*, p. 20. Caso *Repartition for injuries suffered in the service of the United Nations* Rep. CIJ (1949) p. 174, en la 180; Caso *Certain Expenses of the United Nations* Rep. CIJ (1962) p. 151, en la 162, 167-8.

deben interpretarse; como establece el art. 31 (1) de la Convención de Viena sobre los tratados:

Un tratado deberá ser interpretado de buena fe de acuerdo con el significado ordinario que se le debe dar a los términos del Tratado dentro de su contexto y a la luz de su objeto y propósito.

Así, se transformarán en obligaciones legales con el alcance principalmente estipulado por los artículos de los tratados, determinando éstos las obligaciones impuestas a las partes.⁶³

Como vemos en esta sección, el alcance de las intenciones de las partes para actuar se encuentra en las cláusulas operativas de los acuerdos y no en los capítulos de los objetivos,⁶⁴ aun cuando los objetivos de los AIPB sean calificados con un “deberán”. En la reafirmación de los principios dentro de los arts. 1 y 55 de la Carta de la ONU, la Carta de la Habana y la UNCTAD, es donde la importancia de los objetivos aparece. Resulta significativo que todos los acuerdos incluyen una cláusula operativa donde los miembros se obligan a adoptar las medidas que les permitan *cooperar entre sí y hacer todo lo posible para lograr los objetivos del mismo*. Sin embargo, su logro es un consenso de necesidades y una obligación relativa y la ejecución de acciones precisas parece dejarse a los miembros mismos, o a los Consejos Internacionales —los órganos deliberativos de los AIPB.

2.2 Métodos de ejecución

Han sido generalmente adoptados tres modelos para los AIPB. Primero, los acuerdos contractuales multilaterales, en que los países importadores y exportadores convienen en vender y comprar: a) “cantidades garantizadas” a precios mínimo y máximo conocidos, respectivamente (AIT 1949, 1953, 1956, arts. nr y rv) o b) porcentajes de sus adquisiciones comerciales totales (balance de privilegio para los importadores y de compromiso para los exportadores) a precios que estén dentro del margen acordado de precios, o bien al precio máximo convenido (arts. 4 y 5 de los acuerdos 1959, 1962, 1967, testado en 1971). El segundo, el sistema de cuotas de exportación permite la determinación de cantidades negociables mediante una cuota previamente fijada, cuando el precio convenido máximo o mínimo se excede (AIC y AIA); importaciones realizadas por países miembros de países no-miembros son controladas, al igual que la escasez y excedentes.⁶⁵

⁶³ Münch, *op. cit.*, pp. 8, 9.

⁶⁴ Siguiendo el criterio de la Convención de Viena en el sentido de que lo importante es “la intención de las partes como se expresa en el texto”.

⁶⁵ Mediante certificados de origen y reexportación, restricción de exportaciones o producción e imposición de cuotas, respectivamente.

El tercero consiste en un mecanismo de control cuya operación está asegurada por una "Reserva de Estabilización" con controles de exportación temporales y flexibles. La Reserva intenta prevenir aumentos o desplomes de precios sin suspender el *laissez-faire* de las transacciones. Si el precio de mercado está en el sector de nivel bajo o en el precio mínimo del margen establecido, la Reserva de Estabilización (actuando a través de su gerente) está en posibilidad de comprar; y vender si el precio está en el sector superior o en el precio máximo.⁶⁶

Finalmente, la Convención del Trigo 1971 y el Acuerdo del Aceite de Oliva y, en grado menor, el Acuerdo del Azúcar 1972 y el Acuerdo del Café (1968-1973), tienden, a pesar de no ser esquemas de control, a estabilizar el mercado mediante el suministro de información acerca de tendencias comerciales, producción, consumo y distribución del básico. La información está a disposición de las partes interesadas.

2.3 De los miembros

Son "Miembros" originales de los AIPB quienes cooperan en la elaboración de los documentos originales de las organizaciones e incluyen a los Gobiernos invitados a participar en las Conferencias sobre productos básicos (generalmente en la ONU). Para convertirse en miembros operativos, deben ratificar, aceptar o aprobar el acuerdo después de la firma, o bien, deben indicar que actúan en membresía provisional. Miembros "admitidos" son los que procuran adherirse al acuerdo debiendo conformarse a las condiciones especiales establecidas por el Consejo, por voto de una mayoría repartida de dos tercios. La adhesión se efectúa mediante depósito con el Secretario General de la ONU del instrumento pertinente, debiendo indicar su carácter de exportador o importador.

La membresía está abierta a todos los países interesados en volverse partes contratantes, sea individualmente, conjuntamente o por grupos.⁶⁷ Estos grupos deben demostrar, a satisfacción del Consejo, su interdependencia económica en cuanto al básico, o sea, política coordinada relativa al básico, políticas comerciales y monetarias comunes.

La posibilidad de ser miembro, sin embargo, no está limitada a los Estados. Se otorga también a "entidades aún no estados soberanos independientes"; es decir, aquellos territorios dependientes, que no son responsables por la conducta de sus relaciones internacionales. Las Partes Contratantes u otros Estados responsables de los territorios dependientes pue-

⁶⁶ Ver por ej. art. 25 4o. AIE y arts. 40 y 41 AICC 1972.

⁶⁷ Art. 6, 7 AIC 1976.

den por medio de notificación en cualquier momento declarar, sobre la base de que constituyen posibles miembros exportadores o importadores, su deseo de aceptar membresía separada para dichos territorios (individual, conjunta o por grupos).

Así, el adquirir esta representación separada para los territorios dependientes significa que son sujetos del derecho internacional de productos básicos, dependiendo en última instancia de la voluntad del estado patrocinador y del acuerdo mismo.

Casi todos los acuerdos contemplan el carácter de miembro "asociado", que puede otorgarse a "organizaciones intergubernamentales competentes en la negociación, celebración y aplicación de convenios internacionales, en particular sobre productos básicos". Estos casos deben ser tomados de acuerdo con los procedimientos constitucionales respectivos.⁶⁸ Hay, sin embargo, ciertas peculiaridades: El Acuerdo del Café hace específica referencia a la "CEE o a una organización intergubernamental con responsabilidades similares...",⁶⁹ mientras que los del Azúcar y Trigo citan únicamente a la CEE.⁷⁰ Este *status* de "asociado" surge del hecho de que, como los acuerdos del Estaño, Aceite de Oliva, Cacao y Café disponen, esas organizaciones no tendrán ningún derecho de voto por sí mismas. En materias dentro de su competencia, sin embargo, están facultadas para emitir los votos de sus Estados miembros, colectivamente, y podrán participar en discusiones en los Comités Ejecutivos, a pesar de la prohibición del voto.⁷¹ Resulta interesante notar que los Acuerdos del Azúcar y del Trigo 1971 no aclaran el *status* de la CEE; solamente dicen que está facultada para firmar y ratificar el acuerdo para convertirse en miembro.

Cuando los signatarios intentan convertirse en miembros, pero no están capacitados para depositar su instrumento de ratificación o el equivalente, pueden convertirse en miembros provisionales —igual en sus efectos a la plena membresía— cumpliendo con las condiciones fijadas por el Consejo. Sin embargo, su enlace con la organización como miembros termina si no adquieren la plena membresía; en cuyo caso permanecen únicamente como "observadores".

Entre las condiciones para otorgar la membresía, que no es automática, es esencial la declaración del Consejo respecto de si el contratante es productor o consumidor. Ésta debe ser con el consentimiento del contratante

⁶⁸ Arts. 228 y 238 Tratado de la CEE; ERTA Case, CMLR (1971) p. 335 e *International Fruit Co. Case* 21-24/72, 18 RJC (1972), p. 1219.

⁶⁹ Art. 4 (3) 1976.

⁷⁰ Art. 2 (11) AIA 1968 (nueva inclusión); art. 2 (1) (n) CCT 1971 y art. 10 CCT 1967.

⁷¹ Art. 50 4o. AIE, Decisión 72/155 J. O. 1972, L/90/1; art. 3 (7) (ii), (iii) AIAO (inc. en 1973); art. 4 (2) y (3) AICC 1972; art. 4 (4) y (5) AIC 1976.

y está basada en la declaración previa de estadísticas, que comparan exportaciones e importaciones, con su consumo interno, si este último existe. "Miembros" y "territorios dependientes" bajo tutela pueden cambiar la categoría de exportador a importador o viceversa, si califican para ello.

En el caso de los territorios dependientes, en caso de independizarse, pueden asumir los derechos y obligaciones de una parte contratante, solicitando plena membresía.

Finalmente, la membresía puede sujetarse a suspensión o terminación (exclusión o retiro voluntario).

En resumen, los AIPB son contemplados con un alcance mundial en el que todos los miembros de la ONU, de sus agencias especializadas y otras organizaciones internacionales, están invitados a ser miembros. La membresía, sin embargo, depende en efecto de los intereses de los participantes.

2.4 Instituciones organizativas

De las conferencias intergubernamentales surgen los acuerdos que crean las instituciones controladoras del producto básico. Su estructura organizativa obedece, en su integridad, al modelo indicado en la Carta de La Habana y, a pesar de su diferente denominación, son en la práctica organizaciones internacionales. Encontramos tres órganos principales: un Consejo, un Comité Ejecutivo y un Secretariado.

Estas organizaciones internacionales instituyen expresamente al "Consejo" como el órgano de autoridad encargado de la administración y supervisión del convenio; es también el foro de consulta, cooperación e información. A pesar de una incongruencia "*in abstracto*", mas no "*in concreto*", algunos convenios⁷² denominan a la "organización internacional" y al "órgano supremo" como el "Consejo".

Los consejos, cuyas disposiciones están dotadas de un efecto obligatorio, son los principales órganos de los AIPB y son plenarios en carácter. Las disposiciones relativas a las funciones consejiles que cubren todo tipo de materias relacionadas con los objetivos esenciales de los acuerdos, están dispersas en los instrumentos. Entre estas funciones tenemos las de analizar la oferta mundial y precios (con revisión en algunos casos), determinación de las cuotas de exportación, haciendo ajustes en caso de escasez, excedentes, dificultades en la balanza de pagos, necesidad crítica, supervisión de la reserva de estabilización y consulta o cooperación con otras organizaciones internacionales, incluyendo a las estrechamente ligadas con la producción, comercio y manufactura de los básicos. Otras facultades

⁷² AIT, CCT y AIAO.

del consejo incluyen las de elección o designación del comité ejecutivo y de otros miembros del personal, solución de controversias, enmiendas, terminación, exclusión, adhesión, suspensión de derechos, e incluso, lo que es notable, su facultad operacional como un cuasi-tribunal de apelación de las disputas derivadas de la actuación del comité ejecutivo. Los consejos tienen inclusive facultades discrecionales para todo aquello que sea necesario para cumplimentar las disposiciones de los convenios.

De esta amplia competencia, diversas facultades pueden ser delegadas a órganos de composición restringida y papel subsidiario. Entre ellos encontramos los comités ejecutivos o juntas, la Junta Ejecutiva del Café,⁷³ el Comité Asesor sobre Equivalencias de Precios de la Convención del Trigo⁷⁴ (todos los cuales se componen de un limitado número igual de miembros exportadores e importadores) y otros comités dependientes de los consejos, como los secretariados u órganos equivalentes encargados de los asuntos administrativos.

Tanto el consejo como el comité o junta son presididos por un presidente y un vicepresidente escogidos entre los delegados de los miembros exportadores e importadores. El presidente del consejo es sólo el funcionario directivo, excepto en el caso del Acuerdo del Estañó donde, electo por mayoría repartida de dos tercios y votación escrita,⁷⁵ desempeña un papel dominante con relación a otros funcionarios, tales como el gerente de la reserva estabilizadora, quien ocupa una posición menos prominente.

Es importante notar el requerimiento de que el personal no tendrá ningún interés financiero, comercial o equivalente en la industria del básico, y deberá ser completamente independiente de influencias de autoridades ajenas a la organización. Dentro de este contexto, *cada miembro se obliga a respetar la condición exclusiva de funcionarios internacionales* del director ejecutivo, el gerente y los demás miembros del personal.

2.5 Reuniones y votaciones

De acuerdo con el art. 63 (b) de la Carta de La Habana, la igualdad de voto es predicada: los exportadores e importadores tendrán 1000 votos por grupo, generalmente con un máximo de 400 a 450 para cada miembro. Su comparación con otras organizaciones internacionales muestra como rasgo distintivo el sistema de voto ponderado, por el cual el peso del voto del miembro depende de su interés, calculado en las importaciones o ex-

⁷³ Arts. 16-20 AIC 1976.

⁷⁴ Art. 16 CCT 1971.

⁷⁵ Art. 10 (a) 5o. AIE, debido a que no está previsto el Comité Ejecutivo de los demás acuerdos.

portaciones, producción o consumo. Resulta importante, si nos percatamos de la diferencia con otros organismos internacionales, el considerar que el sistema está fundado en la influencia o poder económico de cada uno de los participantes, observando el principio de la desigualdad económica de los estados, opuesto al tradicional sistema del art. 18 de la Carta de la ONU de "un miembro-un voto". Respecto de los no-miembros, encontramos que el *status* de observadores es otorgado a no participantes en el convenio que son miembros de la ONU, de sus agencias especializadas, la IAEA o bien, a organismos internacionales, a discreción del consejo.

Las decisiones de los órganos requieren la participación de los miembros en las reuniones. No obstante, algunos acuerdos contienen disposiciones para un procedimiento importante donde el consejo puede decidir por medio de intercambio de correspondencia.⁷⁶ Normalmente, al reunirse, cada miembro a través de sus representantes podrá emitir sus votos *en bloque*. Se permite también representar a otros miembros exportadores o importadores.

Las reuniones del consejo deben celebrarse cuando menos dos veces al año.⁷⁷ En estas reuniones estatutorias, los consejos deberán revisar cualquier cambio en la membresía y aplicación territorial del acuerdo y aprobar cualquier redistribución de votos. Sin embargo, también estipulan las reuniones del consejo "como sea requerido por esta convención" (ej. art. 13 [2] Convención del Trigo 1971), pudiendo generalmente ser a petición del comité ejecutivo o por un número mínimo prescrito de votos: 5 miembros o aquellos que representen por lo menos 200 votos.

La regla principal de votación es la simple mayoría. En materia de decisiones que involucran medidas más positivas y esenciales, el control sobre el voto ejercido por los principales exportadores o importadores se fortalece mediante el requisito indispensable de una mayoría repartida de dos tercios; así por ejemplo, las cuotas de exportación, las políticas de organización, revisión de precios, exclusión o expulsión de miembros, y renegociación o terminación del convenio, requieren una mayoría repartida de dos tercios. Es significativo el ingenioso arreglo para reducir el efecto de votos negativos en las decisiones del consejo cuando son de tres o menos exportadores o importadores. Si éste es el caso, la propuesta volvería a someterse a votación en un plazo de 48 horas; si la oposición reaparece de uno o dos miembros, la propuesta se volverá a someter en un plazo de 24 horas; y si un miembro está cuasi-vetando la resolución, se considerará aprobada.

⁷⁶ Art. 27 AIAO; art. 7 (2) AIGC 1975; art. 32 AIA 1959 testado posteriormente; art. 10 (2) AIG 1976.

⁷⁷ 4 veces como mínimo en el 5o. AIE.

2.6 Normas económicas de los acuerdos

Como obligación general y casi una pauta para todos los AIPB, los miembros deben conformar sus políticas comerciales de acuerdo con las obligaciones contraídas y tomar todas las medidas necesarias para la total consecución de los objetivos de los acuerdos. Sin embargo ¿cuáles son esas políticas de comercio, obligaciones y medidas?

2.6.1 Regulación de exportaciones

Las cuotas son los principales medios para normar las exportaciones. Están diseñadas para limitar el suministro de un producto básico que ofrecen los miembros exportadores en el mercado internacional hasta satisfacer la capacidad del mercado, a niveles específicos de precios .

En contraste, en el Acuerdo del Trigo, contrato multilateral sin cuotas, los miembros exportadores responden conjuntamente para poner a disposición de los países importadores cantidades adecuadas dentro del margen de precios,⁷⁸ excepto cuando prevalezcan declaraciones de “precio máximo”.

Los Acuerdos del Café y del Azúcar establecen que los miembros exportadores deben asegurar que sus exportaciones netas no excedan sus cuotas efectivas (por ejemplo artículo 42 del Acuerdo del Café 1976).

Como un *elemento constante* para el cálculo de las cuotas efectivas a imponer, en los Acuerdos del Café y del Azúcar se les adjudican a los exportadores (dependiendo del potencial de producción y exportación) las llamadas “cuotas básicas”.⁷⁹

El *elemento variable* en el Acuerdo del Azúcar se encuentra en las “cuotas iniciales de exportación”, concedidas sobre cierto porcentaje del tonelaje básico de exportación del miembro;⁸⁰ y en los Acuerdos del Café, en las “cuotas anuales de exportación”, fijadas como un porcentaje específico de sus cuotas básicas.⁸¹ Su fijación está fundada, entre otros factores, en las estimaciones de consumo, de importaciones y exportaciones de miembros y de no miembros.

En el del Café, como lo dispone el art. 33 del Acuerdo 1976, las cuotas se establecen, suspenden o restablecen, de acuerdo con el movimiento del precio indicativo (de mercado) en relación a los límites del margen de precios en vigor. A falta de éste, al promedio de los precios indicativos

⁷⁸ Ver art. 41 (3) CCT 1967.

⁷⁹ Son las exportaciones asignadas del básico. Art. 40 AIA 1968 y 30 AIC 1976.

⁸⁰ Arts. 45 y 49 (1) AIA 1968.

⁸¹ Art. 34, 35. Sistema muy relacionado con el movimiento de precios AIC 1976.

de un periodo anual anterior. Con sujeción a lo anterior, el Consejo tendrá la obligación de asignar cuotas trimestrales a sus miembros, con objeto de equilibrar la oferta y la demanda a lo largo del año.

El cumplimiento de las cuotas se garantizan sobre la base de:

a) Los excesos en las cuotas en los Acuerdos del Café, a diferencia de las cuotas no usadas, pueden sancionarse mediante deducciones hasta del 110%, o incluso suspensión de derechos o expulsión si el miembro continúa excediendo sus cuotas;⁸²

b) En cuanto al Azúcar, los excesos (más de 10 000 toneladas o 5%, lo que sea menor) deberán deducirse de la cuota efectiva para el año siguiente. Existen penalizaciones dobles para segundas violaciones, pudiéndose aplicar sanciones aún más severas que el consejo impone.⁸³

El rigor de las cuotas se relaja cuando las condiciones del mercado lo requieren. El consejo está facultado para ajustar incluso a prorrata, modificar o revisar las cuotas dependiendo en muchos casos del movimiento de precios. Se procura sobre todo, asegurar que los suministros estén a disposición de los consumidores a precios equitativos. Este mecanismo elástico está diseñado para evitar fluctuaciones bruscas de precios en periodos cortos.

No obstante, el sistema imperante de las cuotas no permanece incólume y, como toda norma general, admite excepciones. Por ejemplo: en el del Azúcar, los arreglos internacionales de exportación entre Cuba y los países comunistas, el del Commonwealth y África⁸⁴ y los donativos de azúcar para consumo interno (Programas ONU);⁸⁵ en el café, la exención se otorga a exportadores cuya capacidad de exportación es menor a los 100 000 sacos y a las exportaciones como materia prima para industrialización;⁸⁶ en el cacao, por ejemplo están las exportaciones excesivas cuando la reserva esté saturada o bien cuando se exporte con fines humanitarios o no comerciales,⁸⁷ y las exportaciones contenidas en la Convención de Ayuda Alimenticia.⁸⁸

Dentro de las disposiciones generales que regulan las exportaciones, es interesante notar la marcada importancia de los precios. Y además, que el

⁸² Art. 42 (2) (5) AIC 1976.

⁸³ Art. 32 AIA 1968.

⁸⁴ Arts. 35-38 AIA 1968. El azúcar que se exporta a la CEE de los países ACP está actualmente regulada por el Convenio de Lomé, arts. 25 (1), Protocolo No. 3 y Anexo; otras excepciones, arts. 41 y 42 AIA 1968.

⁸⁵ Art. 43 (1) y (2) AIA 1968.

⁸⁶ Art. 31, 44 AIC 1976.

⁸⁷ Arts. 32 (4) y (5) y 33 AICG 1975.

⁸⁸ El art. 1 señala como objetivo la ayuda programada a los países en desarrollo.

elemento variable, es decir la fijación de cuotas efectivas depende en gran medida de las facultades discrecionales de los consejos.⁸⁹

En el Acuerdo del Azúcar encontramos que cuando el precio prevaleciente⁹⁰ se eleva o cae por debajo de ciertos niveles, deben tomarse medidas para que en forma progresiva se relajen o se fijen cuotas más severas, respectivamente; se busca asegurar la estabilización de precios frente a condiciones variables, escasez o excedentes.⁹¹ Así, está dispuesto que suministros adecuados satisfagan los requerimientos de los miembros importadores, aun cuando el precio del mercado sea superior al prescrito en el Acuerdo.

Los Acuerdos del Trigo, a diferencia de los demás, están cimentados sobre bases comerciales más liberales. Las transacciones de trigo normalmente son realizadas sin restricciones comerciales y a través de canales privados, de desearlo así. Sin embargo, existen compromisos: el art. 15 de la Convención 1967 establece un sistema basado en “cantidades garantizadas” tanto para miembros exportadores como para los importadores. Éstas son las compras “comerciales” anuales promedio⁹² para los primeros cuatro de los cinco años inmediatos anteriores, pudiendo ser incrementadas a países con mercados en expansión. Dentro de estos límites, los miembros se obligan a comprar o vender a otros miembros al menos un cierto porcentaje de sus transacciones comerciales. Resulta interesante subrayar que antes de 1959 ni los miembros exportadores ni los importadores tenían esta obligación en tanto que el precio del trigo permaneciera dentro de los márgenes aceptados (Acuerdo 1956, art. vi).

Cuando los niveles de precios estén por encima del máximo convenido, el Comité de Revisión de Precios, el Consejo o el Secretario Ejecutivo en su representación, pueden hacer “declaraciones de precio máximo”. Los miembros exportadores están obligados por éstas a proporcionar trigo a los países importadores al precio máximo establecido o por debajo de éste dentro de su balance de compromiso, mientras que no se exceda el saldo de privilegio de los miembros importadores. Estos últimos tienen durante este periodo el derecho de comprar trigo de cualquier fuente, sin incumplir sus obligaciones.

Antes del Acuerdo del Trigo 1959, si los precios eran demasiado altos y por tanto injustos para los países consumidores, o demasiado bajos e injustos para los productores, los miembros podían apelar al consejo para

⁸⁹ Por ej. art. 46 y 47 AIA 1968.

⁹⁰ Art. 33 AIA 1968.

⁹¹ Arts. 30, 48, 49 AIA 1968.

⁹² Excluye transacciones especiales, como las gubernamentales, de trueque, art. 3 (2) y (3) CCT 1967.

que las transacciones deseadas se realizaran a los extremos del margen de precios convenido.⁹³

Bajo el llamado "procedimiento de reclamación" el Consejo tenía la facultad de intervenir: así, los gobiernos estaban sujetos a la obligación *in contrahendo* de supervisar el cumplimiento de las "compras garantizadas", esto es, compras que deberían ser movidas a través de las fronteras nacionales, ya que la libertad de transacción no lograba mantener los precios a niveles razonables.⁹⁴

Es importante mencionar para redondear el examen de los Acuerdos del Trigo, que en el caso de cosechas escasas el consejo puede exonerar a los países exportadores de sus obligaciones ya sea parcial o totalmente, después de analizar sus potenciales de oferta y el alcance del cumplimiento de sus obligaciones. En los Acuerdos del Estaño y del Cacao, la reglamentación de las exportaciones combina las dos técnicas principales de estabilización, o sea el uso de reservas de estabilización y la operación flexible de los controles a las exportaciones.

En los Acuerdos del Estaño, tomando en cuenta factores tales como demanda, recursos de la reserva, existencias y tendencias del precio, el consejo está facultado para declarar periodos de control y fijar los tonelajes de exportación autorizados a los productores, en proporción a su capacidad productiva y exportadora; los consumidores únicamente serán consultados a fin de mejorar la efectividad de estas medidas. Los periodos de control generalmente coinciden con trimestres y deben ser ponderados y revisados por el consejo, cuya imposición depende de la capacidad mínima establecida de recursos de la reserva.⁹⁵

El Acuerdo del Cacao contiene un elemento de regulación constante (base de cálculo) y uno variable. El primero consiste en cuotas básicas que son un porcentaje de la producción promedio de años anteriores, aun cuando pueden revisarse de acuerdo con las proyecciones de producción; el segundo elemento es ajuste anual o trimestral de dichas cuotas básicas. Estas estrategias variables son determinadas por el consejo, mediante voto especial previo al comienzo de cada año de cuota. De cualquier forma el sistema es elástico; el control de la exportación en el Acuerdo del Cacao depende del movimiento del precio "indicativo"⁹⁶ en relación a los má-

⁹³ Art. III y IV AIT 1956.

⁹⁴ Alexandrowics, *op. cit.*, pp. 255-6. Arts. VI AIT 1956 y 8 (4) CCT 1971.

⁹⁵ Arts. 32-34 5o. AIE.

⁹⁶ "Diario" es el promedio diario de cotizaciones de futuros de cacao durante los 3 meses activos más próximos en las Bolsas de Cacao de N. Y. y Londres. El "indicativo" es el promedio de los "diarios" durante un periodo de 15 o 22 días consecutivos (art. 28 AICC 1975). Ver. arts. 30, 31, 34 (2), 35 (8) AICC 1975 para las otras referencias.

genes de precio acordados. Las cuotas se relajan progresivamente de acuerdo con el movimiento de alza de dicho precio.

Sin embargo, si el precio indicativo está a un nivel demasiado bajo, o si las cuotas de exportación han sido reducidas (normalmente en el caso de un excedente), el administrador de la reserva de estabilización debe comprar los granos de cacao al precio corriente del mercado y las cuotas se redistribuirán. Si por el contrario el precio indicador está en el límite superior del margen de precios, la reserva deberá vender hasta que el precio se establezca, o hasta que se hayan agotado sus suministros o bien vendido hasta un 7% de los cupos iniciales de exportación.

El incumplimiento de las obligaciones inherentes a los cupos de exportación es sancionado en el del Cacao, mediante deducciones para el siguiente año y mediante las ventas obligatorias a la reserva de estabilización; y en el del Estaño mediante una contribución adicional obligatoria a la reserva. En el caso de que el incumplimiento exceda en 5% a la cuota autorizada, si éste persistiera se penaliza mediante la reducción en una cuarta parte o la mitad de sus cuotas autorizadas o incluso por la pérdida del derecho a participar en la liquidación de la reserva.⁹⁷

De haber escasez de estaño, el consejo puede poner término a todo control de las exportaciones existentes, recomendar niveles de existencias y en general asegurar el aumento de la cantidad de estaño facilitable; lo anterior constituye una adición a las operaciones propias de la reserva. En el del Cacao, los miembros pueden incluso retirar de la reserva grano vendido a ésta en el año anterior.⁹⁸

2.6.2 Reservas de estabilización

La reserva de estabilización del estaño se constituye principalmente por las contribuciones de los productores y está bajo el control de un gerente. Las contribuciones son proporcionales a su producción y pueden alcanzar un límite equivalente a 20 000 toneladas; y deben ser pagadas en efectivo o en estaño según lo decida el Consejo. La reserva puede suplementarse mediante préstamos del mercado de capitales y las contribuciones adicionales voluntarias siempre son aceptadas.⁹⁹

La reserva del cacao¹⁰⁰ tiene una capacidad máxima de 250 000 toneladas de grano y su compra debe financiarse mediante un impuesto de un centavo de dólar us por libra sobre la primera transacción de todo miem-

⁹⁷ Arts. 35 (5) y (6) AICC 1975; arts. 36 (a) (ii) -(iv) 5o. AIE.

⁹⁸ Arts. 40 5o. AIE y 42 AICC 1975.

⁹⁹ Art. 24 5o. AIE (20 000 tons. de países consumidores).

¹⁰⁰ Arts. 37-42 AICC 1975.

bro. Si el impuesto es insuficiente, pueden obtenerse créditos; si por el contrario, existe un excedente de fondos, éstos pueden depositarse en países miembros.

En ambos acuerdos las operaciones de la reserva son esenciales para obtener precios estables, complementándose con los controles a la exportación. Generalmente, cuando los precios alcanzan niveles extremos, el gerente está autorizado a comprar o vender el producto básico bajo condiciones y límites fijos. De ser necesario modificar el límite de capacidad, suspender, restringir o renovar actividades de la reserva, es el consejo el órgano responsable de su operación y deberá tomar las medidas apropiadas. Esto demuestra que las reservas no son permanentes e incluso pueden ser liquidadas.

2.6.3 *Arreglos de precio*

Todos los acuerdos proveen una estructura normativa de precios. En principio consiste en un margen entre el precio mínimo o base y el máximo o tope, entre los cuales las transacciones se efectúan sanamente.

Los acuerdos como el del Azúcar y el del Café permiten que los precios sean determinados indirectamente por las fuerzas del mercado a través del ajuste de cuotas. El Acuerdo del Trigo establece los márgenes de precio para una calidad de trigo —us No. 2 Red Winter (fob ordinario puerto del golfo de EUA) en el caso de la Convención 1967— con fórmulas para los márgenes correspondientes a las otras variedades.¹⁰¹

En el caso de los Acuerdos del Estaño, la responsabilidad para determinar precios (base y tope) recae en el consejo, y en los Acuerdos del Cacao los precios se fijan explícitamente en el texto del Acuerdo.¹⁰²

En el del Estaño, el margen de precios se divide en tres sectores; cada uno pone en movimiento un procedimiento diferente: dependiendo del nivel de precios del mercado, la reserva compra o vende, o el Consejo impone cuotas. En el caso del Cacao, el movimiento de los precios “indicativo” y “diario”, dicta la acción a tomar. Cuando el indicativo se acerca al nivel del precio mínimo señalado en el acuerdo, las cuotas de exportación se aplican efectivamente y se relajan progresivamente, a medida que mejore el precio; por el contrario, si éste llega a niveles altos, la Reserva está facultada para vender. En estos dos acuerdos, los precios mínimo y máximo pueden ser revisados por el consejo, incluso cuando *la paridad de las monedas cambia*.

En el Acuerdo del Trigo después de 1959 los precios juegan un papel

¹⁰¹ Art. 6 CCT 1967. En 1962 no se logró acordar un margen.

¹⁰² Art. 27 5o. AIE y 29 (1) AICC 1975. Ver arts. 34, 35, 40, 41 AICC 1975.

diferente a aquél que tienen en otros acuerdos, especialmente si se considera la libertad para transar dentro del margen de precios; un comité de revisión de precios es responsable de las declaraciones de precio máximo y de la acción pertinente respecto de precios mínimos. Este comité puede intervenir en cooperación con el consejo cuando se vean amenazados los objetivos del convenio.¹⁰³ En contraste con la obligación de los miembros exportadores cuando se sobrepasan los precios máximos, los países importadores no están sujetos a ninguna obligación cuando los precios caen por debajo del mínimo. (Antes de 1959, no existía ninguna obligación para los países importadores de comprar al precio mínimo).

El ciclo de auge que domina el comercio del Café atestiguan la inestabilidad de este producto básico cuando se deja al mercado libre; es comprensible la necesidad de controlar las exportaciones, lo que indirectamente determina precios. La misma situación se aplica al Acuerdo del Azúcar. En estos dos productos básicos, las obligaciones recaen sobre los exportadores; a los importadores solamente se les recomienda procedimientos y medios de ayuda a los exportadores, en su esfuerzo por asegurar que las ventas se realicen a precios consistentes con los del acuerdo.

En forma específica el Acuerdo del Café 1968 establece (modificado en 1976) que el precio no debiera dejarse caer por debajo de los niveles de precio de 1962, que es estimado el límite razonable más bajo.¹⁰⁴

El Acuerdo del Azúcar es el único que contiene un artículo referente a subsidios. Los miembros que recurran al subsidio de las exportaciones deben someter el esquema de subsidio al control del consejo, de acuerdo con el art. 50 del Acuerdo 1968. Si este esquema infringe los derechos de otros miembros, el responsable deberá limitar su operación.

2.6.4 Regulación de las importaciones

Todos los acuerdos sustentan el principio general de otorgar trato preferente a quienes no sean miembros, recayendo las obligaciones ya anotadas en los miembros exportadores. Los importadores se encuentran en una posición privilegiada; sus compromisos, *stricto sensu*, no están supervisados, ni son básicamente obligaciones positivas. Un ejemplo típico de obligaciones negativas en los acuerdos de cuotas de exportación se encuentra en el art. 28 del Acuerdo del Azúcar 1968. Los países importadores solamente se obligan a no importar más azúcar de los países no-miembros, como grupo, que el volumen promedio importado fijado con base en el periodo previo, y a prohibir todas las importaciones de este tipo

¹⁰³ Art. 8 CCT 1967.

¹⁰⁴ Art. 27 (2) AIC 1968; art. 38 AIC 1976 y 29 AIA 1968 (régimen de precios).

cuando los precios lleguen a niveles demasiado bajos. Su violación conduce a descuento en las importaciones que se autorizarán en el siguiente año; los miembros exportadores pueden ser liberados de sus obligaciones hacia los importadores delincuentes. Aún más, como en los acuerdos del Café o del Cacao, sus derechos pueden suspenderse o el miembro puede incluso ser expulsado.¹⁰⁵

En el del Trigo y debido a los arts. 4, 5, 6 de la Convención 1967, existe solamente un principio *bona fide* de parte de los importadores: si importan de no-miembros, deben hacerlo a un precio consistente con el margen de precios y no al determinado por las fuerzas del mercado. Aún más, los países importadores pueden ser liberados de sus obligaciones cuando surjan dificultades en su balanza de pagos o en sus reservas monetarias, o en tiempos de crisis:¹⁰⁶ esto confirma su posición privilegiada.

En el Acuerdo del Estaño las regulaciones a las importaciones se limitan a aquellas derivadas de la enajenación de reservas no comerciales.

El Acuerdo del Cacao 1975 prevé en su art. 55 que las importaciones de no-miembros deben ser limitadas, en términos equivalentes a aquellos del Café y del Azúcar. No obstante, cuando el precio "indicativo" cae debajo del mínimo, estas importaciones deben reducirse a la mitad; no existe limitación cuando ese precio está por encima del máximo. Los contratos concluidos sobre una base *bona fide* a precios bajo el nivel mínimo están exentos de limitación.

2.6.5 Fondos especiales

El art. 44 del Acuerdo del Azúcar 1968 instituye un fondo especial para hacer frente a casos especiales de asistencia a los países en vías de desarrollo, dando prioridad a los países pequeños sumamente dependientes o en proceso incremental de dependencia de la exportación de azúcar.

Asimismo, encontramos que el art. 16 del Acuerdo del Aceite de Oliva establece un fondo con carácter publicitario para promover el consumo. Y finalmente está el Fondo especial del Café para la promoción, instituido en el art. 47 del Acuerdo 1976.¹⁰⁷

2.6.6 Regulaciones suplementarias

En los acuerdos se encuentran normas de carácter complementario rela-

¹⁰⁵ Arts. 45 (5) AIC 1976; art. 55 (7) AICC 1975; art. 20 (3) ccr 1967.

¹⁰⁶ Arts. 12 y 13 ccr 1967.

¹⁰⁷ También otro Fondo en art. 55.

tivas a mezclas y sucedáneos, tendientes a evitar la adulteración de productos básicos y normas relativas a su transformación que se fomenta en los países en desarrollo, sin implicar un tratamiento discriminatorio que trastorne a otros miembros; el art. 44 del Acuerdo del Café 1968 (modificado en 1976) y el art. 54 del Acuerdo del Cacao 1975 son ejemplo: de detectar un perjuicio, facultan a los consejos a intervenir interponiendo sus "buenos oficios" y la aplicación de contramedidas que resarzan el daño.

La promoción del consumo de los básicos resulta esencial y, por ello, los AIPB prevén el establecimiento de comités que se abocan¹⁰⁸ a la eliminación de obstáculos que se anteponen a ese propósito. Sin embargo, estos obstáculos han subsistido en su mayor parte.¹⁰⁹

A nivel de "políticas" y "recomendaciones" los AIPB pretenden asegurar una producción equilibrada con el consumo. Los Acuerdos del Cacao y Café son los más ambiciosos, pero la diversidad de intereses de los exportadores restringe los logros obtenidos en esta materia.¹¹⁰ No debemos generalizar, ya que un mayor constreñimiento a la soberanía de los recursos naturales aparece en lo referente a existencias,¹¹¹ marcando los AIPB límites a su acumulación.

Finalmente encontramos a los "certificados de origen", medio de asegurar el cumplimiento de las cuotas; su exhibición es un requisito *sine qua non* en las transacciones para garantizar la legalidad de las exportaciones y reexportaciones.

III. EL DILEMA DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE BÁSICOS VERSUS EL MERCADO LIBRE

1. Fracaso de los acuerdos

La búsqueda del interés económico propio es la razón sobresaliente de que se hayan malogrado los acuerdos de básicos y, en general, del incumplimiento de las obligaciones multilaterales en el comercio internacional.¹¹²

¹⁰⁸ En el trigo no existen este tipo de medidas, ya que debe pensarse que los principales exportadores son países industrializados, resultando atípico respecto de los otros acuerdos, Art. 23 (2) CCT 1967.

¹⁰⁹ Ver en geral., Gros, H. "GATT accomodating generalised preferences" 8 JWI. (1974), p. 341.

¹¹⁰ Ver art. 50 (1) AICC 1975 y comparar arts. 50 y 51 del AIC 1976 con los arts. 48 y 45 AIC 1968.

¹¹¹ Arts. 52 y 53 AIA 1968; 10 y 13 AIA 1959 cuya redacción deriva de la escasez existente en esa época. Arts. 39 y 45 5o. AIE (doc. TD/TIN 5/3, párrafo 16-19).

¹¹² Lomax, D. F., "International Trade and Industrial Policy", NWBQR Mayo 1976, p. 45, pp. 54 y 56; F. T. Mayo 10, 76, p. 4; El-Kosheri, *op. cit.*, p. 117;

Este interés propio se muestra primordialmente en las políticas proteccionistas de los países desarrollados,¹¹³ el uso de preferencias,¹¹⁴ limitación del acceso a los mercados y los subsidios a los productos agrícolas; estas restricciones arancelarias y no arancelarias nos manifiestan la debilidad del principio de la nación más favorecida, que es el corazón del GATT.¹¹⁵ Estas prácticas han lesionado, directa o indirectamente, los intereses de los países en desarrollo en su búsqueda de la industrialización.¹¹⁶ Los países en desarrollo, por su lado, se empeñan en la eliminación de estas políticas proteccionistas y en el establecimiento de relaciones comerciales en términos que les favorezcan, con el fin de reducir la brecha existente entre las naciones ricas y las pobres. Este objetivo es perseguido sin reparar en el daño que puedan sufrir las economías del mundo industrializado.

Los acuerdos de productos básicos han sido criticados a la luz del criterio de "eficiencia" por promover la mala distribución de recursos, por restringir la producción y proteger a los productores ineficientes; y, por lo tanto, por interferir con las fuerzas del libre mercado, bastiones naturales de la estabilidad y el crecimiento económico.¹¹⁷ Debe aducirse como respuesta que el libre comercio y la eficiencia productiva no existen y probablemente nunca han existido; la confianza en las fuerzas del mercado es más que un hecho real,¹¹⁸ un acto de fe en un universo autorregulado.

Por ejemplo, los apoyos gubernamentales al precio en el Trigo parecen sacrosantos, especialmente en los EEUU y la CEE, principales exportadores de este básico. Además, las ambiciones políticas han quebrantado eventualmente cualquier posible control al mercado mundial, como en el Acuerdo EUA-URSS de junio 22 de 1973 o en las transacciones especiales promovidas por los gobiernos, que socavan las transacciones comerciales objeto de los acuerdos del trigo.¹¹⁹

En cuanto al azúcar, la ley norteamericana (hasta 1974) regulaba su producción, que significaba más del 50% del consumo doméstico, estable-

Friedmann, W., "The Relevance of International Law to the Process of Economic and Social Development", ASIL Proceedings (1966), p. 8, en la 11. Ésta parece ser la práctica, aun cuando la reciprocidad es la sanción más importante de un derecho internacional de coexistencia.

¹¹³ Hager, *op. cit.*, p. 319.

¹¹⁴ No existiendo una igualdad económica entre los países, deben otorgarse preferencias generalizadas a los de menor desarrollo. Krammer, "Changing principles governing international trade" 8 JWTL (1974), pp. 228-9.

¹¹⁵ El Convenio de Lomé es caso típico de discriminación, ya que se trata de preferencias otorgadas a un número reducido de países.

¹¹⁶ Klein K., "International Commodity Agreements", OJICL (1976), p. 277.

¹¹⁷ Ver Hager, *op. cit.*, p. 318; Schmidt, "The case against commodity agreements" 28 L&CP (1963), p. 313.

¹¹⁸ Southgate, "World Trade in Sugar" 1 JWTL (1967) p. 616.

¹¹⁹ Klein, *op. cit.*, p. 296.

ciendo cuotas de importación. La CEE ha tendido hacia la autosuficiencia en azúcar y ha acordado sólo comprar e importar a precios de garantía cantidades específicas de azúcar de caña de los países ACP, con el fin de complementar su producción de azúcar de remolacha. Estas prácticas reducen el papel de las fuerzas libres de mercado, desbalanceado, por ende, el mercado mundial y escatimando el alcance de los acuerdos de básicos.¹²⁰

Quizás la crítica mayor a los acuerdos de básicos es que la política de precios representa únicamente propuestas de los productores y soluciones que los favorecen.¹²¹ Se aduce que los precios mantenidos artificialmente causarían un incremento en la producción, debido al deseo de todos los productores de aumentar sus ingresos; por tanto, se pretende que establecer precios a niveles altos sólo beneficia a los productores a expensas de los consumidores y evita que las fuerzas normales del mercado estabilicen los precios a niveles justos.

La Carta de La Habana establecía que los precios debían ser justos para los consumidores y proporcionar ganancias razonables a los productores. Es digno de atención que términos como “justo” y “razonable” se emplean sin definición de lo que deberían ser precios justos. ¿Cómo podemos definirlos?¹²² Parece existir el consenso de que las fluctuaciones de precios afectan el comercio mundial: una declinación en los precios de los productos primarios merma el poder de compra de los países en desarrollo, con relación a los productos manufacturados. Pero, por otro lado, los incrementos de precios de básicos reduce el ingreso real de los países consumidores y afecta negativamente la balanza de pagos de éstos. Sin embargo, los incrementos parecen ser más tolerables que los desplomes de precio, ya que los consumidores de bienes primarios tienen niveles de vida más altos y los productores están más agrupados que los consumidores, y por tanto son más vulnerables.

De ahí que los países productores hayan buscado justificar los incrementos en precio sobre bases tales como la “deuda moral” por la explotación pretérita, o la obligación de los países importadores de satisfacer las necesidades de generaciones futuras. En oposición a estos incrementos, los paí-

¹²⁰ Las regulaciones de la CEE del azúcar constituyen un flagrante ejemplo de dumping en básicos. Smith, Ian, “Sugar Markets in disarray”, 9 *JWTL* (1975), pp. 41 et seq.

¹²¹ Sin embargo, se argumenta que los consumidores ganan al tener suministros regulares con precios donde ejercen control. Edwards J., “The international tin agreement” 3 *JWTL* (1969), p. 243.

¹²² Ver Schaster O., “Just prices in world markets: proposals de Lege Ferenda”, 69 *AJIL* (1975), p. 101; Meade, “International commodity agreements” *Actas de la Primera UNCTAD* (1964), vol. m, pp. 451-2.

ses industrializados han argumentado que éstos pueden ocasionar depresión mundial, causar inflación y empeorar su balanza de pagos.

Los argumentos a favor y en contra de los incrementos en precios parecen tener igual peso.

En los acuerdos de productos básicos —con información adecuada sobre condiciones del mercado y costos disponibles para ambas partes— un precio negociado podría ser tan cercano a ser un precio “justo” como pudiera esperarse dentro del comercio internacional.¹²³

Se reconoce que el éxito de los acuerdos depende ampliamente de la participación y membresía de los principales países productores e importadores. Así, quienes participan en los acuerdos de productos básicos han dudado de su efectividad al encontrarse con la aversión de algunos productores e importadores a formar parte de la organización del producto básico.¹²⁴ Los participantes se sienten incluso tentados a violar su cuota cuando perciben que los países no miembros importantes en el mercado tienen la ventaja de vender a precios mantenidos artificialmente sin ninguna obligación. Así se deja el control de la exportación al oportunismo de los países no-miembros, desencadenando la completa ruptura del esquema restrictivo internacional. Esto sería especialmente claro en un caso como el del café donde Brasil, el mayor exportador, de negarse a participar en el acuerdo y de disponer de sus existencias podría trastornar el precio de mercado y trastocar todos los efectos favorables de un acuerdo.

Otra crítica a los acuerdos surge de la posibilidad de un favoritismo en el sistema de voto. A pesar de que se establezca igual voto a los consumidores que a los productores y se estipule que cada grupo debe representar su propio interés, el voto de un país puede reflejar su propio interés, en ambos grupos. Éste podría ser el caso de países como el RU y los Países Bajos en los Acuerdos del Estaño: en principio son consumidores, pero tienen intereses considerables en los países productores, especialmente en Malasia e Indonesia.

Finalmente, en respuesta a la presión de los países en desarrollo de tener una política internacional para superar el subdesarrollo, se arguye que los acuerdos sobre productos básicos son los instrumentos adecuados para reemplazar “ayuda” por comercio.¹²⁵ Sin embargo, tal como dice Hager:

¹²³ Ej. en doc. TD/COCOA. 4/2 párrafos 3-7, para la fijación del precio en el AICC 1972.

¹²⁴ Galloway, L. T., “The international coffee agreement”, 7 *JWTL* (1973), pp. 358, 361; Rowe, *op. cit.*, p. 192; Klein, *op. cit.*, p. 283.

¹²⁵ Fawcett, J. E. S., “The function of law in international commodity agreements”, 44 *BYBIL* (1970), p. 160; Ver Kronstein, *op. cit.*, pp. 23 et seq., donde analiza como la “ayuda”, además de crear una división de mercados de los países en desarrollo, sujeta su comercio a los donantes.

Los beneficios de AIPB pueden distinguirse de las concesiones gubernamentales en al menos tres aspectos importantes: 1) excepto en esquemas compensatorios las cargas recaen en los consumidores individuales, más que en los gobiernos; 2) dependiendo de la política fiscal del país productor, los beneficios recaen en los productores individuales, y 3) especialmente en la producción de materias primas, los inversionistas extranjeros de países desarrollados pueden beneficiarse mediante el incremento en las utilidades.¹²⁶

2. *Propuestas para la regularización del comercio de básicos*

Con el fin de solucionar muchos de los problemas que enfrenta el comercio de básicos y su sistema regulatorio, se han presentado las siguientes propuestas:

A) *Organización internacional de comercialización*

Esta propuesta¹²⁷ establece una organización monopolizante de todo el comercio del producto básico o que cuando menos domine su mercado: que adquiera su producción a determinado valor, es decir, a precios comerciales de garantía fijados anualmente, a fin de estabilizar los ingresos de exportación de los productores y se encargue de suministrar las cantidades a ese precio único. La propuesta intenta evitar la restricción de la producción, la elevación de precios y la distorsión de los canales de comercialización.

Sin embargo ha recibido críticas por ser similar en sus efectos a la OPEP, si los precios son fijados unilateralmente; si son acordados entre exportadores e importadores, entonces es similar a un AIPB.¹²⁸

B) *Financiamiento compensatorio internacional*

Este esquema¹²⁹ cuya intención es complementar otros acuerdos estabilizadores, aspira a nivelar los ingresos de las exportaciones de productos básicos. Los países productores de básicos que tengan bajas en los ingresos de exportación serían favorecidos por un financiamiento compensatorio, administrado por los países desarrollados. No busca interferir con las fuerzas del mercado e incluye obligaciones recíprocas entre productores y consu-

¹²⁶ *Op. cit.*, p. 320.

¹²⁷ Warmington, "Stabilisation in primary product market: an analysis of conflicting needs and their resolution" 8 *JWTL* (1974), p. 305.

¹²⁸ Edwards A., "The Potential of New Commodity Cartels copying OPEC, or improved international agreements" No. 27 *EIU* (Sept. 1975), p. 6.

¹²⁹ Brown C. P., *Primary Commodity Control* (1975) pp. 166-7, 175 et seq.

midores, y pretende ser de aplicación general y tener bajos costos de operación.

El FMI ha sido hasta ahora la principal organización encargada de la compensación financiera a corto plazo, pero ha sido considerada como "prestamista de último recurso".¹³⁰ El FMI opera mediante giros cuyo objeto primordial en la compensación es estabilizar la cantidad de divisas disponibles para los países en desarrollo. Con este giro compensatorio, los ingresos en divisas se estabilizan mediante créditos otorgados sobre una base temporal durante periodos de ingresos de exportación deficitarios; esta transacción debe ser amortizada en un periodo de 3 a 5 años. El derecho al giro surge al aparecer un déficit de ingresos bajo circunstancias fuera del control inmediato del país exportador. El déficit debe ser la causa de los problemas de la balanza de pagos y la acción correctiva debe ser una condición al giro. Sin embargo, las ventajas de este esquema del FMI son limitadas:¹³¹ la compensación no es automática y está disponible solamente cuando existe déficit en ingresos por un producto básico, reflejándose en la balanza de pagos. Estos factores han desatado la crítica de los países en desarrollo, quienes afirman que el giro del FMI limita en forma demasiado estricta la compensación disponible en la forma en que se determinan las cuotas del FMI y no toma en cuenta el monto del déficit en ingresos de exportación; también argumentan que el periodo de amortización debiera extenderse más allá de los límites actuales.

La Convención de Lomé, que trata *inter alia* con la compensación, establece un esquema para garantizar los ingresos de exportación de los países ACP mediante un mecanismo automático y, por lo tanto, reducir el impacto de fluctuaciones en precio y/o en cantidad.¹³² La Convención de Lomé también estipula el libre acceso a todos los productos industriales y a la mayoría de los agrícolas que lleguen a la CEE de los países ACP sobre una base no recíproca. Aun cuando la Convención no concede a la CEE ninguna de las ventajas de este esquema estabilizador-compensatorio y sólo favorece a un número reducido de países, representa un paso significativo de progreso en las relaciones entre el mundo industrializado y los países en desarrollo.¹³³

¹³⁰ Doc. TD/B/C. 1/166 Supp. 4, párrafo 5.

¹³¹ *Id.*, párrafos 25-32, en los 26-29; Brown, *op. cit.*, p. 178.

¹³² Firmada entre la CEE y 46 países de África, del Caribe y del Pacífico, arts. 16, 17, 19. La CEE ya ha realizado su 1er. pago, *The Economist*, julio 17, 76, p. 64.

¹³³ FAO doc. ESC 75/Misc. 1 (Dic. 1975) párrafo 12.

C) *Proposiciones del Programa Integrado de Productos Básicos*¹³⁴

Los países en desarrollo, deseosos de solucionar los problemas comerciales de básicos, han propuesto un marco institucional que contenga en forma integrada la indización de precios, las reservas de estabilización internacionales, un fondo común para la financiación de las Reservas, compromisos multilaterales, pagos compensatorios y la proliferación de las asociaciones de productores. El esquema aspira a beneficiar por igual a productores y consumidores, para mejorar precios y suministros y así favorecer a la comunidad en su conjunto.

Quizás las facetas más importantes del esquema son el sistema de indización de precios, y el fondo común para la financiación de reservas internacionales. El primero representa el mecanismo ideal para contrarrestar la inflación, preservando a la vez el poder adquisitivo de los países en desarrollo; se asemeja al esquema estabilizador del Convenio de Lomé, en que ambos son esquemas compensatorios para déficits en ingresos de exportación de ciertos básicos para países determinados. Sin embargo, difieren en que el STABEX (Esquema Estabilizador de Exportaciones) está restringido en su aplicación en lo concerniente a países beneficiarios y a productos elegibles, mientras que la proposición de la UNCTAD es aplicable globalmente y para todo producto. El STABEX intenta balancear fluctuaciones a corto plazo en ingresos nominales, mientras que la propuesta de la UNCTAD ambiciona mantener los ingresos en términos reales a niveles mínimos, básicamente mediante la relación de las variaciones en precio de los básicos con los precios de las manufacturas.

El sistema de indización inevitablemente requeriría grandes sumas de capital, inobtenible entre los países en desarrollo y por tanto sería necesaria la participación de los países occidentales industrializados, de los países desarrollados socialistas y de los miembros de la OPEP.

De cualquier manera, parece que los beneficios del sistema son difíciles de realizar, especialmente cuando su implementación a escala mundial constituiría una empresa formidable bajo las condiciones políticas y económicas prevalecientes.¹³⁵

Los países en desarrollo consideran que el propuesto fondo común para el financiamiento de reservas¹³⁶ es la prueba de la disposición del mundo industrializado de aceptar el NOEL. Es el elemento integrador de este programa de productos básicos y su finalidad esencial es proveer el financiamiento necesario para la operación de las reservas. Tanto los países export-

¹³⁴ Docs. TD/B/C. 1/166 y sus supps., TD/183 párrafo 54, y la "Declaración de Manila", pp. 10 et seq.

¹³⁵ Schaster, *op. cit.*, p. 108.

¹³⁶ TD/B/C. 1/196 y TD/B/C. 1/166/Supp. 2.

tadores como los importadores contribuirían a los fondos, así como los miembros de la OPEP y quizás instituciones financieras internacionales. Se establecería una organización internacional para operar como una combinación de Institución Financiera y Sociedad Mercantil; la función de toma de decisiones sería ejercitada por un cuerpo representativo de productores, consumidores e inversionistas.

Sin embargo, el foro de la IV UNCTAD (Nairobi, mayo 1976) demostró ser completamente incapaz de llegar a un acuerdo sobre el establecimiento del fondo. Países como los Estados Unidos, Alemania, Japón y el Reino Unido se opusieron a su creación, con argumentos como el de que los fondos para el desarrollo serían distraídos de proyectos valiosos.¹³⁷ EU propuso la creación de un Banco Internacional de Recursos cuya finalidad fuese facilitar la inversión privada directa vía bonos y obligaciones, para la explotación de los recursos naturales. En particular, los fondos serían encauzados hacia los países en desarrollo más pobres, cuyos gobiernos no simpatizaran con la inversión extranjera privada. No obstante, existen aún preguntas sin respuesta: ¿cuál es la novedad de esta propuesta? ¿Qué diferencia existe entre ésta y el sistema de "ayuda" establecido en el BIRF? ¿Quién operaría la inversión, compañías multinacionales estadounidenses...?

3. *El ejemplo de la OPEP*

El acierto abrumador de la OPEP ha alentado a los países en desarrollo en el intento de establecer acuerdos similares.¹³⁸

Ciertamente, los acuerdos de productores en el comercio de básicos no son nuevos y una parte substancial del comercio mundial se ha conducido por medio de ellos.¹³⁹ Exitosos cárteles internacionales aseguran el control nacional sobre precios y niveles de producción y también, como la OPEP, aumentan precios. Los productores se han dado cuenta de que mediante la unión de sus fuerzas podrían tener el poder de emanciparse del llamado "mercado libre", regla que ha favorecido inevitablemente a compradores económicamente poderosos entre los países desarrollados.¹⁴⁰

¹³⁷ F. T. junio 1, 76, p. 13; *The Economist*, mayo 8, 76, pp. 95-96; *Le Monde* mayo 5, 76; Sin embargo, parece que empiezan a cambiar de opinión, *The Economist*, abril 9, 77, p. 81.

¹³⁸ Edwards A., *op. cit.*

¹³⁹ Hexner E., *International Cartels* (1946); Mason, E. S., *Controlling world trade, cartels and commodity agreements* (1946).

¹⁴⁰ Frank T. H. and Chesler E. R., "At arms length: the coming law of collective bargaining in international relations between equilibrated states"; 15 *VJIL* (1975), pp. 591, 599.

Sin embargo, el acierto de la OPEP no ha sido repetido a la fecha por ningún otro grupo de productores de básicos. Existen asociaciones de productores establecidas en bauxita (AIB), cobre (CIPEG), mineral de hierro; plátanos, caucho natural, azúcar, estaño, cacao, café, te y fosfatos han sido sugeridos como básicos susceptibles de formar cárteles.¹⁴¹ Pero la mayoría no están protegidos, como los productores de petróleo, contra las represalias económicas y la confrontación política de los importadores.¹⁴² Por otro lado, los productores son numerosos y su posición económica individual es endeble; los productos básicos que producen están dispersos en todo el mundo. Algunos son perecederos, no todos son de importancia crucial para las economías de los consumidores y otros están amenazados por la existencia de depósitos de recursos no explotados y por la competencia de sucedáneos o sintéticos. Estas condiciones desfavorables no se aplican al cártel del petróleo, siendo por tanto difícil de copiar la unidad y cohesión de sus miembros.

Sin embargo, la posibilidad existe. Citando a Edwards:

Algunos de estos intentos podrían tener éxito. Otros fracasarían. Pero incluso muchos de los fracasos podrían dañar los intereses en los países importadores, cuando menos a mediano plazo (provocando inflación mundial), ocasionando trastornos al comercio normal.¹⁴³

Aun cuando los intentos de cartelización se frusten, sus miembros pueden recurrir a fijar precios indirectamente en el curso del comercio convencional como en la Bolsa de los Metales de Londres.

Los productores que participen dominando el mercado y que por ello neutralicen a otros pequeños, estarán en posibilidad de regular el precio de cotización por su fuerza en las ventas y adquisiciones ocasionales, dependiendo de la estructura del mercado.¹⁴⁴

Es a todas luces interesante advertir cuán poca protección legal existe en contra de la cartelización. Los cárteles son arreglos contractuales regidos por su propia ley autónoma, interpretados y cumplimentados de acuerdo con la voluntad de las partes. La ley regula sus actividades y aspira a restringir cualquier efecto indebido sobre el comercio.¹⁴⁵ Esto se efectúa por medio de reglas de derecho público, actos o decisiones administrativos, arreglos contractuales, por derechos de propiedad, por directivas y por

¹⁴¹ Edwards A., *op. cit.*, pp. 94-5 y Sección IV.

¹⁴² Klein, *op. cit.*, p. 283. La Ley de Comercio de EU, 1974, deniega el tratamiento de la nación más favorecida a los estados que formen parte de una asociación de productores.

¹⁴³ *Op. cit.*, p. 92.

¹⁴⁴ Kronstein, *op. cit.*, p. 88, caso del Brasil con el café.

¹⁴⁵ *Id.*, pp. 153, 40.

la prohibición de la competencia desleal.¹⁴⁶ Lo anterior forma parte del derecho nacional, más que del internacional.

4. *El futuro de las regulaciones del comercio de productos básicos*

No es alentador contemplar el futuro del derecho internacional del comercio de productos básicos; las diversas causas económicas y políticas fundamentales han minado el *statu quo* legal para su comercio —i.e., la Carta de La Habana, el GATT y los acuerdos específicos. Incluso ahora la estratificación de la sociedad mundial jerarquizada en potencias mundiales, potencias medias y pequeños estados ha cambiado, ocasionando mayor equilibrio entre el grupo de productores y el de consumidores, cuyos irreconciliables intereses constituyen la amenaza de una guerra económica. Existen otros cuatro factores que sin ser estrictamente económicos son pertinentes:

a) Hasurgido una capacidad nuclear aun entre los países económicamente débiles como la India, facultando a la nación a constreñir un comportamiento particular de otras. Otro factor que quebranta el orden existente es el incremento de la guerra de guerrillas y el sabotaje. Todos estos medios pueden ser empleados para amenazar la seguridad de otras naciones.

b) Los países desarrollados aún se muestran ideológicamente renuentes a acoger los acuerdos de productos básicos¹⁴⁷ con la esperanza de que los precios en el mercado libre alcancen un equilibrio natural. Esta renuencia parece injustificable, ya que desde el principio de la década de los setentas hemos presenciado agudas fluctuaciones en los precios de los productos básicos (estimulados en ocasiones por los déficits) y la especulación (quizás empeorada por los fracasos de los AIBS previos). Dicha postura es injustificable, sobre todo cuando se reconoce a la inflación como la principal inquietud económica de casi todos los países desarrollados. Los precios parecen alcanzar niveles sin precedente, como en el "auge" de 1972-4¹⁴⁸ que tuvo efectos dañinos para los consumidores.¹⁴⁹

c) En la misma forma en que se emplea el poder militar para obtener seguridad económica, lo cual fue proscrito por el art. 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas, estamos atestiguando el uso incrementado del poder económico y la fuerza política para lograr los objetivos económicos y la seguridad nacional. La ofensiva económica de EU de agosto-diciembre 1971 y la del Petróleo Árabe de octubre 1973-marzo 1974 son claros ejem-

¹⁴⁶ Fawcett, *op. cit.*, p. 158.

¹⁴⁷ Klein, *op. cit.*, pp. 284-286.

¹⁴⁸ *Sunday Times*, abril 18, 76, p. 50; *The Economist*, enero 3, 76, pp. 46-47; *Time*, julio 19, 76, p. 54.

¹⁴⁹ Ver F. T. mayo 28, 76, "Nestle's Commodity worries".

plos. Este poder económico puede ser particularmente perjudicial y amenazante cuando, como en el caso de la reducción de la producción de petróleo árabe de finales de 1973, cada país no comunista se sacudió al notar cuán dependiente era de eventos fuera de sus fronteras. El uso del "poder económico" derivado del comercio de productos básicos es también perceptible cuando los países intentan formar asociaciones similares a la OPEP con fines de desarrollo.

Este poder económico puede justificarse sobre la base de que el pleno empleo, la estabilidad económica, el crecimiento equilibrado y la obtención de la riqueza nacional son objetivos legítimos de las políticas económicas internacionales,¹⁵⁰ sin embargo, los medios de conseguir estos fines para justificar el uso de la fuerza económica pueden ser ilegítimos. No obstante, de hecho se han realizado intentos para legitimizarlos sobre la base de los principios de soberanía sobre los recursos nacionales¹⁵¹ y de la no intervención.¹⁵²

Es claro que los compradores buscarían debilitar el poder económico de los productores y *vice versa* usando medidas coercitivas que se justifican en principio, pero que no por ello dejan de ser discutibles, ya que el derecho internacional pertinente está en embrión.¹⁵³

d). Existe también desacuerdo político creciente en cuanto a la forma que el derecho comercial de básicos deba tomar, como puede apreciarse en las diversas negociaciones. Los países en desarrollo han presentado un frente común a fin de solventar los problemas sobre básicos a través del NOEL¹⁵⁴ Han rechazado ciertas normas consideradas como la expresión de la supremacía política y económica de que disfrutaban los países desarrollados.¹⁵⁵ La UNCTAD y el "Grupo de los 77" pretenden ser las bases organizativas para engrandecer la fuerza de negociación de los países en desarrollo. Asimismo, los países consumidores han tomado represalias confrontando a los países en desarrollo a través de organizaciones como la OCDE o mediante conferencias *ad hoc*.

Su relación es similar a la que existe entre la fuerza laboral y los patronos en los países industrializados;¹⁵⁶ los trabajadores y los países en desarrollo por un lado y por el otro, los patronos y los países desarrollados.

¹⁵⁰ Hexner, "Worldwide..." *op. cit.*, p. 354.

¹⁵¹ NUAG res. 1803 (XVII), regla tentativa de *jus cogens*, Brownlie, *Principles of Public International Law* (1973), p. 500.

¹⁵² Friedmann, "Intervention and the developing countries", 10 *VJIL*, pp. 213 et seq; NUAG res. 2625 (XXV).

¹⁵³ Bowett, "Economic Coercion and Reprisals by States", 13 *VJIL* (1972) p. 1.

¹⁵⁴ White, R. C. A., "A new international economic order", 24 *ICLQ* (1975), p. 552.

¹⁵⁵ Friedmann, *op. ult. cit.*, p. 205; Southgate, *op. cit.*, p. 619.

¹⁵⁶ Hager, *op. cit.*, pp. 321 et seq; Frank; *op. cit.*, pp. 601 et seq.

En ningún caso existe un "campo neutral" en el cual se negocien salarios o acuerdos de básicos.

5. Conclusiones

Existe una debilidad institucional dentro de los acuerdos de básicos, es decir, la retención de la autonomía nacional y soberanía de los miembros. Tradicionalmente, la soberanía se somete a las organizaciones internacionales sólo para la adopción de reglas internas referentes a asuntos organizativos, *status* del personal y obligaciones presupuestarias. Sin embargo, *prima facie*, en los acuerdos de productos básicos es más amplio y manifiesto. Las funciones cuasi-legislativas, cuasi-judiciales de los consejos (asesorados por comisiones técnicas consultivas) son testimonio de este sometimiento. En principio, los consejos constituyen los medios idóneos para solucionar los problemas que surjan en el comercio de productos básicos: políticas de precio, asignación de cuotas, etc. En este campo, los factores que califican a los consejos especialmente son el sistema de voto ponderado, las restricciones del "poder de veto" y el efecto obligatorio que las resoluciones del Consejo tienen aún sobre los miembros disidentes.

No obstante esto, la evasión de obligaciones es un problema común en los acuerdos de productos básicos. El éxito parece depender más de la terminación y actitudes de los países miembros que de las características técnicas del instrumento mismo; esto debilita los principios de *pacta sunt servanda* y de buena fe. Existe la necesidad de someter efectivamente los derechos de soberanía nacional de los miembros de los AIPB.

Podría argumentarse en contra de una organización supranacional, sobre la base de las inequidades resultantes de un sistema de general aplicación para sus integrantes. Sin embargo, supongamos que un miembro es incapaz de llevar a cabo el cumplimiento de una obligación, o que un cambio fundamental de circunstancias altera el *statu quo* de sus obligaciones existentes; casos como éstos están previstos por los principios de derecho internacional como justificantes de la exención de sus obligaciones contractuales.¹⁵⁷ Aún más, los consejos de los acuerdos de productos básicos están facultados para exonerar al miembro de sus obligaciones, sin considerarlo responsable del incumplimiento.¹⁵⁸ Los acuerdos también establecen un sistema instituido para la solución de las controversias;¹⁵⁹ de

¹⁵⁷ Arts. 61 y 62 de la Convención de Viena sobre Tratados (1969); Caso *The Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*. C.P.I.J. (1929/32) Serie A, No. 22 y A/B, No. 46.

¹⁵⁸ Por ej. art. 60 AICC 1975.

¹⁵⁹ Metzger, "Settlement of international disputes by non-judicial methods" 48 AJIL (1954), p. 504.

acuerdo con esto, las partes observan la regla *nemo iudex in re sua*, otorgando al consejo autoridad para solucionar las controversias que surjan en el comercio de básicos.

Dentro de este último contexto aparece otra debilidad institucional, o sea la incapacidad del consejo para exigir el cumplimiento de sus decisiones. Las sanciones dictaminadas contra un miembro que incumple pueden llegar a la suspensión, la privación de derechos e incluso a la expulsión. No obstante, los miembros sancionados pueden desdeñar la decisión, sabiendo que si son expulsados pueden aprovechar las políticas de precios de los acuerdos sin contraer mayor obligación; alternatively, el miembro expulsado puede malbaratar el básico y aprovechar que los compradores estén deseosos de pagar insuficientemente los precios establecidos por el acuerdo. De esta manera, se distorsionan los efectos favorables del acuerdo para quienes continúen siendo miembros. Sin embargo, en el derecho internacional se reconoce que los estados al incumplir sus obligaciones internacionales pueden sufrir represalias económicas o medidas justificables en defensa propia, proporcionales al daño causado.¹⁶⁰

Desafortunadamente esto es todavía materia en ciernes en el derecho internacional.¹⁶¹ Los recursos institucionalizados en contra de medidas económicas coercitivas están limitados a casos como el art. xxm del GATT, que no es un organismo universal.

Como consecuencia, debe otorgarse mayor autoridad a los consejos de acuerdo del producto básico de que se trate, si se desea que las obligaciones derivadas sean cumplidas y que los problemas del comercio de productos básicos sean resueltos equitativamente.

Resumiendo nuestras conclusiones, parece no haber un previsible *consensus ad idem* en lo referente al comercio de básicos y a su regulación; está surgiendo un equilibrio entre países en desarrollo e industrializados con la resultante falta de hegemonía, consistente con la máxima *par in parem non habet imperium*. Es ésta una situación fluida, sin norma específica de regulación, que podría en el futuro obstaculizar la paz y el orden mundial.

ABREVIATURAS

ACP	Países de África, del Caribe y del Pacífico
AIA	Acuerdo Internacional del Azúcar
AIAO	Acuerdo Internacional del Aceite de Oliva
AIB	Acuerdo Internacional de la Bauxita
AIC	Acuerdo Internacional del Café

¹⁶⁰ Bowett, *op. ult. cit.*, pp. 2, 5 et seq.

¹⁶¹ *Id.*, pp. 4, 12. Ver su más reciente manifestación en el art. 32 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

AICC	Acuerdo Internacional del Cacao
AIE	Acuerdo Internacional del Estaño
AIPB	Acuerdo Internacional sobre Productos Básicos
AIT	Acuerdo Internacional del Trigo
AJIL	American Journal of International Law
ASIL	American Society of International Law
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BYBIL	British Yearbook of International Law
CCT	Convenio sobre el Comercio del Trigo
CEE	Comunidad Económica Europea
CICAIPB	Comité Interino de Coordinación de los Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos
CIPEG	Consejo Intergubernamental de los Países Exportadores de Cobre
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CLR	Columbia Law Review
CMLR	Common Market Law Reports
CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EIU	The Economist Intelligence Unit
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FT	Financial Times
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GJIGL	Georgia Journal of International and Comparative Law
IAEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IL	International Lawyer
ILC	International Law Commission
ILR	International Law Reports
JO	Journal Officiel des Communautés Européenes
JWTL	Journal of World Trade Law
L&CP	Law and Contemporary Problems
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
NUAG	Naciones Unidas Asamblea General
NWBQR	National Westminster Bank Quarterly Review
NY	Nueva York
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIC	Organización Internacional del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de los Países Exportadores de Petróleo
RC	Recueil des Cours. Academia de La Haya
RJC	Recueil de la Jurisprudence de la Cour (Luxemburgo)
RU	Reino Unido
STABEX	Esquema Estabilizador de las Exportaciones (CEE)
TD	Documentos preparados para las Conferencias de la UNCTAD

TD/B/-	Documentos preparados para la Junta de Comercio Desarrollo
TD/B/C.1/-	Documentos preparados para la Comisión de Productos Básicos
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
VJIL	Virginia Journal of International Law
zaöRVR	Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völ- kerrecht