



Asamblea General

Distr. general
28 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 53 d) del programa provisional*

Cuestiones de política macroeconómica: productos básicos

Tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General, de conformidad con lo solicitado por la Asamblea en su resolución 63/207, de 19 de diciembre de 2008, el presente informe sobre las tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos, preparado por la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

* A/64/150.



Tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos

Informe preparado por la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Resumen

Desde mediados de 2008, cuando se preparó el informe anterior sobre las tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos (A/63/267), se han registrado en los mercados de esos productos algunos de los episodios más dramáticos de la evolución de los precios de dichos productos. Tras alcanzar esos precios su máximo nivel histórico a mediados de 2008, en valores nominales y en algunos casos, reales, se desató una vertiginosa espiral descendente como resultado de la crisis económica y financiera mundial y los precios se derrumbaron, llegando a su nivel más bajo a comienzos de 2009. Desde entonces, los precios han comenzado a recuperarse. Actualmente, todas las partes interesadas en los productos básicos están tratando de determinar cuál podría ser la dinámica de los precios en el futuro y de evaluar las consecuencias de las pronunciadas fluctuaciones de los precios de los productos básicos para el comercio y las finanzas y para la situación de los productores, los usuarios y otras partes interesadas de ese sector de la economía.

Al buscar respuestas a estas cuestiones es importante tener en cuenta las causas de este último episodio de abrupta subida y caída de los precios de los productos básicos y de las fuerzas que han provocado la reciente conmoción de los mercados de esos productos. Una cuestión clave es la medida en que los factores fundamentales y no fundamentales del mercado han influido en la dinámica de los precios de los productos básicos. En el presente informe se analiza la ponderación relativa de ciertas variables fundamentales del mercado, como la interacción de la demanda y la oferta y la especulación como factores clave de la formación de los precios, y se llega a la conclusión de que es necesario utilizar una combinación apropiada de instrumentos de reglamentación y del mercado a fin de aumentar la estabilidad de los mercados de los productos básicos.

Algunos de los efectos de la actual crisis económica en el sector de los productos básicos han sido la disminución de la demanda de esos productos, la contracción de la financiación en ese sector y la cancelación de inversiones; todo ello, a su vez, ha contribuido a la desaceleración de la actividad económica en los países que dependen de dichos productos. Por lo tanto, es imprescindible que la respuesta colectiva a la crisis actual incluya políticas que aborden las cuestiones estructurales del sector de los productos básicos a más largo plazo y que integren las medidas relativas a los productos básicos en estrategias más amplias de desarrollo y reducción de la pobreza. La comunidad internacional, incluida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), podría contribuir activamente al respecto redoblando sus esfuerzos por lograr un consenso, en particular en el plano intergubernamental. Para reforzar ese proceso, la UNCTAD ha iniciado una serie de foros y consultas de alto nivel sobre los productos básicos en los que participan múltiples partes interesadas, preparando así el terreno para que los enfoques que se adopten estén más firmemente basados en el consenso.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Evolución reciente de los mercados de productos básicos: el período de auge y el inicio de la fase descendente.....	4
III. La inestabilidad de los mercados y los precios de los productos básicos: la interacción de los factores fundamentales y no fundamentales del mercado.....	15
IV. Consecuencias de la crisis para el comercio de productos básicos y su financiación.....	20
V. Consecuencias de la crisis para los países exportadores e importadores de productos básicos.....	21
VI. Mejoramiento de los marcos normativos e institucionales para la economía mundial de los productos básicos.....	23
 Anexos	
I. Auge, caída y recuperación parcial de los precios de los productos básicos en 2008-2009.....	26
II. Participación en las importaciones mundiales de productos básicos, 1996-1998 y 2004-2006.....	27

I. Introducción

1. El presente informe ha sido preparado atendiendo a lo dispuesto en el párrafo 4 de la resolución 63/207 de la Asamblea General, en la que la Asamblea pidió al Secretario General que le presentara, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, un informe sobre los productos básicos.

2. Desde mediados de 2008, cuando se preparó la última nota sobre el tema, se han registrado en los mercados de productos básicos algunos de los episodios más dramáticos de la evolución de los precios de esos productos. Tras alcanzar esos precios su máximo nivel histórico a mediados de 2008, en valores nominales y, en el caso de los minerales, los metales y el petróleo crudo, en valores reales, se desató una vertiginosa espiral descendente como resultado de la crisis económica mundial, y los precios se derrumbaron llegando a su nivel más bajo a comienzos de 2009¹. Desde entonces, los precios han comenzado a recuperarse.

3. En el presente informe se procura responder a un interrogante: cuáles son las fuerzas que determinarán la dinámica de los mercados de productos básicos en el futuro y, en particular, los precios. Con ese fin, se examinan las causas del alza y la caída de los precios de esos productos, que pueden ayudar a discernir el momento en que la situación mejore y hasta qué punto. En la sección II se analizan el ciclo más reciente y los hechos ocurridos en relación con los principales grupos de productos básicos. En la sección III se examinan las relaciones dinámicas entre los factores fundamentales y no fundamentales que determinan los precios de los productos básicos. En la sección IV se evalúan las repercusiones de acontecimientos recientes en el comercio y las finanzas en esta esfera, y en la sección V se analizan las repercusiones de la crisis en los países exportadores e importadores de productos básicos. En la sección VI figuran las conclusiones y se esbozan algunas ideas sobre la necesidad de que la comunidad internacional, incluida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), adopte medidas de apoyo, así como sobre el alcance y orientación de esas medidas, para abordar la cuestión de los productos básicos en el contexto de las crisis actuales.

II. Evolución reciente de los mercados de productos básicos: el período de auge y el inicio de la fase descendente

4. En la década actual, los mercados mundiales de productos básicos han experimentado profundos cambios. Prácticamente en todos ellos los precios han subido durante un largo período; en algunos casos, como el del petróleo crudo, ese período ha sido uno de los más prolongados y de mayores aumentos de precios registrados hasta ahora. Sin embargo, la larga etapa de subida de los precios entre 2002 y 2008 llegó abruptamente a su fin en la segunda mitad de 2008, al estallar la crisis económica mundial. Desencadenó la crisis el colapso de un modelo de intermediación financiera que dependía desproporcionadamente de la titularización

¹ En el caso de otros productos básicos, principalmente productos agrícolas, los índices de los precios reales no llegaron a los niveles alcanzados en la década de 1970. En consecuencia, el índice de los precios de todos los productos básicos (excluido el petróleo crudo), tampoco llegó al nivel alcanzado en esa década. Véanse más detalles en el informe sobre las tendencias y perspectivas futuras de los productos básicos (A/63/267).

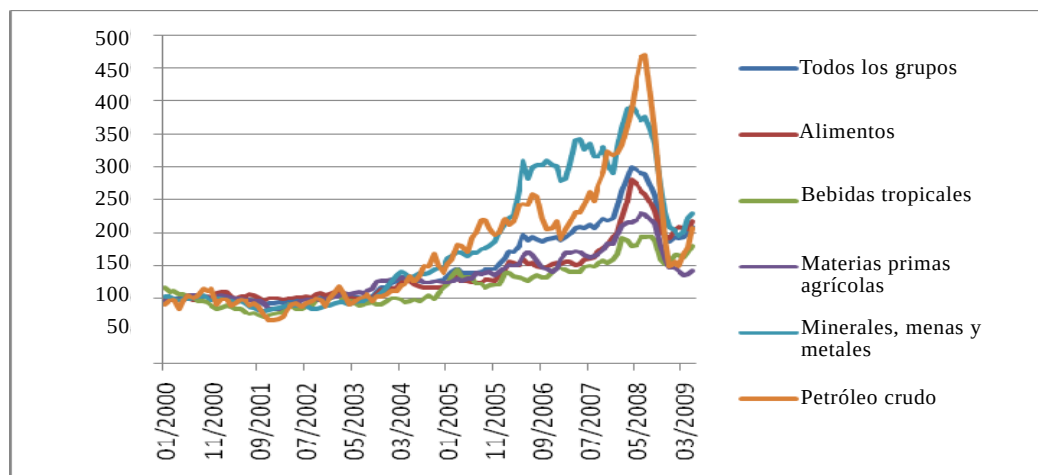
de la deuda y de planes de transferencia del riesgo basados en derivados financieros y en técnicas de evaluación de los riesgos que resultaron ser deficientes. La pronunciada caída de los precios de los productos básicos en la segunda mitad de 2008 hizo que se esfumara la mayor parte de los progresos logrados por los exportadores de productos básicos durante el período alcista en lo que respecta a la relación de intercambio.

5. En la primera mitad de 2009, los precios de los productos básicos se estabilizaron y luego comenzaron a recuperarse lentamente (véase el anexo I al presente informe). En vista de la reciente tendencia de esos precios —muchos han vuelto al nivel alcanzado a mediados de la última etapa de auge— cabe preguntarse si el proceso de recuperación ya ha comenzado y cuán sostenible podría ser. Una cuestión conexas a más largo plazo es saber si en el futuro los precios volverán a los niveles alcanzados antes de la crisis o incluso los superarán.

6. El gráfico 1 muestra la evolución de los precios de los principales grupos de productos básicos a partir de 2000. Esos precios comenzaron a subir en 2002; las tasas de aumento llegaron a su punto máximo en 2008 y bajaron vertiginosamente también en ese año. Tras ese largo período de alza y abrupta caída, los precios se recuperaron parcialmente en los primeros meses de 2009. Parecería que se ha podido frenar la caída y los precios se han estabilizado temporalmente.

Gráfico 1
**Índices de precios de los principales grupos de productos básicos,
enero de 2000 a marzo de 2009**
(2000 = 100)

(En dólares EE.UU.)



Fuente: Boletín de Precios de los Productos Básicos de la UNCTAD.

7. Un hecho digno de mención es que si bien hubo bruscas y considerables subidas de precios durante períodos relativamente breves, el aumento entre 2002 y 2007 fue relativamente gradual, en tanto que el alza registrada en la primera mitad de 2008 y la caída subsiguiente en la segunda mitad del año fueron abruptas.

8. El auge del petróleo continuó en la primera mitad de 2008 a pesar de las claras señales —una de ellas, las incipientes dificultades de los bancos de inversión— de que habría una contracción del crédito en los Estados Unidos. Los precios del crudo subieron a más de 140 dólares por barril después de que el Presidente de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal de los Estados Unidos anunció que el peor momento había pasado y que el crecimiento de la economía estadounidense se reanudaría a partir de la segunda mitad de 2008². Entretanto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) también mejoró sus proyecciones del crecimiento mundial en la segunda mitad de 2008. El episodio final de los espectaculares aumentos de los precios del petróleo a mediados de 2008 se basó en expectativas erróneas de que la economía estadounidense superaría sus dificultades temporales y de que se mantendría la dinámica del crecimiento de la economía mundial. Al desencadenarse la crisis sistémica (que coincidió con el colapso o cuasicolapso de los principales bancos y compañías de seguros de los Estados Unidos), se produjeron rápidamente una recesión y una depresión generales y los precios de los productos básicos comenzaron a bajar vertiginosamente.

9. Los aumentos graduales de los precios son típicos de los períodos de auge de los productos básicos, como resultado de los incrementos progresivos de la demanda más que por problemas relacionados con la oferta. Ello refleja la necesidad de que los operadores marginales cuyos costos son más elevados o las fuentes más alejadas del mercado ofrezcan precios más altos para estimular la absorción de la oferta en el mercado. En los últimos 10 años, la demanda de todos los productos básicos aumentó vigorosamente y la utilización de la capacidad se incrementó en forma constante a medida que entraron en actividad nuevos establecimientos de producción. El principal factor del aumento de la demanda fue el rápido crecimiento e industrialización de varios países en desarrollo, en particular China. La mayor parte del aumento de la demanda de diversos productos básicos puede atribuirse directamente a las crecientes necesidades de la economía china.

10. Ese vigoroso aumento de la demanda en Asia también trajo aparejada una reorientación geográfica del comercio internacional de productos básicos que dio ímpetu al comercio Sur-Sur. Los países en desarrollo adquirieron más importancia como participantes en la economía mundial, no sólo como lugar de origen sino también de destino del comercio internacional de esos productos. La principal fuerza impulsora fue, y sigue siendo, China. Como se muestra en el anexo II del presente informe, entre 1996 y 2006, la participación de China en las importaciones mundiales de productos básicos aumentó del 2% al 6%, mientras que la de la India fue menor. Si bien los países en desarrollo siguen representando menos de la mitad del comercio total de productos básicos (y menos de la mitad de las importaciones mundiales), su importancia en los mercados de esos productos ha aumentado extraordinariamente en el curso de la última década.

11. A medida que siguió creciendo la demanda se pusieron de manifiesto las limitaciones de la oferta —el resultado de décadas de inversiones insuficientes— y,

² www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20080402a.htm.

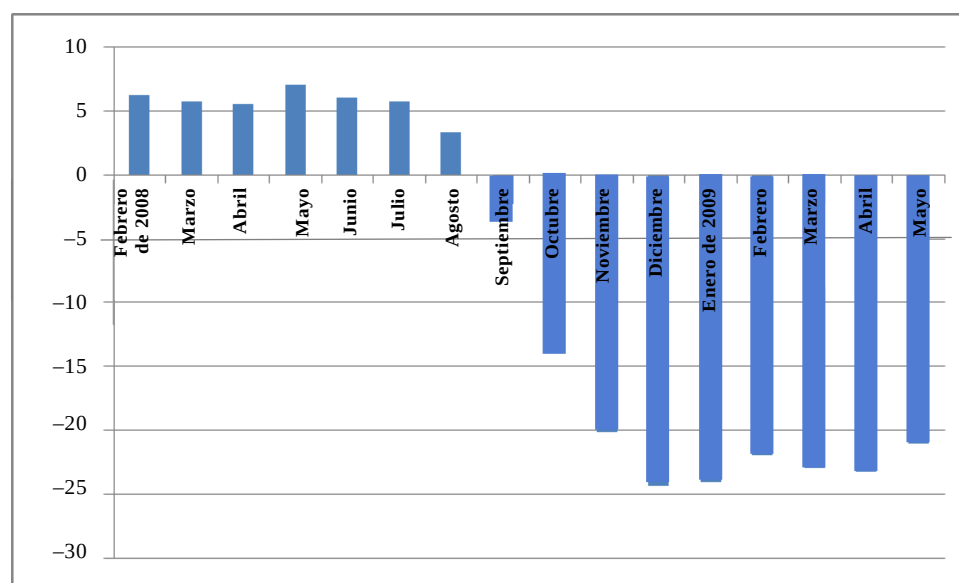
en el caso de algunos productos básicos, la capacidad disponible también resultó ser insuficiente. A medida que los precios aumentaron y los compradores trataron de cubrir sus necesidades y reponer sus existencias, algunos gobiernos intervinieron a fin de reservar suministros para sus poblaciones. Por consiguiente, los precios siguieron subiendo hasta que se desplomó la demanda. La demanda de algunos productos básicos siguió aumentando hasta que se desencadenó la crisis financiera en septiembre de 2008.

12. Aunque es indudable que la caída de los precios de los productos básicos fue mucho más pronunciada de lo que habría sido si no hubiera ocurrido la crisis financiera, sería una exageración decir que una de las principales causas de la crisis fueron los elevados precios de los productos básicos, a pesar de que ello contribuyó a la inflación. En realidad, los precios de muchos de esos productos habían comenzado a bajar antes de desencadenarse la crisis.

13. La evolución del sector siderúrgico, que comprende principalmente la producción de mineral de hierro y otros metales utilizados como insumos en industrias sensibles al ciclo económico, como la construcción y la fabricación de automóviles, maquinaria y equipo, es quizá el mejor ejemplo de cuán profunda y pronunciada ha sido la desaceleración de la economía. En ese sentido, el acero es también una de las materias primas industriales más importantes y por lo tanto puede considerarse que es representativo de los productos básicos en general³.

Gráfico 2

Variación porcentual de año a año de la producción mundial mensual de acero en bruto



Fuente: World Steel Association, www.worldsteel.org.

³ Si bien el acero no es un producto básico per se, la situación en los mercados del acero refleja la evolución de la situación en los mercados de metales de baja ley. Además, los datos sobre el acero son más fáciles de obtener y más dignos de confianza que otros.

14. El gráfico 2 muestra la variación de año a año de la producción mundial mensual de acero en bruto entre febrero de 2008 y mayo de 2009. La producción disminuyó durante cuatro meses a partir de septiembre de 2008 y se estabilizó a un nivel que resultó ser entre un 20% y un 25% más bajo que el año anterior. En diciembre de 2008, la producción llegó a su nivel más bajo y comenzó a aumentar de nuevo. Aparentemente, al menos en el caso del acero, es posible que haya llegado al punto de inflexión⁴.

15. La producción de la mayoría de los productos básicos utilizados en la producción industrial ha experimentado una desaceleración tan marcada como la del acero. La producción de alimentos básicos no se ha visto afectada en cuanto al volumen, ya que es más fácil reducir la utilización de manufacturas que el consumo de alimentos en épocas de penuria económica.

16. Según las cifras del Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc, la utilización mundial de esos dos metales ha seguido una tendencia ascendente desde principios de 2009⁵. En el caso de la mayoría de los productos agrícolas, no es fácil ajustar la producción mes a mes. El Consejo Internacional de Cereales estima que tanto la producción como el consumo y el comercio de cereales aumentaron durante la campaña agrícola de 2008/2009 (julio de 2008-junio de 2009). Se prevé que la producción y el comercio en la campaña agrícola de 2009/2010 se reducirán, en tanto que el consumo de trigo no variará y el del maíz aumentará ligeramente⁶.

17. Es posible que en la recuperación económica influya el importante paquete de medidas de estímulo fiscal (de más de medio billón de dólares) que ha adoptado China para hacer frente a la crisis, destinado principalmente a financiar obras de infraestructura. Los paquetes de medidas análogos adoptados por otros países, aunque muy considerables, han sido de menor envergadura. Se prevé que el efecto directo en la demanda de productos básicos será mucho menor en las economías desarrolladas, donde una fracción más pequeña del producto interno bruto se destina a la utilización de productos básicos. Cuando en otras economías las graves dificultades del sector bancario han impedido la expansión del crédito y, en consecuencia, la transmisión de las medidas de distensión de la política monetaria, los bancos chinos reaccionaron ante esas medidas suministrando activamente crédito a la economía real.

18. Sólo habrá un verdadero repunte de la economía cuando el comercio internacional y, por lo tanto, las exportaciones chinas, se recuperen. La economía china depende menos de las exportaciones de lo que suele pensarse. La demanda interna, que se ha mantenido firme desde que se desató la crisis financiera, posiblemente dé impulso suficiente a la demanda mundial de productos básicos como para que haya al menos una ligera recuperación. En esta etapa, el aumento de la utilización de productos básicos se ha desacelerado a consecuencia de las medidas en gran escala adoptadas para aumentar la eficiencia del uso de la energía y otros minerales, y también de consideraciones de política relativas al cambio climático. Lo mismo puede decirse de muchos otros países de Asia y América Latina, en tanto que la mayoría de los países africanos no han llegado aún a los niveles de ingresos

⁴ World steel short-range outlook, 27 de abril de 2009, www.worldsteel.org.

⁵ International Lead and Zinc Study Group, comunicado de prensa de 17 de junio de 2009, www.ilzsg.org.

⁶ Grain Market Report, núm. 390, 25 de junio de 2009, www.igc.org.uk.

en que los productos básicos, salvo los alimentos básicos, son un componente importante de los gastos.

19. Las fuerzas que impulsan la demanda de productos básicos y que tienen su origen en China y otras economías en desarrollo no han experimentado ningún cambio drástico. No obstante, el menor acceso al crédito y la incertidumbre acerca de la demanda mundial en el futuro podría demorar el retorno de esas economías a sus tasas anteriores de crecimiento económico, lo cual moderaría en ellas la demanda de esos productos. Otros factores, como el estancamiento en los países desarrollados (que duró más de lo previsto), las políticas para hacer frente al cambio climático y las medidas conexas de conservación de la energía y reestructuración también pueden contribuir a reducir la demanda de productos básicos.

20. Para encarar el reciente ciclo de expansión y contracción desde la perspectiva correcta, es útil compararlo con episodios análogos anteriores, a saber: la subida de los precios de los productos básicos en 1973/1974 y 1979/1980 y la subsiguiente caída de los precios del petróleo y otros productos básicos en las décadas de 1980 y 1990. Si bien hay semejanzas y diferencias entre los dos episodios, la cuestión principal que se plantea ahora es determinar si la economía mundial enfrentará de nuevo un prolongado período de precios más bajos de los productos básicos debido a la confluencia de varios factores: la nueva capacidad de oferta, tasas de crecimiento más bajas, nuevas medidas de conservación de materiales y energía, innovaciones tecnológicas y el empleo de fuentes alternativas de energía y de nuevos materiales industriales.

21. Una de las diferencias más importantes entre el ciclo actual y los anteriores es el papel que desempeñan los países en desarrollo como fuente de demanda. Mientras que las economías desarrolladas están consumiendo menos productos básicos que en la década de 1970, la utilización de esos productos ha sido crucial en el sector de más rápido crecimiento de la economía mundial, es decir, las economías emergentes y China en primer lugar. Otra diferencia es la escasa disponibilidad actual de yacimientos petrolíferos de bajo costo y la necesidad de explorar fuentes de combustibles líquidos de costo más elevado. La teoría de que se ha llegado a la tasa máxima de extracción de petróleo es también un factor que podría influir en el estado de ánimo del mercado.

22. Los factores que impulsaron el alza de los precios de los productos básicos en los primeros años de la década actual seguirán surtiendo sus efectos a mediano y a largo plazo. Como resultado del aumento del ingreso per cápita en China, las importaciones de productos alimentarios, como el pescado, las hortalizas y las frutas y el café y el cacao tuvieron tasas de aumento superiores al 10%. Incluso si el crecimiento en China se desacelerara o se orientara más bien hacia la economía interna y dependiera menos de las exportaciones, el aumento del ingreso disponible asegurará que la demanda de productos básicos siga creciendo. China aún está lejos de alcanzar el nivel de vida que suele ir asociado a una desaceleración del aumento de la demanda de productos básicos. Junto con la India, la otra economía emergente de más importancia, China sigue siendo una gran proporción del futuro aumento de la demanda mundial de productos básicos.

23. Por último, las limitaciones de la oferta podrían aumentar las probabilidades de que los precios de los productos básicos suban a mediano o a largo plazo. En el caso de la energía y los minerales, si el auge de los precios hubiera continuado, el estímulo consiguiente habría bastado para generar un gran incremento de las

inversiones. En cambio, la crisis dio lugar a la cancelación o postergación de una gran cantidad de nuevos proyectos. Es improbable que los precios y las condiciones de la demanda en 2009-2010 permitan la reanudación de muchos de ellos. Cuando la demanda vuelve a su nivel anterior después de una crisis y sigue aumentando, se corre un gran riesgo: la posibilidad de que se llegue al límite de la capacidad disponible y que los precios vuelvan a aumentar repentinamente.

24. En lo que respecta a la agricultura, si bien la superficie total cultivada ha aumentado, la mayor parte del crecimiento ha ocurrido en los países desarrollados, y aún no se han producido los muy necesarios aumentos de la productividad que deberían ocurrir en los países en desarrollo. Para satisfacer las necesidades nutricionales de la población mundial, tanto la superficie cultivada como la productividad deberían aumentar en los países en desarrollo; éstos serían los principales factores que impulsarían el aumento de la producción de alimentos.

25. Es posible que la cuestión que haya que plantearse no sea si habrá nuevos aumentos bruscos de los precios de los productos básicos sino cuándo ocurrirán esos aumentos, y qué hacer para atenuar las fluctuaciones de los precios mejorando la coordinación entre los productores y los usuarios de esos productos, lo cual requerirá una evaluación más precisa de la demanda futura y la cuantía de las inversiones necesarias y la adopción de otras medidas en relación con la oferta.

Evolución de la situación por grupos de productos básicos

Energía

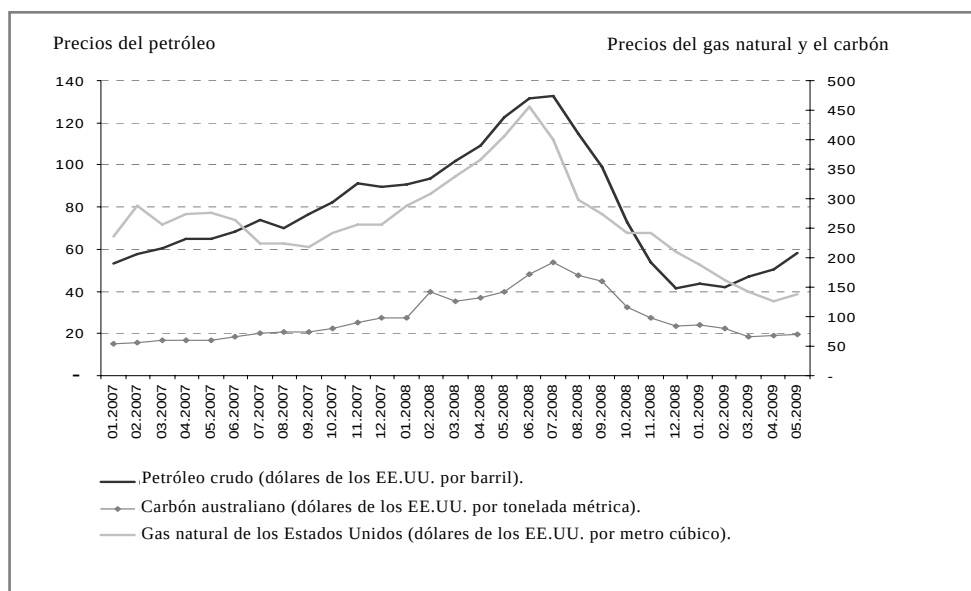
26. Tras aumentar de alrededor de 70 dólares el barril en enero de 2008 a casi 150 dólares en julio de 2008, el precio del petróleo disminuyó una vez que comenzó la recesión y para fines de año había bajado a menos de 40 dólares. A principios de 2009, empero, comenzó a recuperarse (véase el gráfico 3 *infra*). En junio sobrepasó por poco tiempo los 70 dólares por barril. Según el Organismo Internacional de la Energía, lo que impulsó los precios fue, por un lado, la convicción de que la economía mundial se estaba recuperando y por otro, el aumento de la producción de las refinerías. Las tasas de producción y de utilización en ese momento eran algo más bajas que en 2008, y se pronosticó que en 2009 la demanda disminuiría un 2,9% con respecto a 2008⁷. Si bien la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha adoptado medidas para regular su producción y permitir que sólo aumente ligeramente, en los países no pertenecientes a la OPEP la producción está bajando y el volumen de las existencias es algo mayor que en 2008. La Administración de la Información sobre la Energía, de los Estados Unidos, prevé que el precio medio del crudo intermedio del oeste de Texas (WTI) en la segunda mitad de 2009 será de unos 70 dólares por barril —un aumento del 35% con respecto al precio medio en los primeros seis meses del año— mientras que para 2010 se prevé un precio medio de 72 dólares⁸. En julio, los precios del gas natural seguían muy de cerca los precios del petróleo. La demanda de carbón también estaba dando señales de recuperarse. Por ejemplo, los precios al contado del carbón térmico australiano aumentaron a partir de marzo de 2009⁹.

⁷ Informe sobre el mercado de petróleo, 11 de junio de 2009, www.oilmarketreport.org.

⁸ Véase www.eia.doe.gov/steo.

⁹ *The Tex Report*, Tokio, 7 de julio de 2009.

Gráfico 3
**Precios medios mensuales del petróleo crudo, el gas natural
 y el carbón, enero de 2007 a mayo de 2009**



Fuente: Boletín de Precios de los Productos Básicos de la UNCTAD.

Minerales y metales

27. La demanda de productos minerales se redujo drásticamente como resultado del empeoramiento general de la economía. Sin embargo, en el momento de la crisis, los precios de la mayoría de los metales ya habían sobrepasado su punto máximo. En algunos casos, los precios habían llegado a ese punto mucho antes; por ejemplo, los precios del níquel alcanzaron su nivel máximo en mayo de 2007. Como se observará en el gráfico 4, los precios de los principales metales no ferrosos evolucionaron de manera muy distinta durante la fase de repunte de la economía, debido sobre todo a diferencias en la adaptabilidad de la oferta. En el caso de metales como el zinc, que se extraen directamente de minas de tamaño mediano en las que con frecuencia es posible aumentar rápidamente la producción y en que no hay tantos problemas de infraestructura, la oferta aumentó relativamente rápido. También se observará en el gráfico 4 que los precios se recuperaron ligeramente a principios de 2009, principalmente como resultado del aumento de la demanda en China y, en algunos casos, a la liquidación de las existencias.

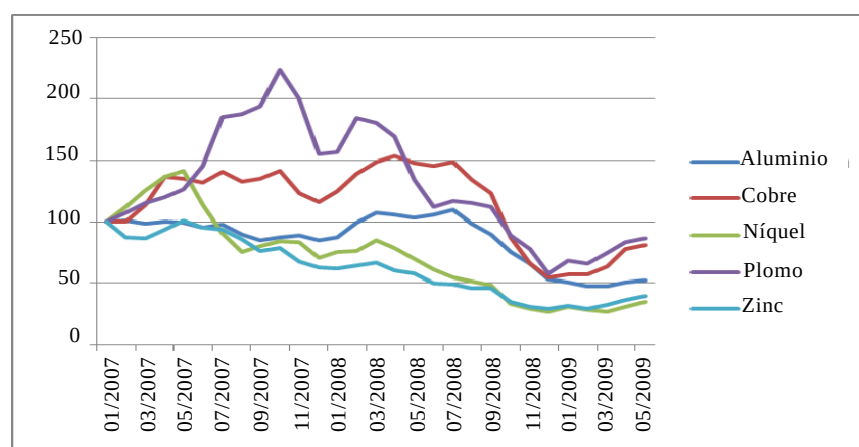
28. Los precios del *aluminio* aumentaron menos que los de otros metales cuando empezó a repuntar la economía, debido, en particular, al persistente exceso de capacidad, que se ha convertido en un problema debido a que ahora la demanda ha disminuido en la mayor parte del mundo como consecuencia de la recesión. En los primeros cinco meses de 2009, la producción de los miembros del Instituto Internacional del Aluminio, que representan alrededor del 80% de la producción mundial, fue un 7% más baja que en el mismo período de 2008¹⁰.

¹⁰ Véase www.world-aluminium.org.

29. La utilización del *cobre* disminuyó un 4% en el primer trimestre de 2009 en comparación con el mismo período de 2008, según el Grupo Internacional de Estudio sobre el Cobre¹¹. En China aparentemente aumentó un 36%, lo cual compensó en parte la disminución del 19% registrada en el resto del mundo. Para 2009 se prevé que la producción sobrepasará ligeramente el nivel de utilización a pesar de los recortes de la producción. Se está utilizando el 77% de la capacidad de las minas y el 75% de la capacidad de las refinerías, en comparación con el 87% y el 85%, respectivamente, en los últimos cinco años.

Gráfico 4

**Índices de precios de los principales metales no ferrosos:
promedios mensuales, de enero de 2007 a mayo de 2009
(Enero de 2007=100)**



Fuente: Boletín de Precios de los Productos Básicos de la UNCTAD.

30. Según el Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc, el nivel de utilización del *plomo* en los primeros cuatro meses de 2009 fue el mismo que en 2008, en tanto que el de *zinc* fue un 11,7% más bajo. La utilización de ambos metales está aumentando principalmente debido a la demanda de China, y los precios de ambos metales, que llegaron a su punto máximo a comienzos del ciclo, aumentaron ligeramente a principios de 2009¹².

31. En 2008, el nivel de utilización global de *níquel* primario fue alto al principio, pero a partir de mediados de año, una vez que se desencadenó la crisis económica mundial, la demanda y la producción de acero inoxidable, que es el uso más importante del níquel, disminuyeron. Se prevé que la producción de acero inoxidable y la demanda primaria de níquel no se recuperarán al menos hasta el segundo semestre de 2009. La producción mundial de níquel primario refinado se redujo en 2008 y volverá a disminuir en 2009. Según el Grupo Internacional de Estudio sobre el Níquel, la utilización de ese metal también disminuyó en 2008 y se prevé que volverá a reducirse un 7,5% en 2009¹³.

¹¹ Comunicado de prensa de 22 de junio de 2009.

¹² Comunicado de prensa de 17 de junio de 2009.

¹³ Comunicado de prensa de 24 de abril de 2009.

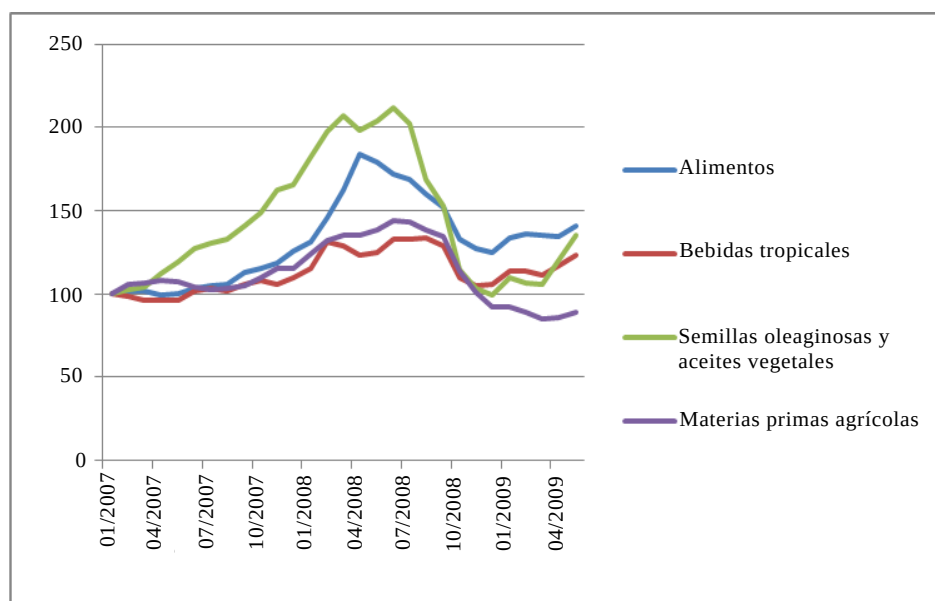
32. La producción mundial de *mineral de hierro*, que en 2008 aumentó un 3,6%, se reducirá drásticamente en 2009, ya que también se prevé que la producción de acero disminuirá hasta un 15%. Los precios relativos de los contratos a largo plazo al tipo de producto más importante bajaron del 26% al 33%, pero los precios de entrega inmediata han subido con respecto a los registrados a fines de 2008 debido al firme aumento de la demanda de China. Los precios corrientes no bastan para cubrir los costos de todos los productores. Como también se está incrementando la capacidad en gran escala, cabe prever que en los próximos años habrá importantes cambios estructurales¹⁴.

Agricultura y silvicultura

33. Como se indica en el gráfico 5, los precios de los alimentos y los de los aceites vegetales y las semillas oleaginosas tuvieron trayectorias muy similares. La creciente demanda de alimentos afectó a ambos grupos, en parte debido al aumento de la demanda directa de productos agrícolas para el consumo humano y de piensos, y en parte debido a que unos y otros suelen cultivarse en tierras del mismo tipo. Si bien hay divergencias de opinión sobre sus consecuencias, es probable que el rápido aumento de la demanda de biocombustibles haya afectado tanto los cereales, ya que el maíz y el trigo se usan para producir etanol, como los aceites vegetales, como el aceite de palma y de colza, que se utilizan para la producción de biodiésel. En el caso de las materias primas agrícolas y las bebidas tropicales, el mejoramiento general de la situación y su subsiguiente empeoramiento parecen haber tenido mucha menos influencia.

Gráfico 5

**Índices de precios de grupos de productos agrícolas básicos:
promedios mensuales, enero de 2007 a abril de 2009
(Enero de 2007=100)**



Fuente: Boletín de Precios de los Productos Básicos de la UNCTAD.

¹⁴ The Iron Ore Market 2008-2010, UNCTAD, junio de 2009.

34. En el grupo de productos alimenticios, hay claras diferencias entre los alimentos básicos y los piensos, incluidos los cereales y la harina de pescado, y los productos de mayor precio para el consumo humano directo, como la carne y las bebidas tropicales. Los precios de los productos comprendidos en el primer grupo experimentaron aumentos bien marcados pero temporales en 2007-2008, mientras que los de los productos del segundo grupo sólo subieron moderadamente. Ello indica que, en buena medida, la crisis alimentaria se debió no sólo a la demanda directa de productos alimenticios básicos sino también a la de piensos. El incremento de los ingresos ha permitido a los más pobres comprar productos básicos como el arroz, y a los que están en una situación económica algo mejor, consumir carne de vez en cuando.

35. En lo que respecta a los cereales, hubo buenas cosechas de *maíz* y *trigo* en la campaña de 2008/2009. Sin embargo, el consumo también aumentó rápidamente y los precios, que habían disminuido desde principios hasta mediados de 2008, volvieron alcanzar niveles altos en junio de 2009. El incremento gradual de los precios del petróleo durante la mayor parte del primer semestre de 2009 contribuyó a reavivar el interés en el etanol, con lo cual la demanda de maíz aumentó. Las perspectivas de la cosecha de 2009/2010 son buenas; se prevé que las existencias de cereales apenas variarán. El precio del *arroz* ha disminuido en forma considerable a partir del momento en que llegó a un nivel muy alto (abril de 2008) y no varió durante la mayor parte de 2009.

36. Los precios del *azúcar* llegaron a su máximo nivel a principios de 2006 y posteriormente no se vieron afectados por el auge de los precios de los productos básicos. La rápida adaptación de la oferta de azúcar significa que la producción se ha mantenido a la par del aumento de la demanda, tanto para el consumo humano como para la producción de etanol.

37. La agitación que causó en el mercado el auge de los precios de los productos básicos afectó a los precios de los *aceites vegetales* y las *semillas oleaginosas*. Como los distintos aceites son todos sucedáneos de los demás y muy parecidos entre sí, los precios evolucionaron en forma paralela y casi todos llegaron a su punto máximo a mediados de 2008. Desde entonces, han disminuido considerablemente, aunque siguen siendo elevados, ya que equivalen al doble de los precios registrados en 2000.

38. Los precios del *cacao* y el *café* se vieron afectados hasta cierto punto por el repentino aumento general de los precios de los productos básicos, si bien alcanzaron su punto máximo a principios de 2008. Según la Organización Internacional del Café (www.ico.org), las exportaciones durante los primeros ocho meses del año cafetero de 2008/2009 (octubre de 2008 a mayo de 2009) comparadas con el mismo período de año anterior, aumentaron un 3%. Los precios disminuyeron ligeramente en junio de 2009, lo cual significa que el mercado ha descartado la posibilidad de que haya una helada en el Brasil. Se prevé que la producción de cacao disminuirá en forma moderada durante la temporada de la cosecha de 2008/2009, mientras los precios se mantengan firmes a un nivel relativamente alto.

39. En lo que respecta a las materias primas agrícolas, los precios del caucho y el algodón fueron los más afectados por el repunte de la economía y la crisis subsiguiente. Los precios del *caucho*, que llegaron a su nivel máximo a mediados de 2008, han bajado casi dos tercios desde entonces. La demanda se ha visto profundamente afectada por la declinación del sector del transporte. Según el Grupo

Internacional de Estudio sobre el Caucho, el consumo mundial de caucho se redujo un 9,4% en el período que terminó en marzo de 2009, fecha en que llegó al nivel más bajo registrado desde abril de 2006¹⁵. Se prevé que la demanda de caucho natural y sintético disminuirá en 2009. La recuperación subsiguiente será más lenta en el caso del caucho sintético que en el del caucho natural. En 2009/2010, la producción mundial de *algodón* seguirá disminuyendo por tercera temporada consecutiva. En cuanto a los precios, que bajaron alrededor de un 30% entre mediados de 2008 y mediados de 2009, las perspectivas son inciertas, y se estima que el aumento de la demanda en China posiblemente se verá compensado por las tendencias negativas en otros mercados.

40. Por último, los productos de la *madera* no se vieron muy afectados por la reciente expansión, pero sí por la desaceleración de la actividad económica, a medida que la actividad en el sector de la construcción se ha contraído en todo el mundo y la declinación de la prensa ha hecho que se reduzca la demanda de pasta de papel. Los precios de la madera no conífera y de las trozas de especies tropicales disminuyeron un 30% entre mediados de 2008 y mediados de 2009.

III. La inestabilidad de los mercados y los precios de los productos básicos: la interacción de los factores fundamentales y no fundamentales del mercado

41. Las grandes fluctuaciones de los precios de los productos básicos registradas en 2008 han reactivado el debate, iniciado hace tiempo y aún inconcluso, acerca de la inestabilidad de los mercados de esos productos y las formas de atenuarla. El tema central en la actualidad es la cuestión de si las recientes subidas y caídas de los precios de los productos básicos reflejan la interacción de los factores fundamentales del mercado o son producto de la especulación. Los proponentes del papel preponderante de los parámetros fundamentales del mercado consideran que la inestabilidad de los precios se debe al desequilibrio entre las fuerzas de la oferta y la demanda inelásticas de productos básicos a corto o a mediano plazo¹⁶. La combinación de una demanda y una oferta inelásticas significa que unas variaciones relativamente pequeñas de los parámetros del mercado mundial tienden a repercutir fuertemente en los precios del mercado. Esas variaciones pueden tener su origen en la demanda —por ejemplo, como resultado de varios años de aumento constante— o en la oferta —por ejemplo, como resultado de cosechas malogradas. Sin embargo, las fluctuaciones de los parámetros del mercado no conducen invariablemente a aumentos repentinos pero temporales de los precios. Ello se debe a que por lo general las existencias son suficientemente abundantes para amortiguar y limitar el

¹⁵ Véase www.rubberstudy.com.

¹⁶ Por ejemplo, la demanda de alimentos es relativamente inelástica porque los hogares, especialmente los de ingresos bajos, satisfacen sus necesidades alimentarias antes de comprar otros productos. A corto plazo, la demanda de gasolina sigue una trayectoria similar. Se puede dar por sentado que la demanda de materias primas es inelástica porque depende de la demanda de los productos finales. Como las materias primas representan sólo una pequeña parte del costo de producción, las variaciones de sus precios tienen poca influencia en la demanda de productos finales. También se puede dar por supuesto que la oferta de productos básicos es inelástica porque la disponibilidad de buenas tierras de cultivo, yacimientos minerales y recursos pesqueros y forestales tiende a no cambiar a corto plazo.

alcance de los movimientos de los precios hasta que la oferta y la demanda han tenido tiempo de adaptarse.

42. Los que hacen hincapié en el efecto de la especulación, sobre todo en 2008, si bien están de acuerdo en que los parámetros fundamentales del mercado tienen una importancia decisiva, sostienen que el incipiente fenómeno de la entrada y salida de un volumen de liquidez sin precedentes de los mercados de futuros de productos básicos pueden hacer que los precios se alejen de sus niveles de equilibrio. A su juicio, la causa de este fenómeno es la llamada financialización de los mercados de productos básicos, es decir, el brusco aumento del volumen de derivados contratados en bolsas de productos básicos como categorías de activos que han atraído el interés de inversores de cartera. Se estima que entre 2003 y 2008, las inversiones especulativas en índices de precios de productos básicos aumentó de 15.000 millones de dólares a alrededor de 200.000 millones de dólares¹⁷.

43. Durante la reciente etapa de auge de la economía, casi todos los productos básicos subieron de precio extraordinariamente, debido a que los niveles de ingresos en el mundo y, por consiguiente, la demanda, aumentaron en forma constante; sin embargo, no se realizaron inversiones de cuantía equivalente para disponer de una capacidad de oferta adecuada (en particular de petróleo y minerales). En consecuencia, a lo largo de varios años de continuos incrementos de la demanda se eliminó gradualmente la posibilidad de aumentar la utilización de la capacidad. En vista de que la creación de capacidad requiere mucho tiempo y de que en la década de 1990 se hicieron pocas inversiones, no fue posible ampliar la capacidad con suficiente rapidez para que se mantuviera a la par de la demanda a medida que el ciclo ascendente estaba llegando a su apogeo. En ese contexto, cabe señalar que en varios sectores llegó a utilizarse casi toda la capacidad disponible y los embotellamientos comenzaron a ser cada vez más persistentes.

44. La creciente demanda durante el período de auge, que redujo las existencias acumuladas, limitó la posibilidad de que éstas ayudaran a moderar las variaciones de la oferta y la demanda. Ya en 2008, las existencias mundiales de alimentos habían ido disminuyendo desde hacía varios años, y finalmente se redujeron hasta tal punto que empezaron a causar preocupación. Los precios de la mayoría de los productos básicos llegaron a su punto máximo cuando las existencias ya se habían reducido mucho.

45. También se produce un efecto indirecto, debido a que los mercados de productos básicos están interrelacionados, ya sea porque los productos básicos pueden sustituirse entre sí o se utilizan todos como insumos. Por lo tanto, cualquier aumento de los precios de la energía se transmite a otros sectores de productos básicos que son usuarios de energía. También sube el precio de los sucedáneos, como el maíz o la caña de azúcar, utilizados para producir biocombustibles.

46. Los escépticos que rechazan la hipótesis de la especulación, si bien reconocen la necesidad de controlar la manipulación de los mercados, siguen insistiendo en que la reciente afluencia de liquidez en los mercados de futuros de productos no alteró mayormente los precios. La Organización Internacional de Comisiones de Títulos y Valores, tras examinar los informes de sus principales miembros (el Reino Unido y los Estados Unidos), así como los del FMI y la Unión Europea, concluyó

¹⁷ "Excessive speculation in the wheat market", Informe del Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos, 24 de junio de 2009.

que esos informes “... no confirman la hipótesis de que la actividad de los especuladores haya influido de manera sistemática en que los precios de entrega inmediata o los precios de los contratos de futuros en los mercados de productos básicos para que esos precios hayan subido o bajado en forma sostenida. Esos informes indican que una explicación plausible de las recientes variaciones de los precios son los parámetros económicos fundamentales y no la especulación”¹⁸.

47. Aunque esto puede ser cierto en algunos períodos, la especulación puede tener efectos negativos. Muchas instituciones, entre ellas la UNCTAD, estiman que el rápido aumento del volumen de derivados contratados en bolsas de productos hizo que se desestabilizaran y se rebasaran los precios de esos productos¹⁹.

48. En los últimos 10 años ha aumentado muy rápido el volumen de operaciones de las principales bolsas de productos. En los Estados Unidos, el volumen de futuros y de opciones sobre futuros en esas bolsas se quintuplicó, de 630 millones de contratos en 1998 a 3.200 millones de contratos en 2007; la tasa de aumento se aceleró en el período de enero a julio de 2008²⁰. Esta nueva dinámica se debió, entre otras cosas, al aumento de la participación de los llamados operadores de bolsa especializados en permutas financieras (swaps) y en contratos basados en índices. Esos operadores desplazaron en cierta medida a los operadores de bolsa convencionales, conocedores de los mercados, e incluso a aquellos con un interés comercial (es decir, la protección de los precios futuros de los productos básicos que compran o venden) y a los especuladores, que compran y venden contratos haciendo apuestas sobre la evolución futura de los precios y que de ese modo suministran al mercado la liquidez necesaria y facilitan el proceso de formación de los precios. Esos operadores de bolsa especializados se convirtieron en importantes participantes en las bolsas de productos debido a su creciente necesidad de cubrir los riesgos resultantes de la venta de fondos indicadores (fondos basados en índices) a otros inversores en los mercados extrabursátiles, que son poco transparentes. Los operadores de bolsa especializados en permutas financieras podían cubrir sus riesgos sin limitación alguna, ya que no se aplicaban a ellos límites al volumen de las transacciones²¹. La Comisión de Contratación de Futuros de Productos de los Estados Unidos (CFTC) los clasificó como operadores de bolsa con intereses comerciales, es decir, operadores cuyas transacciones no están sujetas a ningún límite de volumen. La Comisión posteriormente reconoció la necesidad de volver a examinar la cuestión de la clasificación apropiada de esos operadores²².

49. Los especuladores “convencionales” tienen una opinión formada acerca de la dirección de los precios; los fondos indicadores y, por consiguiente, los operadores especializados en permutas financieras no pretenden tener una opinión sobre las tendencias del mercado²³. En consecuencia, la distinción entre los operadores de

¹⁸ “Report of the Task Force on Commodity Futures Markets”, IOSCO, 2009.

¹⁹ Véase UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2008, 2009 (de próxima publicación).

²⁰ Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations, commodity futures trading Commission of the United States (CFTC), septiembre de 2008.

²¹ “The global economic crisis: systemic failures and multilateral remedies”, UNCTAD/GDS/2009/1, 19 de marzo de 2009.

²² CFTC, llamada 20 *supra*.

²³ Para estimular el interés de los inversores de cartera en los productos básicos como categoría de activos, los operadores de permutas financieras (principalmente bancos y otras instituciones financieras) crearon instrumentos conocidos como permutas basadas en índices de precios de los

bolsa y los especuladores en la práctica es ahora menos precisa. Estos últimos, debido al volumen de sus operaciones, han contribuido a la movilidad de los precios, aunque los datos disponibles, que por ahora son limitados, no permiten documentar su influencia. En el caso de los fondos indicadores, se ha aducido que el “peso del dinero” influyó en los mercados; es decir, el volumen de las compras de fondos indicadores fue tan grande a veces que abrumó al resto del mercado²⁴.

50. El efecto del “peso del dinero” creado por los operadores no informados y los que no basan sus decisiones es un análisis del mercado pudo observarse también en el aumento espectacular, en los mercados extrabursátiles, del valor nominal de los derivados contratados en bolsas de productos, que alcanzó la cifra de 12 billones de dólares en junio de 2008. Como resultado de la reducción del apalancamiento en la segunda mitad de 2008, el indicador anual correspondiente a ese año bajó a 4 billones de dólares, es decir, se redujo a la mitad la cifra alcanzada en 2007²⁵.

51. La Comisión de Contratación de Futuros de Productos de los Estados Unidos, citando el ejemplo del precio del crudo intermedio del oeste de Texas en la Bolsa Mercantil de Nueva York en la primera mitad de 2008, demostró que no había ninguna correlación entre los precios y las posiciones abiertas de los fondos indicadores. Asimismo reconoció que para completar el cuadro era necesario contar también con datos sobre los mercados extrabursátiles y otras bolsas internacionales de productos. Además, según la Comisión, la tasa de aumento del número de contratos de futuros y de opciones en todas las bolsas de productos de los Estados Unidos llegó a su punto máximo en la primera mitad de 2008.

52. Si bien los aumentos progresivos de la demanda y de los precios ocurridos entre 2002 y 2007 pueden atribuirse principalmente a las variables fundamentales del mercado, no puede decirse lo mismo del brusco aumento registrado en los primeros seis meses de 2008. En vista de que en ese período no hubo ningún cambio fundamental de variables como la situación geopolítica, el cierre de refinerías o las existencias (a pesar de la disminución de las existencias en Asia), la explicación plausible de esa inestabilidad de los precios es la especulación excesiva.

53. Los defensores de uno y otro punto de vista han destacado la necesidad de mejorar radicalmente la difusión de información sobre los parámetros clave de todos los mercados de futuros, incluidos los mercados extrabursátiles, para comprender mejor la influencia relativa de diversos factores en la formación de los precios.

54. La crisis condujo a la formulación de propuestas que traen a la memoria las deliberaciones celebradas en la UNCTAD en otras épocas acerca de la creación de

productos básicos, fondos cotizados en bolsa y títulos de deuda cotizados en bolsa, basados en índices de precios de los productos básicos, en un compuesto ponderado de una serie de precios representativos o en una subcategoría específica de precios de esos productos. Estos operadores, después de vender esos instrumentos a los inversores, cubren sus riesgos comprando contratos de futuros relativos a productos básicos en una proporción igual a la del índice. Para ello compran contratos de futuros con fechas de entrega, por ejemplo, tres meses después, que luego venden al cabo de dos meses, o sea que “intercambian” en secuencia sus tenencias y las mantienen a un nivel constante, de modo que están protegidos de los riesgos en todo momento.

²⁴ C. L. Gilbert, “How to understand high food prices”, monografía preparada para la conferencia sobre la crisis alimentaria en 2008 y las lecciones para el futuro, Wye College, 28 de octubre de 2008, versión revisada, 2 de diciembre de 2008.

²⁵ “The Financialization of Commodity Markets”, cap. II, UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2009 (de próxima publicación).

existencias internacionales reguladoras para estabilizar los precios de los productos básicos. Según una de ellas, los gobiernos intervendrían, por ejemplo, cuando los precios del petróleo sobrepasaran límites convenidos de antemano entre los países exportadores e importadores de petróleo²⁶. Según otra, se trataría de abordar los problemas de la seguridad alimentaria creando reservas físicas de cereales, relativamente reducidas, y reservas virtuales, para casos de emergencia. Estas últimas serían administradas a través de un fondo de entre 12.000 y 20.000 millones de dólares (es decir, equivalente a entre el 30% y el 50% del volumen del comercio de cereales) bajo la dirección de una comisión técnica de alto nivel que tendría el mandato de intervenir en los mercados de futuros si los precios sobrepasaran los límites mínimo y máximo acordados²⁷.

55. Si bien la especulación con productos básicos podría ser un motivo de preocupación en los principales centros de comercialización de esos productos en los países desarrollados, no ocurre lo mismo con las bolsas de productos de los países en desarrollo, que se dedican más bien a operaciones de compraventa y que tienen en cambio problemas de acceso a la liquidez. Esas bolsas son importantes, ya que en ellas pueden realizarse transacciones que sirven de apoyo a los sectores de productos básicos y, en particular, a la agricultura de esos países.

56. El debate sobre la especulación no ha llegado a su fin y es necesario analizar más a fondo la repercusión de las operaciones de las instituciones financieras en los precios de los contratos de futuros y los precios de entrega inmediata. Entre tanto, los gobiernos, tras una crisis financiera de enorme magnitud como la que acaban de atravesar y la “rectificación” de los precios de los activos, también deberían considerar la posibilidad de adoptar una posición sobre cuáles serían los límites razonables dentro de los cuales pudieran fluctuar los precios de los activos sin la intervención de los organismos de reglamentación. Ello significa que debería mejorarse la reglamentación de todos los mercados de futuros de productos y que debería establecerse un sistema bien diseñado y amplio para la difusión de datos que abarcara todos los contratos de futuros y de opciones y las posiciones abiertas de todos los participantes. Las medidas para desalentar la manipulación por parte de los principales participantes y, cuando fuera necesario, imponer límites a las posiciones de algunas categorías de especuladores, también deberían ser parte del mecanismo de reglamentación.

57. A fin de evitar un aumento exagerado de los precios y reforzar la cooperación internacional para estabilizar los mercados de productos básicos, se podrían volver a considerar y reformular propuestas como las que se han examinado anteriormente en la UNCTAD, basadas en acuerdos de cooperación entre los productores y los usuarios de productos básicos. Sin embargo, esta vez la dificultad radicaría en encontrar la combinación apropiada de instrumentos de reglamentación y del mercado para mantener a los precios dentro de límites aceptables y vincularlos a los costos marginales de producción de los productos básicos que se necesiten: para el consumo, tanto en el presente como en un futuro previsible.

²⁶ Arvind Subramanian y John Williamson, “Put the Puritans in charge of the punchbowl”, *Financial Times*, 11 de febrero de 2009 (un hecho interesante es que uno de los autores fue quien concibió la idea del Consenso de Washington).

²⁷ Joachim von Braun y Máximo Torero, “Physical and virtual global food reserves to protect poor and prevent market failure”, International Food Policy Research Institute, Policy Brief 4, junio de 2008.

IV. Consecuencias de la crisis para el comercio de productos básicos y su financiación

58. Es evidente que la crisis económica y financiera mundial tendrá repercusiones en el funcionamiento de la economía mundial, incluidas la producción y el comercio de productos básicos y la financiación de la cadena de producción y distribución de esos productos. La forma en que los gobiernos y la comunidad internacional en conjunto aborden esas repercusiones determinará el impacto a largo plazo de la crisis en el desarrollo en los países que dependen de los productos básicos.

59. El comercio es la principal vía a través de la cual la crisis económica y financiera afecta a la economía real en los países en desarrollo. La UNCTAD estima actualmente que las exportaciones del mundo en desarrollo podrían disminuir un 9,2% en 2009 y que la brusca caída de los precios de los productos básicos, como resultado de la desaceleración económica y la destrucción de la demanda, amenaza el bienestar de muchos países en desarrollo, en particular los menos adelantados, que dependen en gran medida de las exportaciones de productos agrícolas básicos y de materias primas industriales.

60. A pesar de los llamamientos en pro de la moderación, varios gobiernos han tomado medidas defensivas en forma de medidas comerciales para proteger a sus propias industrias de los efectos de la crisis. Esas medidas han afectado al sector de los productos básicos. Los gobiernos están tratando de proteger a sus propios productores de minerales de la competencia del exterior, o reducir los impuestos a las exportaciones de petróleo y otros minerales, o salvaguardar el acceso preferencial de las industrias elaboradoras locales a las materias primas minerales. En el sector de la agricultura se sigue prestando apoyo, principalmente en forma de subvenciones en los países desarrollados, y en forma de ayuda financiera y técnica en los países en desarrollo.

61. Si bien las medidas adoptadas hasta el momento no equivalen al tipo de proteccionismo que demoró la recuperación después de la gran depresión en la década de 1930, son un ejemplo de los riesgos que entrañaría un nuevo y prolongado retraso de la conclusión de la ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales. Ese retraso podría tener graves consecuencias para los países en desarrollo. La contracción del crédito y la lenta reanudación del crecimiento que se ha previsto en los países desarrollados ya han afectado gravemente al comercio internacional, y es de esperar que los gobiernos den muestras de la voluntad política necesaria para resistir los llamamientos a favor de la adopción de medidas proteccionistas.

62. Al desacelerarse las tasas de crecimiento de los países desarrollados y el proceso de liberalización del comercio, las exportaciones chinas de manufacturas aumentarán más lentamente que en los últimos 10 años y que la fuerza que ha impulsado el crecimiento de la economía mundial —los aumentos de la productividad en China— se debilitará a medida que ese país concentre sus esfuerzos en estimular el consumo interno. No obstante, como se ha señalado, el aumento del consumo en China ofrece considerables oportunidades para ampliar el comercio de productos básicos, sobre todo si las medidas para incrementar el consumo interno van acompañadas de inversiones importantes en servicios de infraestructura.

63. Las actividades de los sectores de productos básicos orientadas hacia la exportación se han visto gravemente afectadas por la drástica contracción de la demanda mundial y la caída de los precios de esos productos. Al mismo tiempo, la insuficiencia de la financiación para el comercio también está teniendo una influencia negativa en el comercio de esos productos. La cuasi paralización del sistema bancario mundial hace que sea más difícil para los países productores obtener créditos y otros recursos financieros externos para sus actividades comerciales.

64. Una consecuencia directa de la crisis financiera es que las condiciones para tener acceso a todo tipo de créditos se han vuelto más estrictas. Las reglas de la Conferencia de Basilea II y los fracasos del propio sector financiero crean más obstáculos para la financiación del comercio. Un grave riesgo es que el crédito para financiar las actividades de los países en desarrollo relacionadas con los productos básicos sea una de las principales víctimas de esas condiciones más estrictas; ello se debería tanto a la aplicación de un factor de ponderación más alto al riesgo de país y a los riesgos políticos como a la inestabilidad de los mercados de esos productos. Asimismo, la tasa crítica de rentabilidad de las inversiones en la producción de productos básicos es ahora más alta y los requisitos relativos a los márgenes para las operaciones de cobertura son más estrictos.

65. En consecuencia, está resultando sumamente difícil obtener financiación. El mercado de financiación para la preexportación se ha agotado, y el mercado de bonos y los préstamos de consorcios bancarios prácticamente han desaparecido, lo cual hace que aumenten los costos. Por ejemplo, las tasas de interés de los créditos a la exportación sobrepasan las tasas interbancarias de refinanciación en más de 300 centésimos de punto porcentual, o sea que la tasa vigente hace un año se ha triplicado con creces. El aumento de los costos también se refleja en los cargos bancarios más altos para la confirmación de las cartas de crédito y otros préstamos comerciales.

66. El comercio mundial de productos básicos, que representa alrededor del 28% del comercio mundial, ha sufrido el impacto de la escasez y el elevado costo de la financiación del comercio. Ello, a su vez, probablemente afectará las perspectivas de crecimiento de los países en desarrollo. Se han reducido los préstamos a estos países, se han retirado recursos e inversiones extranjeras directas como parte del proceso de reducción del apalancamiento y las corrientes de ayuda se ven amenazadas. Esto significa que, si en el curso de los próximos dos años se suministrara la financiación para el comercio anunciada en la reunión del G-20 en Londres en abril de 2009, por valor de 250.000 millones de dólares, casi un tercio de esa suma debería asignarse a los exportadores de productos básicos.

V. Consecuencias de la crisis para los países exportadores e importadores de productos básicos

67. Como se ha señalado, los precios de los productos básicos se han sostenido mejor de lo que cabría esperar en la crisis actual y siguen siendo muy superiores a los precios históricamente más bajos. Para los países exportadores de productos agrícolas, la demanda actual es relativamente firme, en tanto que para los exportadores de recursos energéticos y minerales los precios de ambas categorías de productos se han reducido (aunque, también en este caso siguen siendo superiores a

los registrados previamente) como también el volumen de las exportaciones. El efecto en el empleo es relativamente limitado, ya que estos últimos dos sectores requieren un uso intensivo de capital, pero las repercusiones en los presupuestos públicos pueden ser graves. Aunque no hay todavía datos suficientemente detallados, es probable que los países en desarrollo que exportan principalmente manufacturas o servicios se hayan visto más afectados por la recesión que los países exportadores de productos básicos. El hecho de que hayan vuelto a aumentar los precios de los productos alimenticios, en particular los cereales, ha empeorado aún más la situación en algunos países. Al mismo tiempo, la relación de intercambio de los importadores de productos básicos ha mejorado, especialmente en el período comprendido entre septiembre de 2008 y abril de 2009.

68. Es más, a pesar de que la producción mundial de alimentos ha aumentado, la crisis alimentaria está lejos de haber llegado a su fin. Una razón es que el incremento de la producción de cereales en los últimos dos años ha tenido lugar principalmente en los países desarrollados y en China; en la mayoría de los países en desarrollo no ha variado o ha disminuido. Además, tanto los elevados precios de los alimentos como el empeoramiento de la situación económica en general, que hace que se reduzcan el empleo y los ingresos, afectan a la población pobre de los países en desarrollo. El resultado es una inquietante intensificación de la pobreza, que continuará si no se toman medidas para reforzar la seguridad alimentaria. El aumento de los precios de los alimentos en los mercados internacionales ha tenido graves consecuencias para los compradores netos de alimentos en los países donde los consumidores no están suficientemente protegidos de esas consecuencias. En particular, corren riesgos los trabajadores agrícolas sin tierra y la población pobre de las zonas urbanas. Pero entre los perdedores hay también un gran número de pequeños agricultores que son compradores netos de alimentos. Esos agricultores no pueden beneficiarse del aumento de los precios en los mercados internacionales porque ello ocurre en un momento en que el precio de los insumos ha alcanzado niveles sin precedente y porque no tienen ningún poder de negociación frente a los comerciantes vinculados a las cadenas mundiales de producción y distribución.

69. Los gobiernos han adoptado diversas medidas para asegurar el acceso de su población a los alimentos. Sin embargo, algunas de esas medidas, en particular las de política comercial, han estado destinadas principalmente a mantener bajos los precios en los mercados internos (o limitar su aumento) en beneficio de todos los consumidores, incluso de aquellos que podrían pagar precios más altos. Es también asombroso que esas medidas se hayan adoptado sin tener consideración alguna por sus efectos en la capacidad de otros países de alimentar a sus poblaciones. A nivel internacional se han tomado varias iniciativas políticas, las más importantes por conducto del Grupo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, creado en 2008, con objeto de mejorar la coordinación y la preparación para limitar las consecuencias de las crisis que puedan ocurrir en el futuro.

70. A más largo plazo, el objetivo más importante es aumentar la productividad agrícola en los países más pobres, sobre todo en África, y, en particular, la de los pequeños agricultores. A nivel nacional, es necesario mejorar el acceso al crédito, velar por los derechos de propiedad de los agricultores sobre sus tierras y facilitar a estos el acceso a los mercados. A nivel internacional, es necesario eliminar las subvenciones que distorsionan el comercio y mejorar la disciplina en cuanto al empleo de medidas no arancelarias y aumentar la asistencia financiera y técnica para el sector agrícola de los países en desarrollo.

71. Un asunto que ha llamado la atención es la compra de tierras cultivables en África, América Latina y Asia por instituciones de ciertos países importadores de alimentos. Éste no es un fenómeno totalmente nuevo, pero se ha acelerado desde la crisis alimentaria mundial de 2007-2008. Los mercados de productos agrícolas se consideran cada vez más inestables y, por lo tanto, los países que son importadores netos de alimentos pueden depender menos de ellos. En consecuencia, algunos de esos países han optado por comprar tierras en el exterior para garantizar su seguridad alimentaria. Si bien esto ofrece oportunidades a los países receptores en términos de creación de empleos, transferencia de tecnología, acceso a los mercados e ingresos públicos, también entraña riesgos, relacionados principalmente con los derechos de tenencia de la tierra de la población rural local.

VI. Mejoramiento de los marcos normativos e institucionales para la economía mundial de los productos básicos

72. Debido a la inestabilidad del entorno económico internacional, muchos países en desarrollo, entre los que se encuentran tanto exportadores como importadores de productos básicos, probablemente no podrán alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

73. La inestabilidad de los mercados de los productos básicos y, en particular, la de los precios ha vuelto a figurar entre las cuestiones económicas que se tratan a nivel internacional. En el siglo XX, las negociaciones celebradas en la UNCTAD con objeto de aumentar la estabilidad de los mercados de productos básicos por medio de existencias reguladoras de esos productos administradas a nivel internacional no tuvieron éxito, y los diversos métodos de gestión de los riesgos relacionados con esos productos a nivel microeconómico, como la contratación de futuros, tampoco resolvieron los problemas creados por la inestabilidad y a veces incluso los agravaron.

74. La comunidad internacional está tratando de encontrar la forma de superar la crisis actual, una de las más dramáticas de la historia económica. Aunque el auge de los productos básicos puede haber contribuido en pequeña medida al estallido de la crisis al dar lugar a un aumento de la inflación, la crisis económica, a su vez, hizo que se redujeran drásticamente los precios de casi todos esos productos. Por lo tanto, es importante que la comunidad internacional, en su búsqueda de una dinámica más estable y positiva del comercio y el desarrollo, tenga una clara visión de las realidades de la economía mundial en lo que respecta a los productos básicos. Sobre esa base será posible idear soluciones y concertar acuerdos más duraderos.

75. Las estrategias nacionales e internacionales para estimular el desarrollo de los sectores de la agricultura y la minería deben complementarse entre sí y apoyarse mutuamente. En el sector de la agricultura, una prioridad debería ser el aumento de la producción de alimentos en los países pobres, sobre todo en África. A este respecto, es fundamental mejorar el funcionamiento de los mercados nacionales y regionales de productos alimenticios a fin de que los pequeños agricultores tengan la posibilidad de vender sus productos a precios justos y transparentes y puedan arriesgarse a invertir para aumentar y diversificar su producción. En la actualidad, la producción se ha estancado en parte porque algunos agricultores se muestran renuentes a endeudarse para aumentar su capacidad o adoptar nuevas tecnologías, ya que no tienen ninguna seguridad de que obtendrán algún beneficio de esa inversión.

Por consiguiente, entre las medidas para remediar la situación debe figurar no sólo el mejoramiento del acceso al crédito (sobre la base de títulos seguros de propiedad sobre la tierra) sino también la creación de mercados locales y nacionales, incluso de bolsas de productos, y el otorgamiento de financiación para el comercio de productos básicos mediante sistemas de certificados de almacén, el mejoramiento de la información sobre los mercados, en particular los precios, y apoyo para aplicar normas sobre la calidad.

76. También tiene especial importancia la tarea de reforzar la función de las cooperativas agrícolas a fin de que los pequeños agricultores y los agricultores de zonas distantes puedan adquirir insumos, obtener financiación y realizar inversiones en forma más eficiente. A través de las cooperativas, los pequeños agricultores podrían negociar mejores condiciones de crédito y tener acceso a información de importancia crítica sobre el mercado, utilizar certificados de almacén o ponerse directamente en contacto con los compradores de productos básicos.

77. El apoyo selectivo del Estado, prestado en el marco de planes y estrategias nacionales bien fundados, puede facilitar la creación de las condiciones arriba descritas para el desarrollo de la agricultura. Algunas medidas de apoyo podrían ser la concesión de la financiación directa por los bancos de fomento agrícola, la creación de centros de investigación y desarrollo que trabajen en estrecha colaboración con las cooperativas y la creación de centros de producción agrícola experimental para estimular la diversificación y la creación de valor añadido.

78. En el caso de las industrias extractivas, las cuestiones de política más importantes son la gestión más eficiente y transparente de los ingresos y la creación de condiciones equitativas para las inversiones a fin de aumentar la eficacia de la producción de recursos minerales y lograr efectos indirectos positivos en el resto de la economía. Los países que tuvieran empresas estatales sólidas en los sectores del petróleo y otros minerales deberían ayudar a esas empresas a adquirir tecnologías modernas y la capacidad necesaria para gestionar con eficacia las complejas industrias extractivas que requieren un uso intensivo de capital. Los países que dependen más de las inversiones extranjeras deberían ayudar a sus empresas a negociar condiciones equitativas y obtener la cooperación de las corporaciones transnacionales, incluidas la transferencia de tecnología y la capacitación del personal local, o sea la creación de capacidad para actuar con más autonomía. Al mismo tiempo, si las expectativas de ambas partes son exageradas y hay dificultades de comunicación, ese proceso puede perder impulso. Los países exportadores de minerales deberían fijarse el doble objetivo de aumentar la rentabilidad de las industrias extractivas y convertirlas en una fuerza impulsora del desarrollo y la diversificación, y la comunidad internacional debería apoyar plenamente ese objetivo.

79. Por último, los países en desarrollo de bajos ingresos y los que son importadores netos de alimentos y otros productos básicos necesitan recibir un apoyo sostenido de las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo en general para atender sus necesidades esenciales de productos básicos sin que ello afecte negativamente sus programas de desarrollo socioeconómico, incluidas las medidas para aliviar la pobreza.

80. El fortalecimiento del mandato de la UNCTAD con respecto a los productos básicos como parte del Acuerdo de Accra, incluida la celebración de reuniones multianuales de expertos en productos básicos y el desarrollo y la creación de

nuevos foros sobre esos productos en los que participen múltiples partes interesadas permite abrigar la esperanza de reunir a todas las entidades pertinentes más importantes de la economía de los productos básicos. Esto crearía una oportunidad excepcional para reiniciar un círculo virtuoso en el que las ideas examinadas y convenidas en las reuniones de alto nivel de las partes interesadas se incorporarían en un proceso intergubernamental y en las políticas nacionales y regionales sobre los productos básicos. Si se mejoraran las políticas y se adoptaran reglas del juego más transparentes y equitativas, el sector de los productos básicos podría convertirse en una fuerza impulsora del desarrollo y un instrumento clave para la reducción de la pobreza. La búsqueda de estrategias para superar la crisis mundial crea un entorno propicio para tomar nuevas iniciativas y concluir nuevos acuerdos.

81. El ímpetu en favor del cambio debe aprovecharse antes de que desaparezca el sentido de urgencia con que se ha encarado el proceso de reforma. Ello implicaría grandes cambios en los paradigmas normativos y el mejoramiento de los acuerdos institucionales de cooperación entre los países exportadores e importadores de productos básicos; los países en desarrollo que dependen de esos productos deberían desempeñar una función más importante, y el sector empresarial debería tener una participación más activa en los nuevos marcos de cooperación. Para los países (más de 90) cuyas exportaciones comprenden principalmente productos básicos, el mejoramiento de los marcos normativos e institucionales y la creación de asociaciones entre los sectores público y privado permitirá, en última instancia, que esos países se integren más en las cadenas de producción y distribución de esos productos y tengan mejores posibilidades de diversificar con éxito sus economías y, por lo tanto, mejores perspectivas en materia de desarrollo social y económico.

Anexo I

Auge, caída y recuperación parcial de los precios de los productos básicos en 2008-2009

Grupo de productos básicos	Índice de precios (2000=100)			Variación porcentual	
	Punto máximo	Punto mínimo	Mayo de 2009	Puntos máximos a mínimos	Puntos mínimos a mayo de 2009
Todos los productos básicos (excluido el petróleo crudo, en dólares corrientes)	299,5	185,6	208,2	-38	+12
Alimentos	280,6	190,1	215,6	-32	+13
Trigo	381,0	198,1	225,7	-48	+14
Maíz	332,2	179,2	205,6	-46	+15
Arroz	498,2	265,5	265,5	-47	0
Bananas	244,8	172,8	211,4	-29	+22
Harina de pescado	298,3	238,0	267,1	-20	+12
Bebidas tropicales	193,7	152,4	178,7	-21	+17
Café	216,3	157,9	176,3	-27	+12
Cacao	340,4	232,9	279,5	-32	+20
Semillas oleaginosas y aceites vegetales	370,5	174,1	237,2	-53	+36
Aceite de palma	402,6	157,3	258,2	-61	+64
Materias primas agrícolas	228,6	134,4	141,0	-41	+5
Algodón	135,4	86,9	104,6	-36	+20
Caucho	464,1	196,1	235,9	-58	+20
Minerales, minas y metales	391,6	193,2	228,6	-51	+18
Mineral de hierro	526,0	352,7	352,7	-33	0
Aluminio	198,2	85,8	94,2	-57	+10
Cobre	479,0	169,4	252,0	-65	+49
Níquel	361,4	112,1	146,2	-69	+30
Plomo	678,3	212,4	317,6	-69	+50
Zinc	222,6	97,6	131,5	-56	+35
Estaño	442,7	196,4	253,6	-56	+29
Oro	347,1	272,7	332,8	-21	+22
Petróleo crudo	469,5	147,1	205,9	-69	+40

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en las estadísticas del Boletín de Precios de los Productos Básicos de la UNCTAD.

Anexo II

Participación en las importaciones mundiales de productos básicos, 1996-1998 y 2004-2006

	<i>Todos los productos básicos</i>		<i>Combustibles</i>		<i>Minerales y metales</i>		<i>Materias primas agrícolas</i>		<i>Productos forestales</i>		<i>Todos los productos alimenticios</i>		<i>Productos pesqueros</i>	
	<i>1996-1998</i>	<i>2004-2006</i>	<i>1996-1998</i>	<i>2004-2006</i>	<i>1996-1998</i>	<i>2004-2006</i>	<i>1996-1998</i>	<i>2004-2006</i>	<i>1996-1998</i>	<i>2004-2006</i>	<i>1996-1998</i>	<i>2004-2006</i>	<i>1996-1998</i>	<i>2004-2006</i>
Economías desarrolladas	69	66	68	67	70	60	68	62	77	69	69	69	83	79
Economías en desarrollo	28	32	28	31	28	38	30	37	22	30	27	27	15	19
Asia	21	25	21	25	23	33	24	30	17	26	17	17	11	14
China	2	6	2	5	4	14	5	14	3	13	2	3	1	4
India	2	3	2	3	1	2	1	2	1	2	1	1	0	0
Economías en transición	3	2	3	2	2	2	1	2	1	1	4	4	1	2
Importaciones mundiales (en miles de millones de dólares EE.UU.)	1 293	2 844	428	1 424	178	407	132	177	62	87	478	704	53	78

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en datos de COMTRADE.