



Asamblea General

Distr. general
26 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones
Tema 17 d) del programa provisional*
Cuestiones de política macroeconómica

Tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe presenta las tendencias recientes de los precios de los productos básicos desde el último informe, de julio de 2011 ([A/66/207](#)) y examina las principales iniciativas internacionales adoptadas para coordinar la excesiva volatilidad de los precios. También ofrece una perspectiva sobre los acuerdos regionales para la creación de reservas materiales de cereales. En general, los factores que contribuyeron a la alta volatilidad de los precios de los productos básicos fueron factores tradicionales de la oferta y la demanda, aunque la volatilidad de los precios se vio agravada por la financiarización de los productos básicos. Las bajas tasas de interés y la política monetaria laxa en las principales economías también contribuyeron a la alta volatilidad de los precios, ya que los productos básicos, al igual que el oro, se convirtieron en activos de mayor rendimiento en comparación con los instrumentos de inversión tradicionales. La comunidad internacional adoptó una serie de iniciativas para hacer frente a los efectos negativos de la excesiva volatilidad de los precios en los mercados de la agricultura, la energía y los metales.

* [A/68/150](#).



I. Introducción

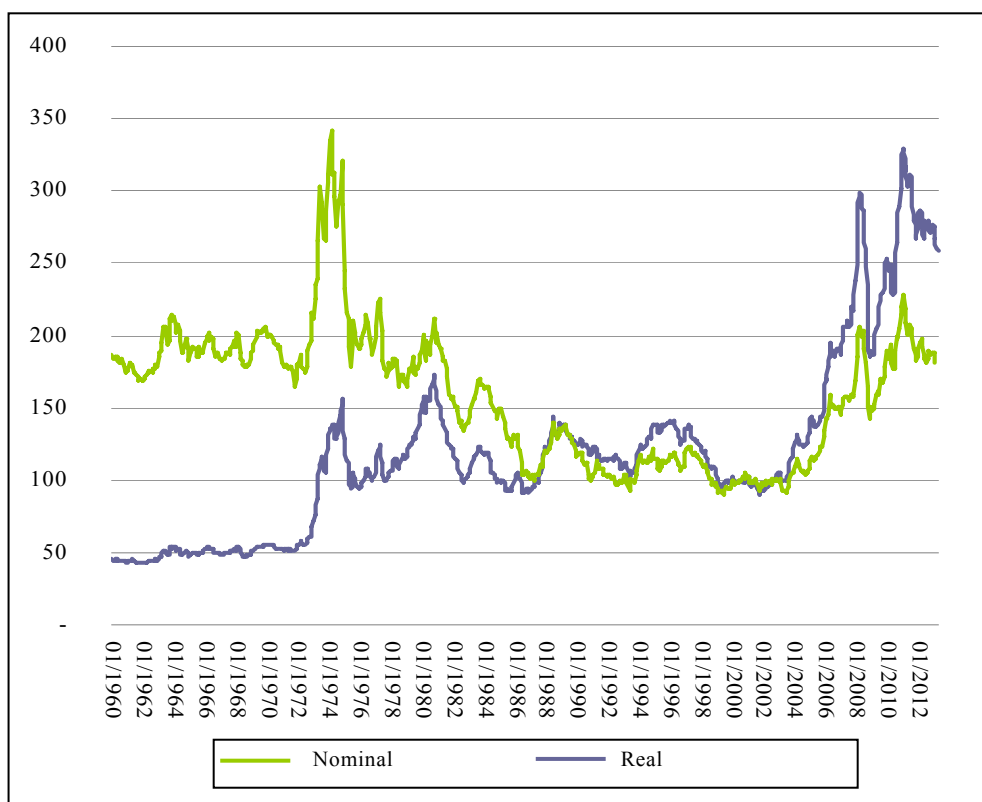
1. El presente informe analiza las principales causas de la volatilidad de los precios de los productos básicos desde el último informe, de julio de 2011 (A/66/207). Examina las principales iniciativas internacionales adoptadas para coordinar las respuestas ante la excesiva volatilidad de los precios y ofrece una perspectiva sobre los acuerdos regionales para crear reservas materiales de cereales.

2. Un año después de que los precios nominales alcanzaran un nivel máximo, en 2008, dichos precios cayeron en prácticamente todos los grupos de productos básicos, lo que puso fin al auge de los productos básicos que se había iniciado en 2002 (véase el gráfico I). Desde el segundo trimestre de 2009, los precios se han recuperado acusadamente, sobre todo por una combinación de factores, entre ellos la fuerte demanda de las economías emergentes, las restricciones de la oferta de los principales exportadores y el comercio especulativo.

3. En los mercados de alimentos, la reducción del suministro causada por condiciones climáticas adversas en los principales países productores hizo subir los precios de los principales cereales en el verano de 2012. A pesar de las tensiones geopolíticas en el Oriente Medio, combinadas con la incertidumbre de las perspectivas económicas mundiales, el precio del petróleo crudo se mantuvo relativamente estable, a pesar de que hubo cierta volatilidad a corto plazo. El mercado de los metales, en cambio, registró un descenso desde el segundo trimestre de 2012, debido en gran parte a la reducción de la demanda de los principales consumidores. Por otra parte, en el último trimestre de 2012 los precios de los metales comunes clave y del oro aumentaron acusadamente, tras el anuncio de la flexibilidad monetaria por parte de los bancos centrales de las principales economías desarrolladas.

4. Durante los primeros cinco meses de 2013, las tendencias de los precios presentaron divergencias entre los distintos grupos de productos básicos, pero fueron menos volátiles que en el último trimestre de 2012. En los mercados de los metales comunes y del petróleo, los precios bajaron después de una breve recuperación en los dos primeros meses de 2013. El precio del oro se desplomó debido a varios factores, en particular las preocupaciones acerca de la desaceleración del programa de compra de activos de la Reserva Federal de los Estados Unidos y la venta especulativa por parte de los inversores de fondos de inversión cotizados en oro.

Gráfico I
**Índice de precios de productos básicos no petrolíferos, enero de 1960
 a mayo de 2013 (2000 = 100)**



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), UNCTADstat.

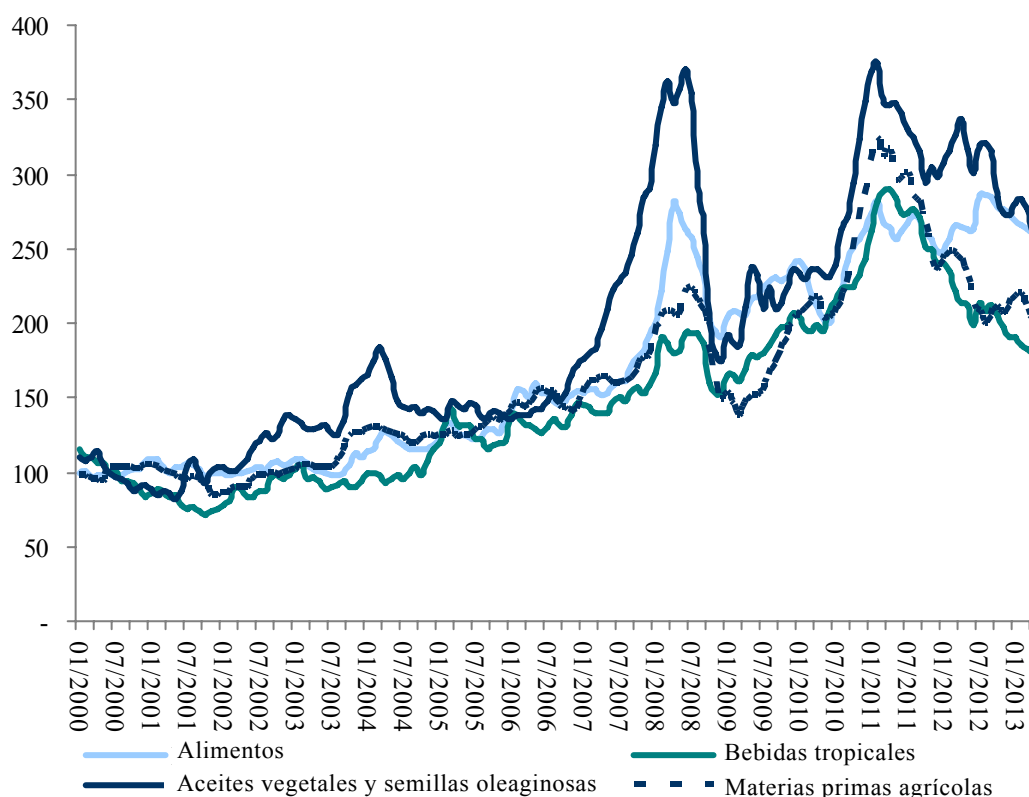
5. La comunidad internacional adoptó una serie de iniciativas para hacer frente a los efectos negativos de la excesiva volatilidad de los precios de los alimentos sobre los grupos vulnerables. Esas iniciativas incluían el Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA), el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, el Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria (PMASA) y el Reto del Hambre Cero, una nueva concepción en materia de seguridad alimentaria. En el mercado de la energía, los esfuerzos se han dirigido a mejorar la Iniciativa Conjunta de Datos sobre Petróleo y a la creación de una iniciativa similar para el gas. Las amenazas a la seguridad alimentaria derivadas de la crisis de alimentos de 2008 también han reavivado el interés por la constitución de reservas regionales de cereales. La comunidad internacional, incluida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y otras partes interesadas podrían contribuir activamente a la creación de consenso sobre las reservas de cereales, a fin de asegurar que los grupos vulnerables reciban cantidades suficientes durante las graves crisis que puedan afectar en el futuro a los mercados de alimentos.

II. Evolución de los mercados de los principales grupos de productos básicos

A. Cultivos agrícolas y alimentarios

6. El índice general de precios de los alimentos de la UNCTAD se mantuvo en máximos históricos desde comienzos de 2011, a pesar de las fluctuaciones de precios a corto plazo. En febrero de 2011, el índice de precios había aumentado hasta un máximo histórico de 292 puntos antes de descender. En julio de 2012, impulsado por los altos precios de los principales cereales, el índice de precios aumentó marcadamente, hasta llegar a 283, solo 9 puntos por debajo de su máximo histórico de 2008. El índice de precios cayó de manera constante hasta 253 en abril de 2013, un 30% superior a su promedio decenal, de 195 puntos¹. Varios subgrupos de productos básicos mostraron diferentes pautas de precios (véase el gráfico II).

Gráfico II
Índices de precios de determinados alimentos y grupos de productos básicos, enero de 2000 a mayo de 2013 (2000 = 100)



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), UNCTADstat.

¹ El promedio de 10 años se refiere al promedio de precios entre mayo de 2003 y abril de 2013.

7. El índice de precios de los alimentos de la UNCTAD fluctuó en torno a un promedio de 265 puntos en 2011². En diciembre de 2011, había descendido hasta 248 puntos, la cifra mínima en 15 meses si se compara con febrero de 2011. Impulsado por los elevados precios del maíz, el trigo y la harina de soja, el índice de precios subió hasta un máximo histórico de 286 puntos en julio y agosto de 2012. A continuación, se registró una disminución constante, llegando a 260 puntos en abril de 2013, a medida que los parámetros fundamentales del mercado se flexibilizaron.

8. Los mercados del maíz y el trigo sufrieron restricciones durante el tercer trimestre de 2012, debido principalmente a los problemas de suministro y a las bajas reservas (véase el gráfico III). Una severa sequía producida en los Estados Unidos de América redujo las perspectivas de rendimiento del maíz, haciendo subir los precios del maíz estadounidense hasta un máximo histórico de 334 dólares de los Estados Unidos por tonelada en julio de 2012, muy superior a los 270 dólares registrados el mes anterior. Las condiciones climáticas adversas también afectaron a las perspectivas de la producción de trigo en la Federación de Rusia, Ucrania y Kazajistán. Se preveía que las existencias mundiales de maíz a fines de la temporada 2012-2013 descenderían hasta la cifra registrada seis años antes, y las existencias mundiales de trigo hasta la cantidad de cuatro años antes³. El alza de los precios de los principales cereales suscitó preocupaciones por la escasez de alimentos en los países importadores netos de alimentos y volvieron a plantear el debate sobre la utilización de cereales como materia prima para producir biocombustibles. Durante los primeros cinco meses de 2013, los precios del maíz y del trigo retrocedieron desde los máximos alcanzados en 2012, ante las previsiones de que la oferta mundial se recuperaría, en particular en los principales países productores. Se espera un repunte de la producción de trigo en la región del Mar Negro y en Europa, y un aumento del maíz en los Estados Unidos.

9. Los precios internacionales del arroz se han mantenido relativamente estables desde 2012, a pesar de que hubo fluctuaciones de precios a corto plazo. Durante los primeros cinco meses de 2013, los precios de referencia del arroz en Tailandia registraron un promedio de 564 dólares de los Estados Unidos por tonelada, o sea un 1,6% menos que en el mismo período de 2012. Un equilibrio general de la oferta y la demanda, así como un nivel adecuado de existencias, sustentaron la tendencia del precio del arroz. Los efectos del programa de fijación de precios del arroz de Tailandia —un programa de subvenciones al arroz destinado a apoyar a los agricultores— sobre el mercado mundial del arroz han sido hasta ahora moderados. Con respecto al futuro, sus repercusiones sobre la disponibilidad y los precios del arroz en el mercado mundial dependerán en gran medida del ritmo de la posible liberación de un gran volumen de existencias públicas de arroz.

10. Los precios del azúcar se mantuvieron estables en el primer trimestre de 2012, con un promedio de 24 centavos de dólar por libra. Sin embargo, el excedente de producción que se esperaba, la apreciación del dólar de los Estados Unidos y el retiro de los fondos especulativos de los mercados de futuros de azúcar hicieron descender los precios en los tres meses siguientes. En junio de 2012, el promedio del precio mensual del azúcar había descendido hasta 20 centavos de dólar por libra. A pesar de un breve repunte en el mes de julio, los precios estuvieron sometidos a

² El índice de precios de alimentos de la UNCTAD incluye el trigo, el maíz, el arroz, el azúcar, la carne bovina, los plátanos, la pimienta, la harina de soja y la harina de pescado.

³ International Grains Council, Grain Market Report, núm. 424, 26 de julio de 2012.

una presión a la baja en los diez meses siguientes, como resultado de las perspectivas mundiales a la baja de los parámetros fundamentales para la cosecha de 2012-2013. En su última revisión de la situación mundial del azúcar, la Organización Internacional del Azúcar estimó que el excedente de la producción mundial alcanzaría una cifra sin precedentes de 9.982 millones de toneladas⁴. La tendencia a la baja del mercado se vio reforzada porque los fondos especulativos habían tenido una posición corta neta desde mediados de octubre de 2012, apostando por una baja de los precios del azúcar. En mayo de 2013, el precio del azúcar había bajado hasta 17,62 centavos, su nivel más bajo desde agosto de 2010.

11. El índice de semillas oleaginosas y aceites vegetales de la UNCTAD alcanzó un máximo histórico (374 puntos) en febrero de 2011, antes de descender hasta 294 puntos en octubre de 2011. Encabezado por el aceite de palma y la soja, el índice de precios se recuperó en los primeros cuatro meses de 2012, llegando a 337 puntos en abril de 2012. El aumento del índice de precios durante el verano de 2012 se debió en gran medida al aumento de los precios de la soja, que se incrementaron un 21% entre junio y agosto. Desde septiembre de 2012, el índice de precios ha mostrado una tendencia a la baja, a pesar de un breve repunte en los primeros dos meses de 2013. En abril de 2013, el índice de precios había bajado hasta 260 puntos, un nivel que no se registraba desde agosto de 2010.

12. El mercado de la soja se mantuvo restringido en el tercer trimestre de 2012, debido a las preocupaciones acerca de la reducción de la oferta en los Estados Unidos, causada por el clima desfavorable, la fuerte demanda de Asia y la escasez de existencias. En agosto de 2012, los precios de referencia de la soja en los Estados Unidos alcanzaron un máximo histórico de 684 dólares por tonelada, lo que representó un aumento del 23% con respecto al nivel de agosto de 2011. Desde el último trimestre de 2012, el mercado tendió a moderarse gradualmente. El precio medio de abril y mayo de 2013 fue de 496 dólares, en comparación con 592 dólares en el primer trimestre de 2013 y 604 dólares en el último trimestre de 2012. La perspectiva de una cosecha de soja muy abundante en los principales exportadores de América del Sur, sumada a un débil crecimiento de la demanda en China y la Unión Europea y a la baja de los precios de los principales cereales, explican el descenso de los precios.

13. El mercado de las bebidas tropicales fue bajista durante los últimos dos años, debido principalmente a la importante reducción de los precios del café y el cacao. Entre mayo de 2011 y mayo de 2013, el café y el cacao perdieron, respectivamente, el 39% y el 24% de su valor. El índice de precios de las bebidas tropicales de la UNCTAD llegó a los 290 puntos en abril de 2011, el segundo nivel más alto después de la cifra histórica de 385 establecida en abril de 1977, antes de pasar a la baja, con solo una breve recuperación en el tercer trimestre de 2012⁵. En abril y mayo de 2013, el índice de precios había descendido hasta 181, su nivel más bajo desde agosto de 2009.

14. Los precios indicativos compuestos del café cayeron de manera constante después de haber alcanzado un máximo de 213 centavos de dólar por libra en abril de 2011. En diciembre de 2012, el precio había descendido hasta 128 centavos. La

⁴ Organización Internacional del Azúcar (2013), Market Report and Press Summary (mayo de 2013).

⁵ El índice de precios de las bebidas tropicales de la UNCTAD incluye el café, el cacao en grano y el té.

constante disminución de los precios indicativos compuestos del café refleja en gran medida las tendencias de los precios del café Arábica. Las mayores perspectivas de rendimiento en el Brasil, que es el mayor productor mundial de Arábica, combinadas con la débil demanda en los países tradicionalmente consumidores de café influyeron en los precios del Arábica. Por el contrario, los precios del Robusta se mantuvieron relativamente firmes y estables gracias a la fuerte demanda de los mercados emergentes, donde predomina el consumo de café soluble⁶. Durante los primeros cinco meses de 2013, el precio indicativo compuesto del café fue menos volátil y se recuperó ligeramente de su cifra mínima registrada en diciembre de 2012. Sin embargo, seguía siendo un 19% inferior a su valor promedio durante el mismo período de 2012.

15. Después de un año bajista en 2011, los precios del cacao en grano se mantuvieron relativamente estables en 2012 (véase el gráfico III). En particular, durante los primeros siete meses de 2012, los precios fluctuaron dentro de una estrecha banda de 103 a 107 centavos de dólar por libra. Esto se debió a los efectos de compensación de una reducción prevista de la producción en África occidental y a una fuerte caída de la molienda de cacao en Europa y América del Norte, frente al mantenimiento del crecimiento de la demanda en los mercados emergentes. Los precios se recuperaron un poco en agosto y septiembre, debido a las incertidumbres que rodeaban a los suministros procedentes de Côte d'Ivoire, que comenzó a reformar su sistema de comercialización del cacao a comienzos de 2012. Desde octubre de 2012, el alza de los precios no se mantuvo, debido en parte a las expectativas de una débil demanda de la industria de procesamiento del cacao. En marzo de 2013, el precio del cacao había descendido hasta 98 centavos de dólar, el nivel más bajo desde diciembre de 2008.

16. El índice de precios de los productos básicos agrícolas de la UNCTAD tendió a bajar después de haber alcanzado un máximo histórico de 325 puntos en febrero de 2011 (véase el gráfico II)⁷. En agosto de 2012 había caído hasta 200 puntos, cifra mínima en 33 meses. El índice de precios repuntó en los meses siguientes hasta llegar a 220 puntos en febrero de 2013, debido principalmente al aumento de los precios del caucho, la madera tropical y el algodón. Sin embargo, debido en gran medida a la fuerte caída de los precios del caucho, el índice de precios descendió hasta 203 puntos en abril y mayo de 2013, un nivel cercano a su mínimo de agosto de 2012.

17. El mercado del algodón fue muy volátil en 2011 (véase el gráfico III). El Índice A de Cotlook había caído hasta 95 centavos de dólar por libra en diciembre de 2011, un 59% por debajo de su máximo histórico de marzo de 2011. A pesar de una breve recuperación a comienzos de 2012, los precios volvieron a caer en el segundo trimestre de 2012, debido principalmente al exceso de oferta, el aumento previsto de las existencias mundiales y las renovadas preocupaciones por la economía de la eurozona. La temporada 2012-2013 se caracterizó por una menor

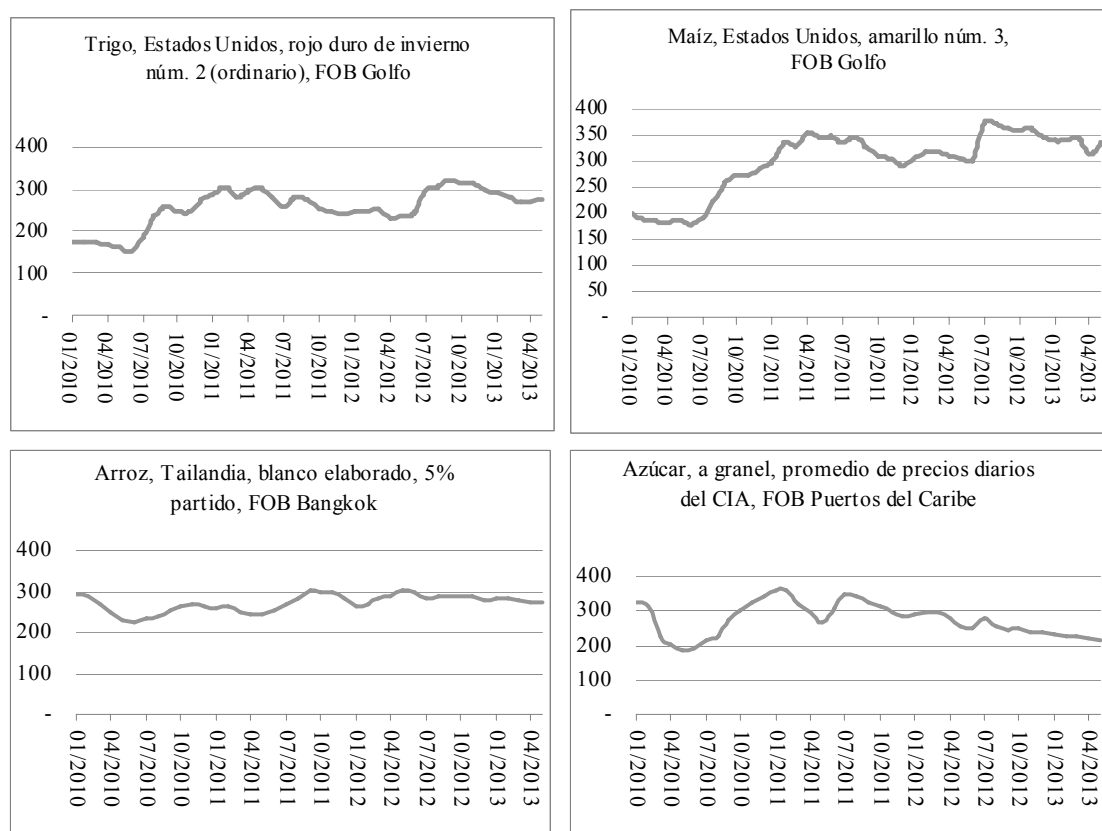
⁶ Organización Internacional del Café, Monthly Coffee Report (marzo de 2013). Según la Organización Internacional del Café, el consumo de café en los mercados emergentes aumentó un 10% entre 2011 y 2012, mientras que el consumo en los mercados tradicionales se redujo en aproximadamente el 1%. Monthly Coffee Market Report, ICO (marzo de 2013).

⁷ El índice de precios de los productos básicos agrícolas de la UNCTAD incluye el algodón, el tabaco, la madera tropical, el caucho, la lana, el yute, el sisal, pieles y cueros y el aceite de linaza.

volatilidad, debido en parte a la gran reserva de algodón estatal de China⁸. Durante el segundo semestre de 2012, los precios se mantuvieron estables, con un promedio de 83 centavos de dólar por libra, lo que es muy superior a la media a largo plazo de 72 centavos⁹. En marzo de 2013, el precio medio mensual ascendió hasta 94 centavos, el precio más alto hasta ahora en 2012-2013. Esto puede reflejar las preocupaciones sobre el carácter estricto del equilibrio de la oferta y la demanda fuera de China.

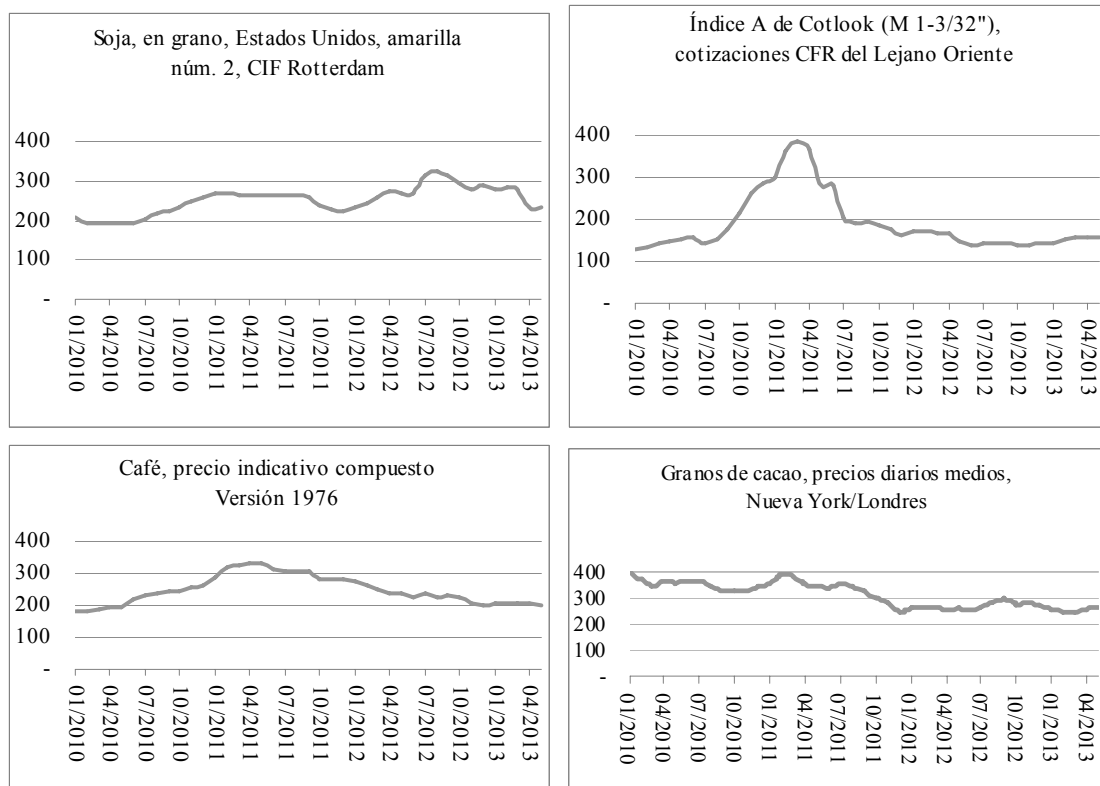
Gráfico III

Principales índices de precios de los productos básicos agrícolas, enero de 2010 a mayo de 2013 (2000 = 100)



⁸ La reserva de algodón estatal de China se estima en cerca de 9 millones de toneladas a fines de junio de 2013, lo que representa aproximadamente el 50% de las existencias de cierre mundiales en 2012-2013. Se prevé que China tendrá aproximadamente el 60% de las existencias mundiales a fines de 2013-2014. (Véase el comunicado de prensa del Comité Consultivo Internacional del Algodón (CCIA) del 1 de julio de 2013).

⁹ La media a largo plazo hace referencia al precio promedio del algodón entre enero de 1974 y mayo de 2013.



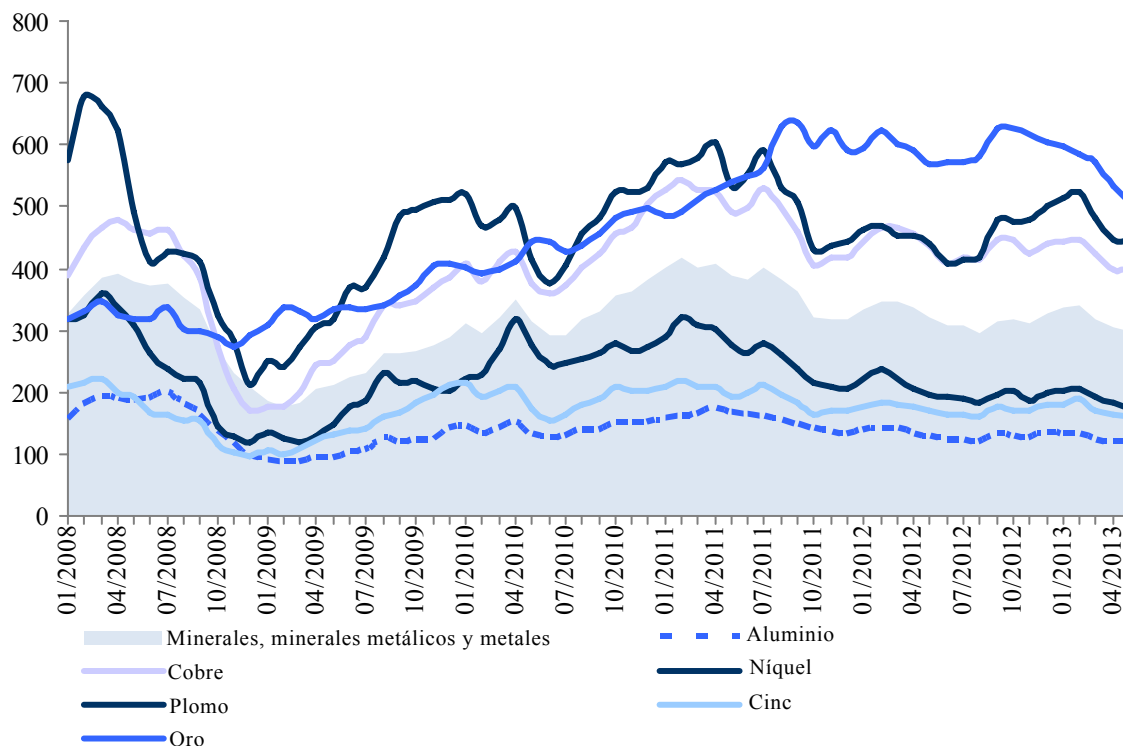
Fuente: UNCTAD, UNCTADstat.

B. Minerales, minerales metalíferos y metales

18. Tras establecer una cifra histórica de 418 puntos en febrero de 2011, el índice de precios de los minerales, los minerales metalíferos y los metales de la UNCTAD registró un descenso notable en el segundo semestre de 2011, alcanzando la cifra de 317 puntos en diciembre de 2011¹⁰. Durante los dos primeros meses de 2012, el índice de precios aumentó, antes de retroceder en los meses siguientes, debido principalmente al empeoramiento de las perspectivas económicas mundiales. En agosto de 2012, el índice de precios alcanzó su mínimo en dos años, con 296 puntos. Posteriormente, como resultado de los planes de estímulo monetario adoptados por las principales economías desarrolladas, el índice de precios subió hasta 318 en octubre de 2012. En los primeros cinco meses de 2013 se produjo en los precios una trayectoria similar a la de 2012. La tendencia al alza registrada durante los dos primeros meses de 2013 se invirtió rápidamente a medida que los principales metales comunes y el mineral de hierro descendieron en el segundo trimestre de 2013. En mayo de 2013, el índice de precios cayó hasta 297, cifra cercana al bajo nivel de agosto de 2013 (véase el gráfico IV).

¹⁰ El índice de precios de los minerales, los minerales metalíferos y los metales de la UNCTAD incluye el cobre, el aluminio, el mineral de hierro, el níquel, el plomo, el cinc, el estaño, el fosfato mineral, el mineral de manganeso y el mineral de tungsteno. El oro no está incluido en el índice de precios.

Gráfico IV
Índices de precios de determinados metales, enero de 2008 a mayo de 2013 (2000 = 100)



Fuente: UNCTAD, UNCTADstat.

19. Los precios del cobre subieron a fines de 2011 y durante el primer trimestre de 2012, impulsados por el fuerte crecimiento de la demanda de cobre de China (en parte para el almacenamiento), así como por la abundancia de liquidez en los mercados financieros. En marzo de 2012, el precio medio mensual había llegado a 8.457 dólares de los Estados Unidos por tonelada, lo que representaba un aumento del 15% con respecto a su mínimo de octubre de 2011. Sin embargo, la tendencia de los precios se invirtió en el segundo trimestre de 2012, debido a la desaceleración del crecimiento de la actividad industrial en China y al deterioro de la situación en la eurozona. La relativa estabilidad de los precios en julio y agosto fue seguida de una fuerte subida (7,7%) en septiembre de 2012, cuando los participantes en el mercado respondieron a la flexibilidad monetaria de los Estados Unidos, la eurozona y el Japón. A fines de 2012 y principios de 2013, el mercado del cobre se mostró optimista sobre las perspectivas de recuperación económica en los Estados Unidos y China. Los precios subieron hasta 8.070 dólares en febrero de 2013, antes de descender a 7.203 dólares en abril de 2013, un nivel que no se había alcanzado desde agosto de 2010. Las perspectivas de crecimiento inferiores a lo previsto en los principales países consumidores de cobre, un exceso de oferta y un aumento de las existencias contribuyeron a la corrección de los precios. Según el Grupo Internacional de Estudios sobre el Cobre, se prevé que la producción de cobre

refinado superará a la demanda en 2013, después de tres años de déficits consecutivos.

20. El aluminio, el níquel, el plomo y el cinc mostraron tendencias de precios similares a la del cobre. La creciente desaceleración económica registrada en China, el débil ritmo de la recuperación en los Estados Unidos y la incertidumbre sobre las perspectivas económicas de la eurozona han pesado sobre los precios de los metales. Además, el exceso de oferta de los últimos años ejerció una presión a la baja sobre los precios. Los precios promedio registrados entre enero y mayo en el período 2011-2013 disminuyeron constantemente en el caso del aluminio, el níquel y el cinc, y la reducción fue particularmente pronunciada en el aluminio y el níquel, ya que el promedio de los precios durante los primeros cinco meses de 2013 cayeron por debajo de sus promedios quinquenales¹¹. El precio del níquel, una materia prima fundamental que se utiliza en la producción del acero inoxidable, cayó a su mínimo de cuatro años en mayo de 2013. El exceso crónico de oferta, las altas existencias y la debilidad de la demanda hicieron descender el precio del aluminio hasta 1.830 dólares por tonelada en mayo de 2013, su nivel más bajo desde agosto de 2009.

21. El año 2011 se caracterizó por precios volátiles y sin precedentes del mineral de hierro, la materia prima utilizada para la fabricación de acero. El índice de precios del mineral de hierro del Fondo Monetario Internacional (FMI) registró un promedio de 597 puntos, y en febrero de 2011 alcanzó un máximo histórico de 666 puntos. Sin embargo, a fines de 2011, el índice de precios perdió un 28% con respecto a su máximo de febrero de 2011. Los precios relativamente estables registrados en los primeros cuatro meses de 2012 fueron seguidos por un descenso constante en los cinco meses siguientes. El movimiento de los precios a la baja puede atribuirse principalmente a las elevadas existencias, la reducción de la demanda de acero para las industrias de la construcción y manufactureras de China, y la suficiencia de la oferta. Desde octubre de 2012, los precios han repuntado notablemente hasta llegar a 155 dólares por tonelada seca en febrero de 2013, lo que representó un aumento del 57% con respecto a su mínimo de septiembre de 2012. El incremento de las existencias de las empresas siderúrgicas chinas, las interrupciones de la producción y de los envíos de mineral de hierro debido a las condiciones climáticas desfavorables y una prohibición de la exportación en la India contribuyeron a la subida de los precios. No obstante, las preocupaciones acerca de la desaceleración del crecimiento económico de China y la moderación de la demanda de acero, sumadas a las previsiones de un aumento de la oferta de mineral de hierro hicieron bajar los precios hasta 124 dólares en mayo de 2013, lo que representó una disminución del 20% con respecto al precio de febrero de 2013.

22. El precio del oro ha sido muy volátil desde 2011. Después de ocho meses de subida rápida, su promedio mensual subió hasta un máximo histórico de 1.772 dólares por onza troy, en septiembre de 2011. En el segundo trimestre de 2012, el precio promedio fue de 1.611 dólares, lo que representó una reducción desde su máximo de febrero, de 1.743 dólares, lo que se debió sobre todo a una demanda más débil, tanto de la industria de la joyería como del sector de las inversiones, que en conjunto representan más del 70% de la demanda mundial de oro. El precio se recuperó rápidamente y alcanzó el máximo de los últimos 13 meses en octubre de 2012, ya que las políticas monetarias expansivas de las principales economías desarrolladas renovaron las preocupaciones inflacionarias. Sin embargo, desde

¹¹ El promedio quinquenal hace referencia al precio promedio entre junio de 2008 y mayo de 2013.

noviembre de 2012 el mercado del oro ha experimentado siete meses de caída consecutiva. En mayo de 2013, el precio llegó a 1.414 dólares, una disminución del 19% con respecto a su valor de octubre de 2012, aunque todavía por encima de su promedio quinquenal (1.315 dólares)¹². La fuerte caída de los precios puede explicarse por múltiples factores, como las expectativas de desaceleración del ritmo de la flexibilización cuantitativa en los Estados Unidos, la especulación de que los países de la eurozona afectados por la crisis se verían obligados a vender sus reservas de oro, las expectativas de inflación más bajas (en particular en los Estados Unidos y Europa), la recuperación de los mercados de renta variable en los países desarrollados y la liquidación de fondos de inversión cotizados en oro. Según el Consejo Mundial del Oro, la demanda de oro en el primer trimestre de 2013 fue inferior en un 13% en el último año, ya que las salidas netas sustanciales de los fondos de inversión cotizados en oro superaron el fuerte crecimiento de la demanda destinada a las joyas de oro, los lingotes y las monedas¹³.

C. Energía

Petróleo crudo

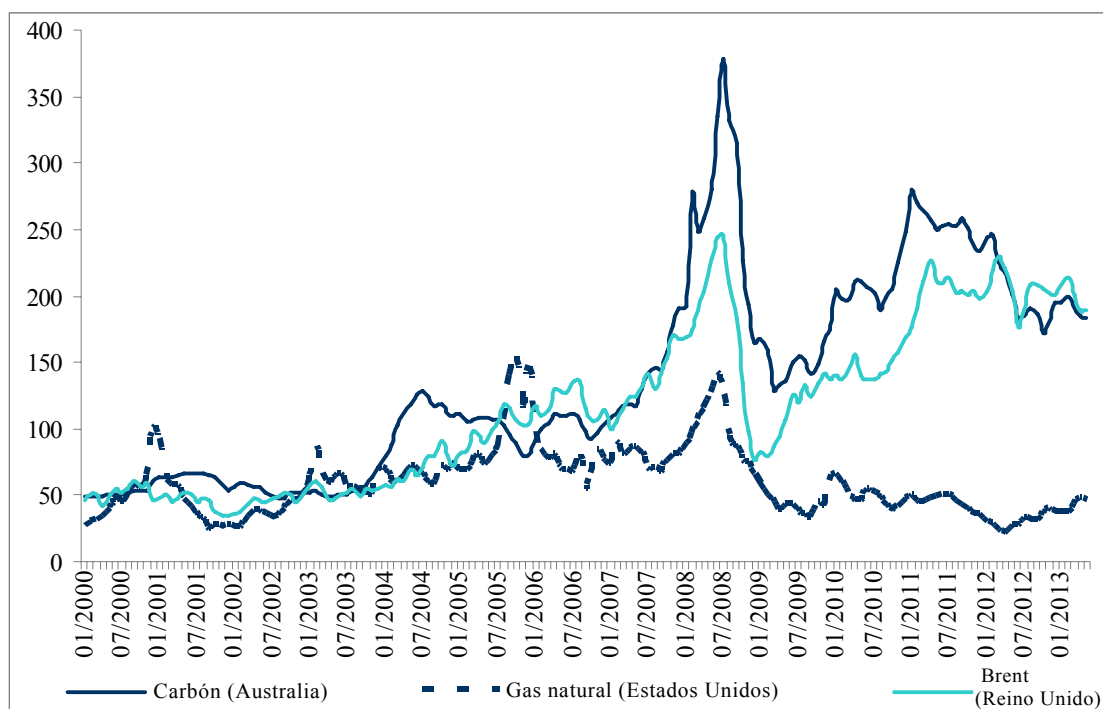
23. A pesar de las tensiones geopolíticas en el Oriente Medio y en otras partes, la producción mundial de petróleo registró un notable crecimiento en 2012. El suministro total de petróleo aumentó un 2,8%, debido en gran medida al incremento sustancial de la producción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Entre los países no pertenecientes a la OPEP, el crecimiento de la oferta más importante procedió de los Estados Unidos, donde los adelantos en la tecnología del esquisto han dado lugar al aumento de la producción de petróleo de formaciones compactas. En 2012, el suministro de petróleo de los Estados Unidos alcanzó la cifra de 9,2 millones de barriles por día, lo que representaba un aumento del 12,8% con respecto a 2011, y se espera que se incremente en un 9,2% en 2013. En el primer trimestre de 2013, la producción mundial de petróleo se ha estimado en 90,8 millones de barriles por día, o sea un 0,7% menos que en el último trimestre de 2012.

24. Los precios del petróleo se mantuvieron altos desde 2011. Los precios al contado del petróleo Brent, el más ampliamente citado como referencia en todo el mundo, registró un promedio de 112 dólares por barril en 2012, cifra cercana al promedio de 2011, de 111 dólares. En marzo de 2012, el precio del petróleo subió hasta 125 dólares, solo un 7% por debajo del máximo histórico establecido en julio de 2008. Durante los cinco primeros meses de 2013, los precios tuvieron un promedio de 109 dólares (véase el gráfico V).

¹² El promedio quinquenal hace referencia al precio promedio entre junio de 2008 y mayo de 2013.

¹³ Consejo Mundial del Oro (2013), Gold Demand Trends: first quarter 2013 (mayo de 2013).

Gráfico V
**Índices de precios del petróleo crudo, el gas natural y el carbón,
 enero de 2000 a mayo de 2013 (2005 = 100)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales.

25. Tras haber registrado precios relativamente estables en el segundo semestre de 2011, los precios del petróleo se hicieron más volátiles durante los ocho primeros meses de 2012. El aumento de las tensiones geopolíticas en el Oriente Medio, la intensificación de las actividades especulativas en los mercados de derivados del petróleo y otras limitaciones de la oferta (es decir, cortes técnicos en el Mar del Norte) tuvieron como resultado el aumento de los precios del petróleo en el primer trimestre de 2012. En particular, las amenazas de la República Islámica del Irán de cerrar el estrecho de Ormuz como respuesta a las prohibiciones impuestas por la Unión Europea y los Estados Unidos a sus exportaciones de crudo aumentaron las preocupaciones sobre posibles interrupciones del suministro.

26. Sin embargo, en el segundo trimestre de 2012, los precios del crudo invirtieron su trayectoria ascendente. Los precios del petróleo Brent se redujeron drásticamente hasta su mínimo nivel en 18 meses, en junio de 2012, lo que representaba un 23% menos que su precio máximo, alcanzado en marzo de 2012. Las preocupaciones sobre el consumo de petróleo, el aumento del suministro por parte de la OPEP y el incremento de las existencias de crudo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) contribuyeron a la caída de los precios del petróleo. Los decepcionantes datos económicos de Europa, los Estados Unidos y China hicieron bajar los precios. A pesar de las preocupaciones iniciales acerca de las restricciones del suministro, la oferta mundial de petróleo aumentó en comparación con 2011, debido principalmente al considerable aumento de la producción por parte

de la OPEP. La disminución del suministro de crudo iraní fue más que compensado por el aumento de la producción de Libia, Arabia Saudita y el Iraq.

27. A fines de junio de 2012, las preocupaciones acerca de las interrupciones del suministro volvieron a aparecer ante las renovadas tensiones en Oriente Medio. En julio y agosto de 2012 también se registró una fuerte reducción de las existencias de crudo como respuesta al fuerte aumento de la demanda de refinería de la OCDE. Además, los inversores financieros aumentaron sus posiciones largas netas -apostando por el aumento de los precios del petróleo— en los mercados de futuros del petróleo crudo. Como resultado de ello, los precios del crudo Brent se recuperaron marcadamente en julio y agosto de 2012, antes de estabilizarse en los meses siguientes.

28. Durante los dos primeros meses de 2013, los precios del petróleo se recuperaron nuevamente en el contexto de la mejora de los mercados financieros. El hecho de evitarse el precipicio fiscal en los Estados Unidos, sumado a los datos económicos positivos de los principales países consumidores de petróleo, restablecieron la confianza en el crecimiento económico mundial y la demanda de petróleo. La actitud optimista del mercado, combinada con el aumento de los riesgos geopolíticos (por ejemplo, el ataque terrorista de enero de 2013 contra una planta de gas argelina) también impulsaron las compras especulativas en el mercado de futuros del petróleo. El precio del petróleo Brent subió hasta 116 dólares por barril en febrero de 2013. No obstante, la tendencia alcista se invirtió en los meses siguientes y el crudo Brent descendió hasta 103 dólares por barril en abril y mayo de 2013. Varios factores bajistas hicieron descender los precios del petróleo: los datos económicos de China y los Estados Unidos, más débiles de lo previsto, la prolongada crisis económica de la eurozona, la menor demanda de petróleo en la temporada debido al mantenimiento de refinerías, el incremento de la producción de crudo y el fortalecimiento del dólar de los Estados Unidos.

Gas natural

29. Debido a las diferencias en los mecanismos de fijación de precios, los precios del gas natural varían considerablemente entre las diferentes regiones. Asia registró los precios del gas más elevados, ya que estos precios son fijados principalmente mediante contratos a largo plazo vinculados a los precios del petróleo. En los Estados Unidos, los precios son determinados por los parámetros fundamentales del mercado. La revolución del gas de esquisto aumentó el suministro de gas en el mercado de los Estados Unidos y ejerció una presión a la baja sobre los precios del gas. En Europa, los tradicionales contratos a largo plazo con la modalidad “pague lo contratado”, que garantizan una compra mínima de gas indexada conforme a los precios del petróleo han sido cuestionados en los últimos años porque más compradores europeos optan por la fijación del precio del gas basado en la oferta y la demanda. Según la Agencia Internacional de la Energía, el diferencial entre los precios del gas Henry Hub de referencia de los Estados Unidos y las importaciones japonesas alcanzó una diferencia media de precios sin precedentes, de 16 dólares por millón de unidades termales británicas a mediados de 2012¹⁴.

30. El mercado del gas de los Estados Unidos se caracterizó en 2012 por los bajos precios del gas, en particular en los tres primeros trimestres (véase el gráfico V). El

¹⁴ OCDE/Agencia Internacional de la Energía (2013), *Medium-Term Gas Market Report 2013: Market Trends and Projections to 2018* (París, 2013).

precio promedio del año fue de 2,75 dólares por millón de unidades termales británicas, o sea un 31% menos que el precio de 2011 y un 43% menos que el promedio quinquenal (2008-2012). En abril de 2012, el precio cayó aún más, hasta 1,95 dólares, un nivel que no se había registrado en casi 13 años. La fuerte caída de los precios del gas se debió en gran medida al reciente aumento de la producción de gas de esquisto, a un invierno más cálido y a la existencia de reservas con un máximo sin precedentes. Los datos de la Administración de Información sobre la Energía de los Estados Unidos mostraron que los niveles de almacenamiento ascendían a 2,479 trillones de pies cúbicos en la semana terminada el 30 de marzo, o sea más de un 60% superior al promedio quinquenal correspondiente a esa semana¹⁵. Durante los primeros cinco meses de 2013, al mejorar los parámetros fundamentales del mercado, los precios se recuperaron hasta llegar a 3,73 dólares, frente a 2,35 dólares registrados en el mismo período en 2012. En marzo de 2013, el precio del gas aumentó hasta 3,80 dólares, o sea un 14% por encima del nivel de febrero. Una mayor demanda, debida al clima más frío, un equilibrio más estricto entre la oferta y la demanda y la reducción del nivel de existencias ayudaron a elevar los precios del gas. Según la Administración de Información sobre la Energía de los Estados Unidos, en la última semana de marzo las existencias de gas natural cayeron por debajo de su promedio quinquenal para esta época del año.

31. Uno de los efectos más importantes de la baja de los precios del gas en los Estados Unidos es el desplazamiento del carbón por el gas natural para la generación de energía. En abril de 2012, por primera vez, el gas natural y el carbón alcanzaron una igual proporción en la generación de energía eléctrica. Con el aumento de los precios del gas en 2013, la proporción del gas natural en la generación total de energía cayó por debajo de los niveles sin precedentes de abril de 2012. A pesar de la recuperación de la proporción del carbón, la Administración de Información sobre la Energía preveía que las plantas de producción de energía que utilizan carbón representarían como promedio el 40,1% de la generación total, tanto en 2013 como en 2014, porcentaje muy inferior a la proporción habitual del carbón, que registró entre el 48% y el 51% entre los años 2001 y 2008¹⁶.

Carbón

32. El año 2011 se caracterizó por los altos precios del carbón térmico, el principal combustible para la generación de electricidad. En enero de 2011, el precio al contado del carbón térmico Australian Newcastle, precio de referencia para el mercado asiático, ascendió hasta 142 dólares por tonelada, el promedio mensual más alto desde el estallido de la crisis financiera, en 2008. Por el contrario, el mercado del carbón térmico estuvo deprimido durante la mayor parte del año 2012, con precios medios de 103 dólares, o sea un 21% menos que su promedio de 2011. Desde marzo de 2012, el precio del carbón se redujo de manera constante y llegó a 93 dólares por tonelada en junio. A pesar de una ligera recuperación en el tercer trimestre de 2012, el precio bajó hasta 88 dólares en octubre de 2012, su nivel mínimo en 35 meses.

33. La caída del precio del carbón térmico se atribuyó en gran medida a la amplia oferta y a la débil demanda de importaciones. En China, el mayor importador de

¹⁵ Véase www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=5910#tabs_NatGasPrices-1.

¹⁶ Administración de Información sobre la Energía (2013), Short-Term Energy Outlook (julio de 2013).

carbón térmico del mundo, la desaceleración del crecimiento económico en 2012, llevó a una importante desaceleración en la generación de energía basada en el carbón, frenando así la demanda de carbón térmico. En los Estados Unidos, el cambio hacia el gas natural, más limpio y más barato, redujo efectivamente la demanda interna de carbón térmico. Como resultado de ello, las exportaciones de carbón térmico de los Estados Unidos aumentaron un 53% durante el primer semestre de 2012, y las exportaciones a Asia se incrementaron un 29% en comparación con el período correspondiente de 2011¹⁷. Esto ejerció una presión a la baja sobre los precios del carbón en el mercado asiático, bien abastecido.

34. Desde noviembre de 2012, los precios del carbón se recuperaron hasta llegar a 102 dólares en febrero de 2013, debido en parte al aumento de la demanda estacional y a las interrupciones del suministro en Australia, causadas por las inundaciones. Sin embargo, la tendencia a la disminución reapareció a partir de marzo de 2013, sobre todo como resultado de la menor demanda y el aumento de la oferta.

III. Precio de los productos básicos y volatilidad de los mercados: respuestas de políticas coordinadas

A. Causas de la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos

35. Las fluctuaciones “diarias” de los precios en los mercados de productos básicos son características de los mercados que funcionan normalmente. La volatilidad excesiva se observa cuando las variaciones de los precios superan un umbral “normal” durante un tiempo relativamente largo. Por ejemplo, la desviación típica de los precios del trigo, el maíz, el arroz y la soja durante el período transcurrido entre 1980 y 2012 (excluyendo el año 2008) fue de 15,5 para el trigo, 11,4 para el maíz, 21,8 para el arroz y 24,5 para la soja. Solo en 2008, las desviaciones típicas de los precios fueron de 67,5 para el trigo, 37 para el maíz, 185,8 para el arroz y 89,9 para la soja¹⁸. Este fue un ejemplo de una volatilidad excesiva de los precios, que perjudicó a los consumidores y a los productores, particularmente en los países en desarrollo importadores de alimentos. Como muestran los gráficos de la sección anterior, la volatilidad excesiva se ha combinado con precios relativamente altos en los últimos cinco años.

36. Hay varios factores que explican la alta volatilidad de los mercados y los precios de los productos básicos, en particular los factores determinantes de la oferta y la demanda, así como las variables de las políticas macroeconómicas. La magnitud de los aumentos de precios y la volatilidad en los mercados de productos básicos, así como sus causas, se han examinado detalladamente en otras partes, incluso en el último informe sobre las tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos, presentado en 2011 (A/66/207).

37. En lo que respecta a la demanda, el crecimiento demográfico mundial y la modificación de los hábitos alimentarios de la creciente clase media de las economías emergentes no solo han ejercido una presión al alza sobre los precios de los alimentos, sino que también han creado inestabilidad en los mercados de

¹⁷ Administración de Información sobre la Energía, Quarterly Coal Report (abril-junio de 2012).

¹⁸ Cálculos basados en UNCTADstat.

alimentos, que han tenido que adaptarse a estas nuevas tendencias. Como se explicó en detalle en el informe sobre las tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos, de 2011, el exceso de actividades especulativas en el sector de los productos básicos también ha seguido influyendo sobre la volatilidad de los precios debido al carácter impredecible de las decisiones de los gestores de fondos, únicamente guiados por las ganancias a corto plazo¹⁹. A partir de la cifra de 15.000 millones de dólares registrada en 2003, se ha estimado que la inversión especulativa en índices de productos básicos ha aumentado hasta 451.000 millones de dólares en abril de 2013.

38. Algunos países han adoptado medidas para abordar esta espinosa cuestión. En 2011, por ejemplo, la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección del consumidor encomendó a la Comisión de Contratación de Futuros de Mercancías de los Estados Unidos que limitara el tamaño de las posiciones que tenían los especuladores en los mercados de derivados de productos básicos. La Unión Europea también está reformando su mercado de futuros para regular las posiciones especulativas y los requisitos de presentación de informes a fin de promover la transparencia en los mercados.

39. En cuanto a la oferta, algunos factores tradicionales, como el cambio de las condiciones climáticas, se han asociado a la alta volatilidad de los precios de los alimentos. Por ejemplo, en 2012, año en que se registró la peor sequía en los Estados Unidos desde la década de 1930, los precios del maíz y la soja alcanzaron niveles sin precedentes en el segundo semestre de 2012. El auge de los precios de los productos básicos registrado desde 2002 también se ha debido a las limitaciones de la oferta derivadas sobre todo de la falta de inversión en los últimos dos decenios, tanto en el sector agrícola como en el de las industrias extractivas. Además, la incertidumbre se ha visto acrecentada por la reciente desviación de alimentos para la fabricación de biocombustibles y por las medidas de política comercial tales como las restricciones a la exportación, que han sido aplicadas por varios países en los últimos años.

40. En el sector de la energía, los altos y volátiles precios del petróleo han sido en parte el resultado de factores geopolíticos, como el temor a la inestabilidad política (por ejemplo, la alta tensión en el norte de África y en el Oriente Medio, particularmente la amenaza de bloqueo del estrecho de Ormuz, donde está aproximadamente el 20% del petróleo comercializado en todo el mundo), que podría alterar la producción y los envíos de petróleo en los principales países exportadores de petróleo. Las amenazas de corte de la producción formuladas por la OPEP también contribuyeron a la volatilidad de los precios del petróleo. Además, el aumento de los vínculos entre la energía (petróleo, gas y agroquímicos) y los mercados agrícolas (maíz, trigo y soja) han creado un sistema en el cual una perturbación en un producto afecta a los demás productos, generando más inestabilidad.

41. Las políticas macroeconómicas de las principales economías también han desempeñado un papel importante en el fomento de la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos. Por ejemplo, la depreciación del dólar de los Estados Unidos ha llevado a los inversores en divisas a optar por fondos de inversión cotizados y bonos ETN a corto plazo, lo que ha generado volatilidad de

¹⁹ Institute for Agricultural and Trade Policy, "Excessive speculation in agricultural commodities: selected writings from 2008–2011".

los precios de los productos básicos. La inestabilidad de los precios también ha sido el resultado de bajos tipos de interés y de políticas monetarias imprecisas adoptadas por los principales bancos centrales en los últimos cinco años. La incertidumbre sobre el futuro de la política monetaria ha contribuido a perpetuar el problema de la inestabilidad de los precios. Además, las políticas que distorsionan el comercio, incluidas las restricciones a la exportación aplicadas por algunos países productores han fomentado el acaparamiento y las compras motivadas por el pánico, aumentando la volatilidad de los mercados de productos básicos.

B. Acción contra la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos mediante esfuerzos internacionales coordinados

42. El elevado nivel de los precios de los productos básicos y la volatilidad excesiva han constituido una gran amenaza para los esfuerzos de desarrollo, sobre todo en los países en desarrollo de bajos ingresos e importadores netos de alimentos, en los que hasta un 70% del gasto de los hogares se dedica a los alimentos²⁰. La comunidad internacional ha exhortado a las organizaciones internacionales dedicadas a los productos básicos y a las organizaciones internacionales pertinentes a que fortalezcan su coordinación en su búsqueda común para encontrar soluciones al problema de la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos²¹. En el plano internacional, se han creado varias iniciativas que se examinan brevemente a continuación.

43. El Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA) se creó por iniciativa del Grupo de los Veinte a raíz de la crisis alimentaria de 2008, para mejorar la información y la transparencia de los mercados. En su Cumbre celebrada en noviembre de 2010 en Seúl, el Grupo de los Veinte aprobó el Documento de la Cumbre de Seúl que, entre otras cosas, invitó a las organizaciones internacionales pertinentes a que preparasen propuestas sobre las respuestas de políticas a la excesiva volatilidad de los precios en los mercados alimentarios y agrícolas²². Con este fin, un informe preparado por la Organización Internacional sobre la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el FMI, la OCDE, la UNCTAD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria (HLTF), se presentó a los ministros de agricultura del Grupo de los

²⁰ El gasto de los hogares en alimentos como porcentaje de los gastos totales en determinados países es el siguiente: 58,7 en la India, 60,6 en Indonesia, 74,8 en Kenya, 54,7 en Papua Nueva Guinea y 81,6 en Rwanda. Datos de LC Smith, A. Subandoro. *Measuring Food Security Using Household Expenditure Surveys*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington, D.C., 2007 (cuadros 7 y 8; págs. 76 y 77).

²¹ Por ejemplo, la Cumbre del Grupo de los Veinte celebrada en Seúl respaldó el Plan de Acción Plurianual para el Desarrollo, en noviembre de 2012, para hacer frente, entre otros problemas acuciantes, a la volatilidad de los precios de los productos básicos.

²² FAO y OCDE. 2011. "Price volatility in food and agricultural markets: policy responses". Informe que incluye contribuciones de la FAO, el FIDA, la OCDE, la UNCTAD, el PMA, el Banco Mundial, la OMC, el IFPRI y el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria de las Naciones Unidas (2 de junio de 2011).

Veinte en junio de 2011, en París. Una de sus recomendaciones fue establecer el SIMA, que involucraría los esfuerzos de colaboración de todas las instituciones internacionales pertinentes, con el fin de mejorar la fiabilidad y puntualidad de los datos sobre la agricultura y la alimentación, garantizando al mismo tiempo una mayor coordinación de las políticas durante las crisis alimentarias. Esta recomendación fue respaldada por el Grupo de los Veinte, y el SIMA se inició el 15 de septiembre de 2011 en Roma.

44. El SIMA se está convirtiendo rápidamente en una importante fuente de datos públicos globales sobre los mercados de alimentos. Mediante sus centros de coordinación en los países participantes, el SIMA recopila datos sobre los cuatro principales productos básicos alimenticios: el trigo, el maíz, el arroz y la soja. Los datos sobre la producción, el suministro, la utilización, el comercio, las existencias finales y los precios, así como las previsiones, son analizados, consolidados y publicados mensualmente por el SIMA para que estén disponibles para el público en general. Se espera que esto limitará la especulación y las compras motivadas por el pánico de los cuatro cultivos y ayudará a estabilizar sus precios. Aunque no hay pruebas contundentes, el acceso a los datos del mercado quizá ha evitado otra crisis alimentaria en 2012, ya que los agentes del mercado de productos básicos pudieron notar la existencia de mejores parámetros fundamentales del mercado que en 2008.

45. El Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria también se creó como reacción ante la crisis alimentaria de 2008, en abril de ese año, por el Secretario General. Reúne a 23 instituciones, incluidos organismos especializados de las Naciones Unidas, fondos y programas y dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y la OMC. Su principal objetivo es elaborar un plan de acción integral y concertado en respuesta al desafío de lograr la seguridad alimentaria para todos. El plan se elaboró en septiembre de 2010 en forma de un Marco Amplio para la Acción Actualizado. En él se esbozan las políticas y las acciones destinadas a dar respuesta a las necesidades inmediatas de los países deficientes en alimentos, como la prestación de asistencia alimentaria y la creación de redes de protección social. El Marco también ofrece una serie de políticas encaminadas a hacer frente a los problemas estructurales y de largo plazo, tales como la necesidad de invertir en la agricultura de los países en desarrollo a fin de evitar futuras crisis alimentarias. Por otra parte, el Marco propone una serie de acciones relacionadas con las necesidades particulares de las poblaciones más vulnerables ante los efectos negativos de las crisis alimentarias²³.

46. El Equipo de Tareas de Alto Nivel ha contribuido a galvanizar la acción de la comunidad internacional en torno a la necesidad de encontrar soluciones al flagelo de la inseguridad alimentaria. El aumento de los recursos y una mejor coordinación entre las partes interesadas han sido dos objetivos primordiales del Equipo de Tareas de Alto Nivel. Una reciente evaluación de la labor del Equipo²⁴ observó con satisfacción que el Equipo había podido adaptarse a la cambiante naturaleza del desafío de la inseguridad alimentaria en los últimos cinco años. El Equipo había podido pasar de su estrecho enfoque original centrado en los precios de los alimentos a una mayor comprensión de la complejidad de la seguridad alimentaria y nutricional. En términos generales, se reconoció el éxito del Equipo en la

²³ Véase www.un.org/en/issues/food/taskforce/background.shtml.

²⁴ Véase http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/HLTF_Final%20Report_Volume%20I.pdf.

coordinación eficiente de un gran número de partes interesadas, aportando una labor valiosa. Si el Equipo no se hubiera creado ni hubiese trabajado satisfactoriamente, los enfoques para lograr la seguridad alimentaria y nutricional habrían permanecido fragmentados y su respuesta habría sido mucho menos eficiente.

47. El Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria es un mecanismo multilateral destinado a contribuir a la aplicación de las promesas formuladas por el Grupo de los Veinte en Pittsburgh en septiembre de 2009, y ayudar a la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio 1, de reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad para el año 2015. Su principal objetivo es hacer frente a la falta de financiación de los planes nacionales y regionales de inversión estratégica en la agricultura y la seguridad alimentaria, que ya están desarrollando los países, en consulta con los donantes y otras partes interesadas a nivel nacional. Cuenta con “ventanillas” de financiación de los sectores público y privado; el primero se dedica a prestar asistencia a programas estratégicos nacionales o regionales que se derivan de consultas y actividades de planificación que abarcan a todo el sector, en el plano nacional o regional, tales como el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África. La colaboración del sector privado está concebida para proporcionar préstamos a largo y a corto plazo, garantías crediticias y capital para apoyar las actividades del sector privado encaminadas a mejorar el desarrollo agropecuario y la seguridad alimentaria. A fines de mayo de 2013, los donantes habían aportado aproximadamente 959,8 millones de dólares, lo que representaba alrededor del 70% de las promesas totales, de 1.300 millones de dólares, formuladas por el sector público y el sector privado²⁵.

48. El Reto del Hambre Cero es una nueva concepción de la seguridad alimentaria, creada en 2012. Gira en torno al principio de que erradicar el hambre en el transcurso de nuestras vidas es posible. Se trata de una actividad de colaboración entre varios organismos de las Naciones Unidas o ajenos a ella, que comparten el objetivo de erradicar el hambre en el mundo. El Reto del Hambre Cero tiene cinco metas, que dirigen sus esfuerzos hacia la consecución de su objetivo general. Son las siguientes: que el 100% de las personas tengan acceso a una alimentación adecuada durante todo el año; cero retraso en el crecimiento en niños y niñas menores de 2 años; que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles; aumentar un 100% la productividad y los ingresos de los pequeños productores, y cero desperdicio de alimentos y pérdidas poscosecha²⁶.

49. Para reducir la volatilidad de los precios en el sector del petróleo y del gas, el principal objetivo de la comunidad internacional, principalmente a través de las iniciativas del Grupo de los Veinte, se han encaminado a conseguir que los mercados sean más transparentes y, por tanto, más predecibles y estables. Los esfuerzos se han centrado en las formas de mejorar la Iniciativa Conjunta de Datos sobre Petróleo, creada en 2000 con el objeto de aumentar la disponibilidad de información sobre los mercados del petróleo, en el entendimiento de que una mayor transparencia facilitaría la estabilidad del mercado. Recientemente, el Grupo de Trabajo de Energía Sostenible del Grupo de los Veinte ha estado examinando activamente la posibilidad de introducir mejoras en la Iniciativa. Una de las esferas identificadas para su posible mejora consiste en garantizar la disponibilidad y la comparabilidad de datos pertinentes sobre los mercados físicos y financieros. En este sentido, es

²⁵ Se pueden consultar más detalles en: www.gafspfund.org/content/about-gafsp.

²⁶ Véase http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/EN_ZeroHungerChallenge.pdf.

importante que la Agencia Internacional de la Energía (AIE), el Foro Internacional de la Energía y la OPEP combinen sus conocimientos y su experiencia para colaborar activamente a fin de proponer posibles medidas que se podrían adoptar para aumentar la transparencia en el mercado de la energía. Por lo tanto, queda tarea por hacer, especialmente a nivel operativo, antes de que el problema del exceso de volatilidad en el sector del petróleo se pueda abordar adecuadamente.

50. El éxito relativo de la Iniciativa Conjunta de Datos sobre Petróleo ha generado solicitudes de que se extienda dicha Iniciativa al gas natural, a fin de aumentar la transparencia en el sector del gas. Esta idea ha sido bien recibida por las partes interesadas, incluidas las Naciones Unidas. Por consiguiente, la segunda conferencia sobre la transparencia de datos sobre el gas, celebrada en Doha en mayo de 2012, recomendó formalmente la creación de una iniciativa conjunta de datos sobre el gas. Este tema ha sido retomado por el Grupo de los Veinte y ha figurado en el programa de los recientes debates de su Grupo de Trabajo de Energía Sostenible. Según el Foro Internacional de la Energía, una versión beta de la base de datos de la iniciativa conjunta de datos sobre el gas se inició el 16 de enero de 2013; su lanzamiento público se prevé para fines de 2013²⁷.

C. Acuerdos regionales para la creación de reservas materiales de cereales²⁸

51. La crisis alimentaria de 2008 mostró las debilidades del sistema alimentario internacional que amenazan de forma desproporcionada a los pobres del mundo. Los observadores sugirieron entonces volver a centrar la atención en las reservas de alimentos cerealeros para hacer frente a esta crisis y evitar situaciones similares en el futuro. Los principales objetivos de las reservas de cereales son: a) almacenar cereales alimentarios esenciales que se utilizarán para alimentar a las poblaciones vulnerables en épocas de crisis aguda; b) flexibilizar el consumo mediante la mejora de la distribución de cereales alimenticios en el tiempo y en el espacio, y c) estabilizar los precios por medio de la compra y venta directas de cereales a fin de prevenir la volatilidad y los precios extremos.

52. Se considera que los dos primeros objetivos responden a propósitos de suministros de emergencia, mientras que el último se refiere a la cuestión de la volatilidad extrema de los precios. A pesar de los numerosos casos anteriores en los que las reservas de cereales no pudieron afectar significativamente a los niveles de precios, siguen siendo instrumentos pertinentes que se pueden utilizar para prevenir y/o hacer frente de mejor manera a futuras crisis alimentarias. Los argumentos generales se pueden expresar del modo siguiente:

a) Las estrategias de seguridad alimentaria basadas en operaciones al contado en lugar de las reservas materiales pueden ser más baratas y más flexibles durante las buenas épocas, pero no fueron sostenibles para los gobiernos que tenían recursos limitados durante un período de crisis²⁹;

²⁷ Véase www.jodigas.org/update-on-jodi-gas-05-june-2013-web.pdf.

²⁸ Esta sección se basa en UNCTAD, *Commodities and Development Report. Perennial problems, new challenges and evolving perspectives* (2013).

²⁹ C. Peter Timmer, "Reflections on food crises past". *Food Policy*, vol. 35, núm. 1 (2010), págs. 1 a 11.

b) Puesto que es imposible garantizar que los principales países exportadores de alimentos sigan exportando durante futuras crisis, toda reserva multinacional material de cereales debe incluir disposiciones sobre la propiedad y la ubicación, que garanticen el acceso a los países que dependen de las importaciones;

c) Las especificidades regionales y las limitaciones logísticas indican que los órganos regionales pueden gestionar estas reservas multinacionales de cereales de manera más efectiva con relación al costo y con mayor sensibilidad.

53. Ya hay algunas iniciativas en marcha para establecer reservas regionales materiales de cereales. La Reserva de arroz para situaciones de emergencia de la ASEAN existe desde 1979. En octubre de 2011, la ASEAN acordó una nueva versión reforzada de la reserva, denominada ASEAN+3 de Reserva de arroz para situaciones de emergencia³⁰. El tamaño, la financiación y la cobertura de la reserva se ampliaron considerablemente con la adición de China, el Japón y la República de Corea. El tamaño de la reserva se incrementó casi diez veces, hasta llegar a 787.000 t. Abarcaba las 87.000 t existentes de la Reserva de arroz para situaciones de emergencia más 300.000 t de China, 250.000 t del Japón y 150.000 t de la República de Corea. Además, se decidió que la gestión y la propiedad de la reserva serían regionales y no estarían a cargo de los Estados miembros, y que se almacenaría en China, el Japón, la República de Corea y los países de la ASEAN, en función de las necesidades de importación de alimentos. También se revisaron los objetivos de la iniciativa ASEAN+3 de Reserva de arroz para situaciones de emergencia: además de ser una simple reserva de emergencia, se añadió el objetivo más ambicioso de actuar como un instrumento para la estabilización de los precios del arroz en la región³¹.

54. Una iniciativa similar es la Red de Respuesta ante las Emergencias para América Latina y el Caribe. Sin embargo, su mandato es más limitado que el de una reserva regional de cereales gestionado por los gobiernos de los Estados miembros. Se dedica principalmente a la prestación de servicios a las actividades de respuesta de emergencia en la región a cargo del PMA y sus asociados³².

55. Además de estos ejemplos, las reservas regionales de cereales están en diferentes fases de negociación en muchas regiones.

56. En Asia meridional, la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) comenzó a examinar la creación de una reserva regional de cereales en 1988. En 2007, el grupo firmó un acuerdo para crear el Banco de alimentos regional de la SAARC. En dicho acuerdo, los ocho Estados miembros de la SAARC (Afganistán, Bangladesh, Bután, la India, Maldivas, Nepal, el Pakistán y Sri Lanka) se comprometieron a destinar una reserva regional de aproximadamente 242.000 t de cereales; la India aportaría 150.000 t. El tamaño de la reserva prevista se aumentó posteriormente hasta casi 500.000 t. La reserva se limita a un mandato

³⁰ ASEAN, “Eleventh AMAF-Plus-Three-Countries Conclude Agreement on Rice”, *Asean Secretariat News* (2011). Se puede consultar en: www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/11th-amaf-plus-three-countries-conclude-agreement-on-rice.

³¹ ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve, “How APTERR works”. Se puede consultar en: www.apterr.org/index.php/how-apterr-works.

³² Raul Balletto y Stephanie Wertheimer, “Emergency preparedness tools and activities in Latin America and the Caribbean”, en *Revolution: From Food Aid to Food Assistance: Innovations in Overcoming Hunger*, Steven Were Omamo, Ugo Gentilini y Susanna Sandström, eds. (Roma, Programa Mundial de Alimentos, 2010), págs. 275 a 294. Se puede consultar en: <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp225646.pdf>.

de respuesta de emergencia activada por la solicitud de un Estado miembro a los demás³³. A pesar de estar en vigor, la creación del Banco de alimentos de la SAARC se ha estancado debido a las dudas entre los Estados miembros acerca de la aportación de contribuciones al Banco de alimentos, su activación y su mantenimiento.

57. En África, los Estados miembros de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) (Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe) han estado debatiendo la creación de una reserva regional de alimentos desde la década de 1980. En 2000-2001 se esbozó el plan inicial para el Fondo regional de reserva de alimentos. Hasta la fecha, el plan prevé un ambicioso conjunto de objetivos, que incluye la estabilización de los precios y la respuesta ante las emergencias. La reserva tendría 500.000 t de alimentos. La SADC ha ultimado las fases exploratorias iniciales del Fondo, pero su puesta en marcha se ha detenido antes de la fase de viabilidad debido a desacuerdos entre los Estados miembros acerca del costo de la reserva y la amplitud de su mandato³⁴.

58. La iniciativa de reserva regional más reciente se refiere a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). En 2009, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y el Banco Mundial propusieron que la CEDEAO llevara a la práctica un sistema de reserva denominado Preposicionamiento para el acceso predecible y la resiliencia (PREPARE), destinado a: a) cubrir los primeros 30 días de necesidades alimentarias en el caso de una emergencia, y b) incrementar un presupuesto que permitiera al grupo de países comerciar en el mercado de futuros a fin de ajustar los precios y/o conseguir un plazo adicional de 60 días de necesidades alimentarias. El sistema PREPARE se activaría en caso de volatilidad de los mercados internacionales de productos básicos, y no por una solicitud gubernamental o un desastre natural. Por último, las organizaciones no gubernamentales han destacado el valor de los bancos rurales de cereales en algunos países como Burkina Faso, Malí y Níger, argumentando que ofrecían la ventaja de una respuesta inmediata en caso de escasez de alimentos.

59. La efectividad de las reservas materiales de cereales depende de varios factores, que incluyen su gestión y su costo. Dada la recurrencia de las crisis alimentarias, se prevé que esta cuestión siga ocupando un lugar prominente como una de las muchas posibles soluciones ante la inestabilidad extrema de los precios de los alimentos. La UNCTAD, así como sus asociados, debería seguir controlando su evolución a fin de prestar asesoramiento pertinente a los países importadores netos de alimentos, expuestos a los caprichos de la extrema volatilidad de los precios de los productos básicos.

³³ SAARC (2007). Acuerdo por el que se establece el Banco de alimentos de la SAARC. Se puede consultar en: www.saarc-sec.org/userfiles/FoodBank.doc.

³⁴ J. K. Rwelamira, SADC Regional Food Reserve Facility, seminar on a framework for the establishment of a regional food reserve facility, presentado en el National Agricultural Marketing Council, Pretoria (Sudáfrica), 27 de marzo de 2009.

IV. Observaciones finales

60. Los factores que han contribuido a engendrar una elevada volatilidad de los precios de los productos básicos durante el período que se examina incluyen los factores tradicionales de oferta y demanda, tales como el clima, factores demográficos y los cambios de las pautas de consumo en las economías emergentes. Ahora bien, estos factores se han visto exacerbados por la financiarización de los productos básicos, que ha dado lugar al aumento de la especulación, como se advierte en el dramático aumento de la inversión especulativa en los índices de productos básicos.

61. La comunidad internacional ha respondido mediante la adopción de una serie de iniciativas destinadas a hacer frente a los efectos negativos de la excesiva volatilidad de los precios sobre los grupos vulnerables. El SIMA, el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, el Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria y el Reto del Hambre Cero están dirigidos a los sectores de la agricultura y la alimentación. Las mejoras introducidas en la Iniciativa Conjunta de Datos sobre Petróleo y la creación de la Iniciativa Conjunta de Datos sobre el Gas se centran en la lucha contra la volatilidad excesiva de los precios en los mercados energéticos. También hay un renovado interés por la creación de reservas regionales de cereales a raíz de la crisis alimentaria de 2008 y las consiguientes amenazas para la seguridad alimentaria. Sin embargo, es importante tener en cuenta que estas nuevas propuestas para la creación de reservas de cereales son diferentes de las reservas de estabilización, y su objetivo principal no es estabilizar los precios, sino mejorar el acceso a los alimentos (en particular para los grupos vulnerables) en las situaciones de una excesiva volatilidad de los precios y el desplome de los mercados, como sucedió en la crisis de 2008. Por otra parte, quienes proponen estas soluciones han insistido en la necesidad de un mecanismo de activación claro y una definición objetiva de las condiciones en las cuales el mecanismo se puede activar, así como en la necesidad de garantizar que las reservas se gestionen profesionalmente, de un modo que asegure cereales de buena calidad y precios bajos.

62. La comunidad internacional, incluida la UNCTAD y otras partes interesadas, podría contribuir activamente a la creación de consenso sobre la importancia de las reservas de cereales a fin de asegurar que los grupos vulnerables estén suficientemente abastecidos durante las graves perturbaciones que puedan afectar a los mercados de alimentos en el futuro.
