



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
4 de febrero de 2015
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión Multianual de Expertos sobre Productos
Básicos y Desarrollo
Séptimo período de sesiones
Ginebra, 15 y 16 de abril de 2015
Tema 4 del programa provisional

Medidas de política para mitigar los efectos de la volatilidad de los precios de los productos básicos en la seguridad alimentaria en el mundo y aumentar el acceso a la información de mercado, los recursos financieros y los mercados de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos

Nota de la secretaría de UNCTAD

Resumen

Los países en desarrollo que dependen de los productos básicos se enfrentan a muchas restricciones que les impiden aprovechar plenamente los beneficios de la producción y el comercio de esos productos. En varios casos, se trata de problemas de larga data, como la volatilidad de los precios de los productos básicos, la falta de acceso a recursos financieros, la insuficiencia de la información de mercado y el limitado acceso a los mercados de exportación. En la presente nota se examinan esas cuestiones con el fin de constatar oportunidades y problemas nuevos y se formulan además algunas recomendaciones de política.

En el último decenio los mercados de productos básicos se han caracterizado por el elevado nivel y una mayor volatilidad de los precios. En la presente nota se analizan las fluctuaciones de los precios de los productos básicos y las principales medidas que se han tomado para mitigar sus efectos y se destaca que, si bien la volatilidad de los precios ha disminuido en los últimos tres años, los países, en particular los más vulnerables, siguen expuestos a los vaivenes de sus fluctuaciones. Es necesario mejorar las soluciones actuales o seguir estudiando formas innovadoras de mitigar los efectos negativos de la volatilidad de los precios a nivel nacional, regional e internacional.

GE.15-01810 (S) 270215 020315



* 1 5 0 1 8 1 0 *

Se ruega reciclar



Gracias al progreso tecnológico, la expansión de las cadenas de valor mundiales, la mayor cooperación Sur-Sur y, más recientemente, la aprobación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio por los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se han abierto nuevas posibilidades para subsanar las persistentes carencias de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos en materia de información de mercado, financiación y acceso a los mercados. Para aprovechar esas posibilidades y obtener resultados positivos para el desarrollo se requieren políticas públicas acertadas y un sector privado innovador.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	4
I. La volatilidad de los mercados mundiales de productos básicos y las medidas destinadas a mitigar sus efectos en la seguridad alimentaria y el bienestar económico en el mundo.....	4
A. La volatilidad de los mercados mundiales de productos básicos	4
B. Medidas de política destinadas a mitigar los efectos de la volatilidad en la seguridad alimentaria y el bienestar económico en el mundo.....	9
II. Dar a los países en desarrollo que dependen de los productos básicos mayor acceso a la información de mercado, a recursos financieros y a los mercados	13
A. El acceso a la información de mercado.....	14
B. El acceso a los recursos financieros.....	15
C. Acceso a los mercados	20
III. Conclusión	25

Introducción

1. En el mandato de Doha se destacó la importancia de diseñar y aplicar políticas adecuadas, a nivel nacional, regional e internacional, para hacer frente a los efectos de la volatilidad de los precios de los productos básicos en los grupos vulnerables (párrafo 27). También se encomendó a la UNCTAD que continuara su labor en relación con la agricultura, para ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su producción agrícola y hacerla más sostenible y a conseguir seguridad alimentaria y capacidad de exportación (párrafo 56).

2. La volatilidad de los precios de los productos básicos es un problema de larga data, pero en el último decenio se ha agravado por una serie de factores, como los trastornos en los parámetros fundamentales de los mercados, el aumento de las inversiones financieras en carteras respaldadas por productos básicos y la irregularidad de las pautas climáticas. En la presente nota se analizan y describen las opciones de política que podrían contribuir a mitigar los efectos de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos en la seguridad alimentaria y el bienestar económico en el mundo.

3. La información de mercado, los recursos financieros y el acceso a los mercados son esenciales para que los países en desarrollo que dependen de los productos básicos puedan ampliar su capacidad de oferta y obtener más ingresos de los productos básicos para destinarlos al desarrollo sostenible. En el decenio pasado, el rápido desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la expansión de las cadenas de valor mundiales, el aumento de la cooperación Sur-Sur y, más recientemente, los avances logrados en las negociaciones comerciales multilaterales, concretamente la aprobación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio por los países miembros de la OMC, han creado para los países en desarrollo dependientes de los productos básicos nuevas posibilidades de ampliar su acceso a la información de mercado, diversificar sus fuentes de financiación y reducir el costo de sus actividades comerciales. Para aprovechar esas posibilidades y al mismo tiempo resolver los problemas que subsisten, es preciso renovar el compromiso de adoptar y aplicar medidas de política concertadas e innovadoras.

4. En la primera parte de la presente nota se examinan el alcance, las causas y los efectos de la volatilidad de los precios de los productos básicos y su relación con la seguridad alimentaria y el bienestar económico en el mundo y se pasa revista a las políticas destinadas a contrarrestar sus efectos negativos. En la segunda parte se analizan las nuevas posibilidades que tienen los países en desarrollo dependientes de los productos básicos de mejorar su acceso a la información de mercado, diversificar sus fuentes de financiación y ampliar su acceso a los mercados y las nuevas dificultades que se les plantean.

I. La volatilidad de los mercados mundiales de productos básicos y las medidas destinadas a mitigar sus efectos en la seguridad alimentaria y el bienestar económico en el mundo

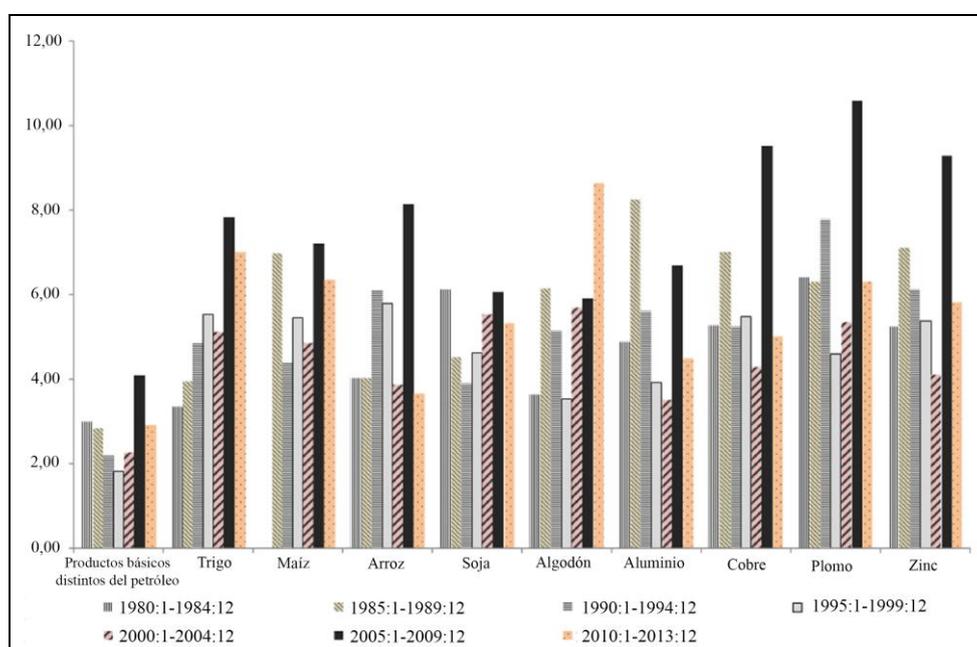
A. La volatilidad de los mercados mundiales de productos básicos

5. El problema de la volatilidad de los mercados mundiales de productos básicos no es nuevo. En el pasado, la necesidad de hacerle frente llevó al establecimiento de mecanismos de estabilización de precios bajo los auspicios de las Naciones Unidas y a la aprobación de varios acuerdos internacionales sobre productos básicos destinados a estabilizar los precios, como los acuerdos de 1954 sobre el azúcar, de 1962 sobre el café, de 1972 sobre el cacao y

de 1980 sobre el caucho. El auge reciente de los precios de los productos básicos, el de mayor duración y amplitud de la historia reciente de los mercados de esos productos, se caracterizó por una volatilidad generalizada y agravada, debida en parte a la financiarización de dichos productos (es decir el hecho de que los productos básicos de inversión y sus derivados se negociaran cada vez más como activos financieros)¹. Por ejemplo, en el período comprendido entre 1980 y 2004, la volatilidad media del índice de la UNCTAD de los precios de productos básicos distintos del petróleo se mantuvo por debajo de 3,00 pero entre 2005 y 2009 subió a 4,10. En los últimos años, en cambio, se ha observado una disminución de la volatilidad de los mercados mundiales de productos básicos. El valor medio correspondiente al índice de precios antes mencionado bajó a cerca del 3% en el período 2010-2013. Otros productos básicos han seguido la misma evolución, como se puede apreciar en el gráfico 1².

Gráfico 1

Volatilidad media calculada como la desviación típica de las variaciones de los precios mensuales



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de UNCTADStat, disponible en <http://unctadstat/EN/Index.html>.

Nota: Se trata de la desviación típica de las variaciones de los precios reales (valores mensuales), obtenida deflactando los índices de precios nominales por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos de América. Las variaciones de los precios mensuales se calcularon de la manera siguiente: $rt = \ln(pt) - \ln(pt-1)$, donde \ln representa el logaritmo natural y pt representa una media mensual del índice de precios.

6. La mayor volatilidad registrada en los mercados de productos básicos en el decenio pasado se debió a una sucesión de fluctuaciones extremas al alza y a la baja. Por ejemplo, los precios del trigo duro rojo de invierno N° 2 pasaron de una media mensual de 95 dólares por tonelada en enero de 2000 a 203 dólares en mayo de 2007, antes de alcanzar un

¹ UNCTAD, 2013, *Commodities and Development Report: Perennial problems, new challenges and evolving perspectives* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

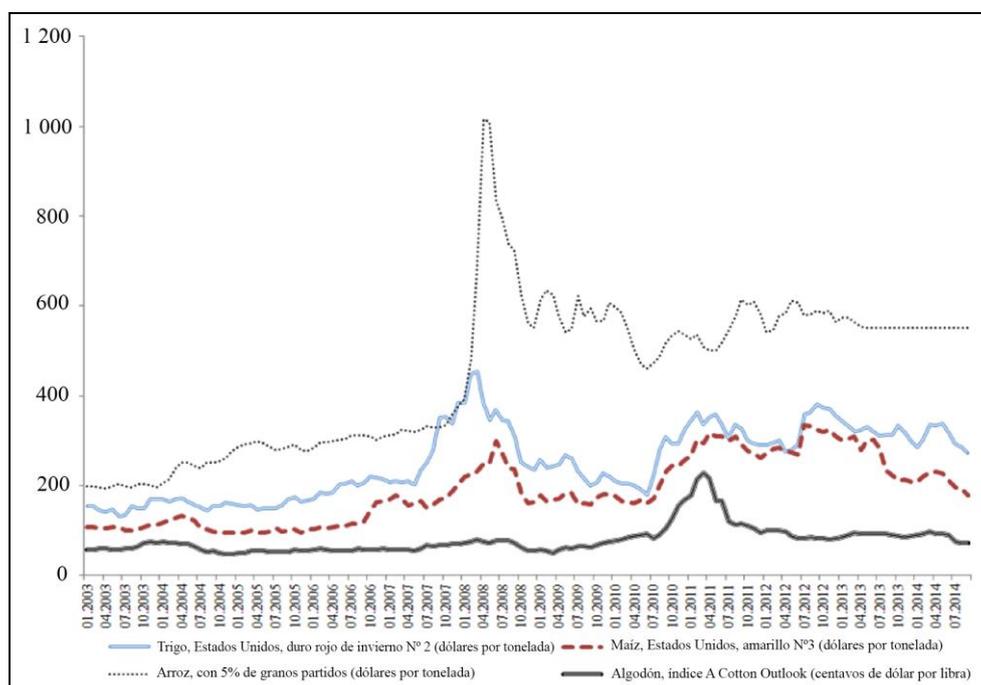
² En la presente nota la volatilidad media se calcula como la desviación típica de las variaciones del valor mensual del precio o el índice de precios de un producto básico.

máximo de 481 dólares en febrero de 2008. En julio de 2010 cayeron a 171 dólares y en febrero de 2011 volvieron a subir a 364 dólares. Los precios del arroz subieron de una media mensual de 190 dólares por tonelada en el período comprendido entre enero de 2000 y diciembre de 2002 a 393 dólares en enero de 2008. En abril y mayo de 2008, alcanzaron su máximo histórico, situándose por encima de los 1.000 dólares. Para diciembre de 2008, habían caído a 551 dólares y en los años siguientes continuaron registrando grandes fluctuaciones. En el caso de otras categorías de productos básicos, como los productos agrícolas, los minerales, los metales y los productos energéticos, se registraron variaciones semejantes, aunque menos acusadas en los últimos tres años, como puede verse en los gráficos 2 y 3.

Gráfico 2

Evolución de los precios nominales de ciertos productos agrícolas, enero de 2003 a septiembre de 2014

(En dólares de los Estados Unidos)

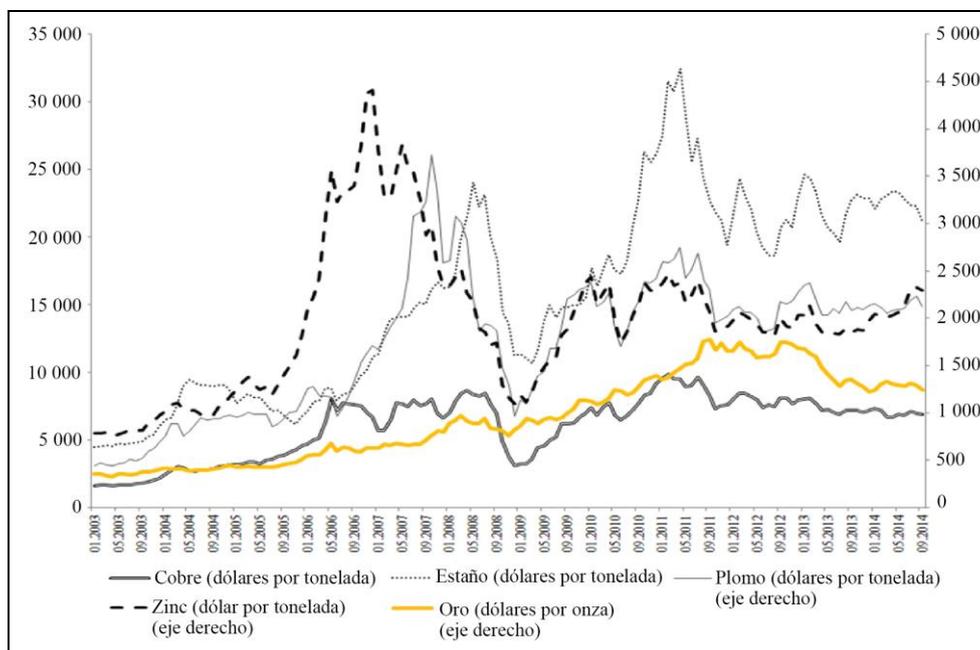


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de UNCTADStat, disponible en <http://unctadstat/EN/Index.html>.

Gráfico 3

Evolución de los precios nominales de ciertos metales, enero de 2003 a septiembre de 2014

(En dólares de los Estados Unidos)

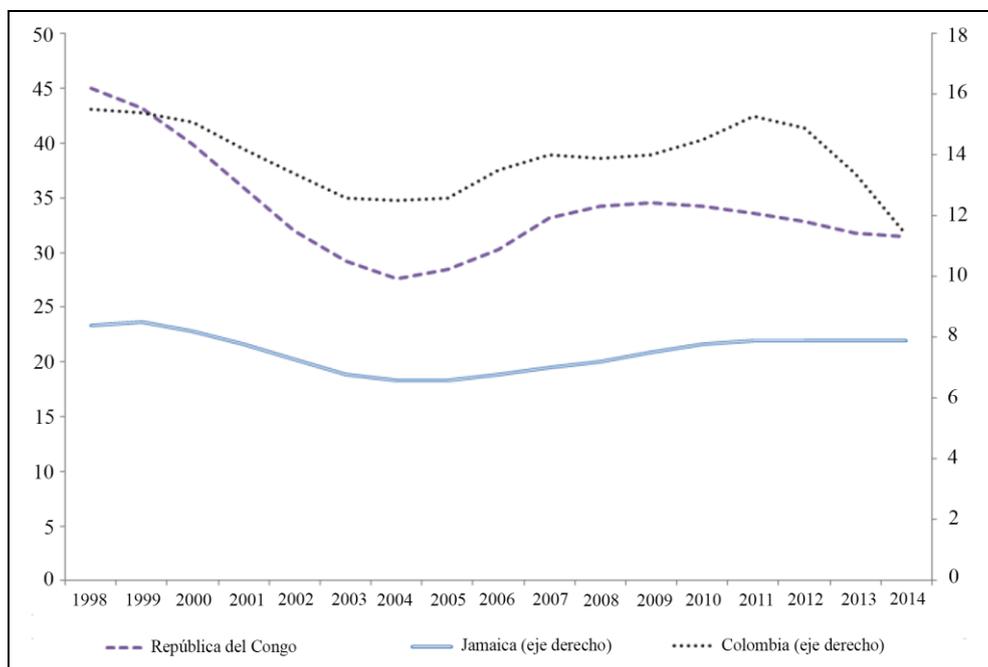


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de UNCTADStat, disponible en <http://unctadstat/EN/Index.html>.

7. Hay una serie de factores de orden nacional y mundial que explican en parte la volatilidad de los precios de los productos básicos en los diez últimos años. Los de orden mundial son los trastornos en los parámetros fundamentales del mercado, las fluctuaciones de los precios de los productos energéticos que se traspasan a los mercados mundiales de productos básicos, las inversiones financieras en carteras respaldadas por productos básicos y la irregularidad de las pautas climáticas. A nivel nacional, las fluctuaciones de los precios se deben en parte a los cambios en los mercados internacionales. A ello se suman factores propios de cada país, como las políticas macroeconómicas, las variaciones cambiarias, la estructura y el grado de apertura de los mercados, los trastornos climáticos, las plagas y las enfermedades de las plantas, el acceso a las tecnologías y el acceso de los agricultores a los insumos agrícolas.

8. Sean cuales sean sus causas, la volatilidad de los precios de los productos básicos tiene consecuencias negativas para la seguridad alimentaria y el bienestar económico en el mundo. El período reciente de alza e inestabilidad de los precios de los alimentos se caracterizó por un aumento de la tasa de malnutrición en varios países. En Colombia, por ejemplo, la prevalencia de la subalimentación, que había disminuido a ritmo constante, del 15,5% de la población total en 1998 al 12,5% en 2004, volvió a subir al 15,3% en 2011, como se puede ver en el gráfico 4. Además, los movimientos excesivos de los precios de los alimentos, especialmente las alzas repentinas que tuvieron lugar durante la crisis alimentaria mundial de 2007-2008, causaron disturbios sociales en varios países en desarrollo o con economías emergentes.

Gráfico 4
Prevalencia de la subalimentación en determinados países, como proporción de la población total, 1998-2004
 (Porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de la División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, disponible en <http://faostat.fao.org/>.

9. La imprevisibilidad de las variaciones de los precios aumenta la incertidumbre y los riesgos para productores, operadores de bolsa, consumidores y gobiernos que, en tales condiciones, no siempre adoptan las decisiones más acertadas³. A nivel macroeconómico en particular, las fluctuaciones de los precios tienen repercusiones negativas para la balanza de pagos y el nivel de las reservas en divisas, con la consiguiente inestabilidad. Para los países que son importadores netos de alimentos, las variaciones bruscas de los precios de los alimentos crean inestabilidad en el costo de las importaciones, lo cual afecta su capacidad de alimentar a su población.

10. A nivel microeconómico, la volatilidad de los precios de los alimentos dificulta la presupuestación en los hogares, con el consiguiente desorden en sus gastos. En la mayor parte de los países en desarrollo y los países menos adelantados, en que los hogares destinan una gran proporción de su ingreso a la alimentación, la imposibilidad de prever los gastos suele crear inseguridad alimentaria⁴. Además, las fluctuaciones de los precios del sector agroalimentario suelen traspasarse a los pequeños agricultores, con efectos perjudiciales para sus actividades. Por ejemplo, los pequeños agricultores que amplían sus inversiones tras un período de auge de los precios pueden tener dificultades para recuperar

³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), coordinadores, Price volatility in food and agricultural markets: Policy responses, disponible en: <http://www.oecd.org/agriculture/pricevolatilityinfoodandagriculturalmarketspolicyresponses.htm> (consultado el 21 de enero de 2015).

⁴ UNCTAD, 2012, *Commodities at a Glance: Special issue on food security* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

su inversión cuando los precios vuelven a bajar. Esos efectos perjudiciales se ven exacerbados por el mal historial de crédito o la imposibilidad de obtenerlo, la falta de mecanismos de mitigación de los riesgos y el hecho de que muchos de los agricultores no operan a una escala suficientemente amplia para que cada campaña agrícola les deje un excedente de ingresos que puedan aprovechar en la siguiente. Como los pequeños agricultores son la espina dorsal de la producción de alimentos agrícolas en varias regiones, cualquier obstáculo a sus actividades, como la volatilidad de los precios, es una amenaza grave para la producción de alimentos y, por ende, para la seguridad alimentaria.

11. El gráfico 1 ilustra cómo han disminuido las fluctuaciones de los precios de los productos básicos en los tres últimos años. En todo caso, la inestabilidad de los mercados persiste. Entre los principales factores recurrentes que seguirán influyendo en los precios de los productos básicos alimentarios agrícolas figuran la irregularidad de las pautas climáticas, las tensiones geopolíticas en algunas de las principales regiones de producción de alimentos, las fluctuaciones de los precios de los productos energéticos, los altibajos del valor de las principales monedas, en particular el dólar de los Estados Unidos, la inestabilidad macroeconómica mundial, el ritmo de la recuperación económica mundial, en particular en las economías emergentes, y las inversiones en derivados de productos básicos.

12. Por consiguiente, se prevé que las fluctuaciones de los precios de los productos básicos seguirán afectando la seguridad alimentaria y el bienestar económico en el mundo, a no ser que se formulen y apliquen medidas de política adecuadas a nivel nacional y mundial. Los países vulnerables se verán particularmente afectados, por lo que será fundamental buscar soluciones, especialmente ahora que estamos en vísperas de la puesta en marcha de la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015, cuyo lema es "no dejar a nadie en el camino".

B. Medidas de política destinadas a mitigar los efectos de la volatilidad en la seguridad alimentaria y el bienestar económico en el mundo

13. Los miembros de la comunidad internacional, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, han tomado conciencia de la urgencia de actuar para evitar los efectos negativos de la volatilidad de los precios de los alimentos en la seguridad alimentaria y el bienestar económico de los países en desarrollo. Se han emprendido varias iniciativas para hacer frente a este problema en forma oportuna y concertada.

14. Es importante distinguir entre las medidas de política y dirigidas a prevenir o reducir la volatilidad de los precios y las dirigidas a mitigar sus consecuencias. La presente nota se centra en estas últimas. Entre las políticas a corto plazo figura la constitución de reservas de alimentos y el establecimiento de redes internacionales de seguridad. Entre las opciones a mediano y largo plazo están la adopción de estrategias para diversificar economía y para la de gestión del riesgo basadas en el mercado.

Medidas de política a corto plazo

1. Reservas de alimentos

15. El aumento de la volatilidad de los mercados de productos básicos agrícolas y la crisis alimentaria de 2008 han reactivado el debate sobre las reservas de alimentos como medida de emergencia. Se ha visto que los mecanismos de mercado no son suficientes a los efectos de la seguridad alimentaria nacional y mundial en épocas de crisis, especialmente

en caso de fluctuaciones bruscas de los precios⁵. En tales condiciones, las reservas alimentarias de emergencia podrían ser una buena solución.

16. Hasta la fecha se han puesto en marcha varias iniciativas de constitución de reservas de alimentos a nivel nacional y regional. Por ejemplo la Reserva de Arroz de Emergencia de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental más Tres ha procurado hacer acopio de existencias y ha obtenido la promesa de 787.000 toneladas de arroz⁶. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental ha empezado a constituir una reserva alimentaria de seguridad administrada por la Oficina Regional para la Agricultura y la Alimentación, con sede en Lomé (Togo)⁷. Existen reservas similares en otros países, como Egipto y Etiopía. Estas reservas alimentarias están destinadas, entre otras cosas, a posibilitar una intervención de emergencia en forma de ayuda alimentaria para poblaciones en situación de crisis.

17. Las nuevas iniciativas de acopio de reservas alimentarias y las que ya están en curso se enfrentan a varios problemas. A nivel mundial, una de las grandes dificultades es el Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura, en particular las disposiciones de su artículo 13 (la cláusula de paz). El Acuerdo debería dejar un margen de flexibilidad para que los países en desarrollo vulnerables y los países menos adelantados pudieran constituir reservas públicas de alimentos para casos de emergencia. Deberían también tener en cuenta los desequilibrios resultantes de las diferencias en el trato de las subvenciones y las cuestiones relativas a parámetros como los precios de referencia exteriores y los criterios de selección de la producción utilizada para el cálculo del apoyo al precio de mercado⁸. A nivel nacional y regional, las nuevas iniciativas y las que ya están en curso deberían responder eficazmente a las crisis. Por ejemplo, se ha afirmado que, la Reserva de Arroz de Emergencia de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental más Tres, para alcanzar sus objetivos declarados, tiene que mejorar su gestión y aumentar sus existencias. Otros problemas consisten en fijar objetivos alcanzables en cuanto a existencias, determinar su composición y asumir los gastos derivados del mantenimiento de las reservas. También es necesario formular estrategias que alienten a los programas de reserva de alimentos a acopiar existencias comprando los excedentes de los pequeños agricultores.

2. Redes de seguridad nacionales e internacionales

18. Entre los programas nacionales e internacionales de establecimiento de redes de seguridad figuran los programas no contributivos de transferencias de emergencia, en efectivo o en especie, diseñados para brindar ayuda a países o poblaciones vulnerables en períodos de crisis, en particular períodos de perturbaciones extremas en los mercados de productos básicos.

19. A nivel mundial, los donantes internacionales han prestado ese tipo de asistencia por conducto de diversos instrumentos, como subsidios o préstamos de emergencia (por ejemplo el Programa del Banco Mundial de Respuesta a la Crisis Mundial de los

⁵ P Belesky, 2014, Regional governance, food security and rice reserves in East Asia, *Global Food Security*, 3: 167-173.

⁶ RM Briones, A Durand-Morat, EJ Wailes y EC Chavez, 2012, Climate change and price volatility: Can we count on the Association of Southeast Asian Nations Plus Three emergency rice reserve? Sustainable Development Working Paper Series N° 24, Banco Asiático de Desarrollo.

⁷ R Blein, 2013, What's new about the project of regional food security reserve in the Economic Community of West African States space? Food Reserves, disponible en <http://www.foodreserves.org/?p=396> (consultado el 21 de enero de 2015).

⁸ P Konandreas y G Mermigkas, 2014, WTO domestic support disciplines: Options for alleviating constraints to stockholding in developing countries in the follow-up to Bali, Commodity and Trade Policy Research Working Paper N° 45, Organization de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Alimentos, que estableció asociaciones con organizaciones de la sociedad civil y órganos y organismos de las Naciones Unidas como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas), destinados a hacer frente a la crisis alimentaria y al mismo tiempo estimular las políticas agrícolas de los países beneficiarios para que se recuperen mejor de las crisis. El Programa de Respuesta, que entró en funcionamiento en 2008, en el punto más álgido de la subida de los precios de los alimentos, benefició a 65,9 millones de personas en 49 países⁹. El Banco Mundial ha elaborado nuevos instrumentos en previsión de futuras emergencias, basándose en parte en la experiencia del Programa, como el Mecanismo de Respuesta a las Crisis y el Mecanismo de Respuesta Rápida de la Asociación Internacional de Fomento y el marco de gestión de la exposición a riesgos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, diseñados para brindar apoyo a países en situación de crisis o emergencias que podríán socavar su labor en pro del desarrollo económico y social. Otras instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, también prestan asistencia a países de bajos ingresos otorgándoles préstamos para hacer frente a las fluctuaciones de su balanza de pagos debidas a la volatilidad de los mercados de productos básicos. Ahora bien, es necesario hacer más eficaces esos instrumentos para que los países se recuperen mejor de crisis en el futuro. Hay que incorporar a los nuevos instrumentos la experiencia del pasado. Es particularmente importante agilizar el desembolso y minimizar la carga financiera para los países.

20. A nivel nacional, los programas de redes de seguridad han servido para que los gobiernos den apoyo a personas pobres y vulnerables. Tales programas van acompañados de medidas para indemnizar a los agricultores por los efectos de la inestabilidad de los mercados o de una caída de los precios a niveles anormalmente bajos, o de medidas que no distorsionan el comercio para ayudar a los pobres y a las personas vulnerables a hacer frente a los riesgos derivados de las variaciones de los precios. En el decenio pasado, se han establecido redes de seguridad en varios países en desarrollo y economías emergentes y, hoy en día, más de la quinta parte de la población de los países en desarrollo está amparada por alguna red de protección social¹⁰. En Etiopía, por ejemplo, el programa de redes de seguridad productivas está dirigido a hogares que viven en una inseguridad alimentaria crónica¹¹. Se han adoptado medidas para mejorar o seguir desarrollando iniciativas del mismo tipo en Bangladesh, Dominica, Ghana y la República Unida de Tanzania.

21. A pesar de la labor realizada para seguir desarrollando y mejorar las redes de seguridad de nivel nacional, subsisten las dificultades. Se estima que en 2014 dos tercios de las personas que vivían en la extrema pobreza no tenían ningún tipo de protección social¹². Una serie de obstáculos, como la complejidad de los métodos adoptados y la falta de coherencia entre ellos y las dificultades para identificar y llegar a los destinatarios, impiden una ampliación de la cobertura. Si se simplificaran y coordinaran los distintos programas en cada país, se contribuiría a convertirlos en verdaderos instrumentos de protección de los

⁹ Banco Mundial, 2013, Programa de Respuesta a la Crisis Mundial de los Alimentos, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/11/global-food-crisis-response-program-results-profile> (consultado el 22 de diciembre de 2014).

¹⁰ U Gentilini, M Honorati y R Yemtsov, 2014, The state of social safety nets 2014, Working Paper N° 7984, Banco Mundial, disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/19487568/state-social-safety-nets-2014> (consultado el 21 de enero de 2015).

¹¹ G Ayel, R Beaujeu, R Blein, J Coste, F Gerard, S Konaté, H Leturque, P Rayé y G Siam, 2014, Food reserves and regulating market volatility in Africa, Organismo Francés de Desarrollo, disponible en <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/23-VA-A-Savoir.pdf> (consultado el 21 de enero de 2015).

¹² Gentilini y otros, 2014.

pobres y las personas vulnerables contra las perturbaciones extremas de los mercados de alimentos.

Medidas de política a mediano y largo plazo

3. Diversificación económica

22. La diversificación sirve para que los países ricos en recursos se recuperen mejor en casos de crisis porque les permite obtener ingresos de diversas fuentes y ayuda a los países que importan alimentos a reducir sus importaciones procurándose alimentos por diferentes vías o mediante cultivos alternativos. Hay tres estrategias de diversificación, que son las siguientes: la diversificación horizontal, que consiste en exportar (en el caso de los países exportadores) o adquirir (en el caso de los importadores) productos básicos alternativos; la diversificación vertical, que consiste en actividades de procesamiento, y la diversificación hacia actividades ajenas a los productos básicos que permiten aprovechar ventajas comparativas para impulsar el crecimiento económico.

23. En su mayoría, los países en desarrollo dependientes de los productos básicos exportan principalmente unos cuantos productos básicos, por lo general no más de tres. Esta concentración los hace más vulnerables a los movimientos bruscos en los mercados de productos básicos. Además, las fluctuaciones de los precios de los productos básicos suelen afectar a muchos de esos productos, como pudo verse durante el reciente período de auge. Por consiguiente, la diversificación horizontal tal vez no ayude mucho a los países en desarrollo que dependen de los productos básicos a minimizar los efectos de las fluctuaciones de los precios. En cambio, la diversificación vertical y la diversificación impulsada por actividades ajenas a los productos básicos pueden ser estrategias más adecuadas para hacer frente a los riesgos de los mercados mundiales. Esas formas de diversificación requieren un entorno propicio que fomente las inversiones, el comercio y el desarrollo industrial. La estabilidad macroeconómica y política, así como un modelo desarrollista de gobierno también son elementos esenciales de una buena política de diversificación. Hay mucho que aprender de Indonesia y Sudáfrica, entre otros países, que son buenos ejemplos de economías diversificadas.

4. Estrategias de gestión de riesgos basadas en el mercado

24. Las estrategias basadas en el mercado, incluidos los mecanismos de gestión de riesgos financieros, permiten que los países y sus agentes económicos gestionen los riesgos de precios en los mercados de productos básicos. Se consideran soluciones complementarias o alternativas a las otras medidas de política analizadas en la presente nota.

25. Los instrumentos de mercado, incluidos los productos derivados como los contratos a término, los contratos de futuros o las opciones, o una combinación más compleja de ellos, permiten que los operadores de cobertura se protejan de la incertidumbre en cuanto a los precios de los productos básicos¹³. Por ejemplo, el gobierno que desee proteger sus

¹³ Un contrato a término es un acuerdo de compra o venta de un activo, como un producto básico (por ejemplo, maíz), en determinado momento futuro, en un precio prefijado con arreglo a una fórmula, en el que se especifica además el momento y el lugar de entrega. Se negocia en el mercado extrabursátil. El contrato de futuros obliga al comprador a aceptar y al vendedor a entregar una cantidad determinada de un producto determinado en un lugar, en una fecha futura y a un precio especificados. Se trata de otra forma de contrato a término, con características normalizadas correspondientes a las negociaciones habituales en las bolsas de productos. Las opciones son instrumentos financieros en virtud de los cuales el titular tiene el derecho, pero no la obligación, de comprar o vender un activo subyacente a un precio determinado, conocido como precio de ejercicio o de ejecución, en una cantidad y en una fecha especificadas.

importaciones de posibles alzas de precios, puede comprar contratos de futuros en maíz y pactar las cantidades que se han de entregar y los precios que se han de pagar al momento de ejecutar el contrato. Con ese tipo de contrato, el gobierno está a salvo de las fluctuaciones de los precios del maíz. El país exportador que desee garantizar los ingresos procedentes de la venta de sus recursos naturales puede recurrir a acuerdos del mismo tipo. La principal ventaja de estos instrumentos es que la entidad de cobertura puede determinar el costo o los ingresos en el momento en que se inicia la operación.

26. Los seguros basados en índices climatológicos están destinados a mitigar los efectos de los trastornos meteorológicos mediante el uso de un índice meteorológico, como las precipitaciones o la temperatura, para determinar las indemnizaciones que se han de abonar a los tenedores de pólizas. Con ese tipo de pólizas, un productor o un país puede asegurarse contra las pérdidas debidas a fenómenos meteorológicos adversos. Su utilidad radica en el hecho de que pueden resultar más baratas que los seguros de cosechas convencionales, cuyas indemnizaciones suelen estar supeditadas a evaluaciones largas y costosas de las pérdidas.

27. El uso de instrumentos de gestión del riesgo basados en el mercado todavía no se ha generalizado en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos debido, entre otras cosas, a que ni la administración pública, ni los productores, ni el sector privado están suficientemente familiarizados con ellos, a la reducida competencia técnica y administrativa, a deficiencias en los marcos institucionales y jurídicos, al costo de las operaciones de cobertura y a la escasa profundidad del sector financiero. Hasta la fecha los seguros basados en índices meteorológicos han tenido resultados limitados, lo cual se debe en parte a la falta de datos meteorológicos fiables y al costo de la comercialización de los contratos de seguro.

28. Las experiencias de los países que han utilizado con cierto éxito instrumentos de gestión del riesgo basados en el mercado pueden ser de interés para otros países. Chile y México, por ejemplo, han logrado estabilizar sus ingresos procedentes de recursos naturales recurriendo a los mercados de productos financieros derivados. En algunos países en desarrollo, como la India y Sudáfrica, las bolsas nacionales de productos básicos ofrecen a productores y compradores instrumentos de gestión del riesgo como los derivados, mientras que en Colombia, Etiopía, Malawi y varios países del Caribe, se han utilizado seguros basados en índices meteorológicos. Para popularizar el uso de estos instrumentos se necesitan inversiones considerables, para subsanar la carencia de conocimientos técnicos por ejemplo. Con el apoyo adecuado y una formación apropiada, se podría fomentar la capacidad de las diferentes partes para formular políticas y utilizar instrumentos de gestión del riesgo basados en el mercado.

II. Dar a los países en desarrollo que dependen de los productos básicos mayor acceso a la información de mercado, a recursos financieros y a los mercados

29. Al mejorar la información de mercado se corrige la asimetría de la información, lo cual contribuye a hacer frente a la volatilidad extrema de los mercados de productos básicos. Tras la crisis alimentaria de 2008, el Grupo de los 20 puso en marcha el Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas, con el fin de aumentar la transparencia del mercado y contener las subidas de precios provocadas por situaciones de pánico y evitar de ese modo la excesiva volatilidad de los precios. La información de mercado también permite que las autoridades estén mejor preparadas para afrontar situaciones de peligro para la seguridad alimentaria y prestar socorro alimentario.

30. El acceso a los recursos financieros es esencial para que los países en desarrollo dependientes de los productos básicos puedan mejorar su infraestructura, aumentar su capacidad de oferta y diversificar sus bases económicas y, de ese modo, aumentar su resiliencia económica en general.

31. La reducción de los aranceles, y en particular las medidas no arancelarias a que están sujetos los países en desarrollo dependientes de los productos básicos en los mercados de destino de las exportaciones agrícolas, y la eliminación de las subvenciones agrícolas que distorsionan el comercio son medidas importantes que podrían contribuir a incrementar los ingresos de exportación de dichos países y afianzar la seguridad alimentaria.

32. Esas cuestiones se analizan detalladamente en las secciones siguientes.

A. El acceso a la información de mercado

33. Los países en desarrollo que dependen de los productos básicos aspiran cada vez más a disponer de información de mercado actualizada, fiable y precisa para fines de desarrollo de los mercados, planificación presupuestaria y vigilancia de la seguridad alimentaria. Todos los agentes económicos que participan en las cadenas de suministro de productos básicos necesitan información de mercado para ser más eficientes y competitivos. Para los pequeños agricultores, que producen el 80% de los alimentos consumidos en los países en desarrollo, un mayor acceso a la información de mercado los alienta a realizar operaciones de arbitraje espacial y temporal y refuerza su poder de negociación comercial.

34. En el último decenio, el rápido desarrollo de las TIC en los países en desarrollo, en particular la utilización cada vez mayor de los teléfonos móviles, ha abierto nuevas posibilidades de que los pequeños agricultores de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos tengan más acceso a información y de reducir la brecha digital entre las zonas rurales y las urbanas. En la región de Asia y el Pacífico se preveía que la tasa de penetración de la telefonía móvil (definida como el número de suscripciones por cada 100 habitantes) alcanzaría el 89,2% en 2014 y que el número de hogares con Internet pasaría del 11,8% en 2005 al 35,9% en 2014¹⁴. En África, una de las regiones con mayor aumento del uso de la telefonía móvil, la tasa de penetración pasó del 12,4% en 2005 al 69,3% en 2014. En 2008 cerca del 52% de la población rural africana (253 millones de personas) tenían servicio de telefonía móvil y se prevé que ese porcentaje superará el 90% en 2015¹⁵.

35. A raíz del aumento espectacular del uso de las TIC en los países en desarrollo, las modalidades de prestación de servicios de información de mercado están sufriendo una transformación dinámica y profunda. Los pequeños agricultores, que antes dependían de sus familiares, de otros agricultores o de servicios de divulgación para obtener información sobre los mercados, tienen ahora, gracias a las aplicaciones que hacen posibles las TIC, nuevos conductos para obtenerla a precios asequibles. Por ejemplo en el Níger, el costo de la obtención de información sobre los precios de un mercado a 10 kilómetros de distancia

¹⁴ Los principales indicadores de TIC (datos agregados y tasas de penetración) correspondientes a los países desarrollados y los países en desarrollo se pueden consultar en el sitio web de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en la dirección: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

¹⁵ Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2010, *Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones/TIC de 2010: Verificación de los Objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información* (Ginebra).

se redujo en un 35% entre 2001 y 2008, gracias a la utilización de la telefonía móvil¹⁶. En el último decenio han sido numerosas las iniciativas de entidades y donantes de los sectores público y privado destinadas a mejorar los servicios de información sobre los mercados agrícolas utilizando las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones como, por ejemplo, un servicio de información sobre los mercados en tiempo real desarrollado por la bolsa de productos básicos de Etiopía (Ethiopia Commodity Exchange), y Agmarknet, un portal nacional de la India en la Web.

36. Ahora bien, la utilización de servicios que hacen posibles las TIC no siempre es garantía de que se adopten decisiones más acertadas. Según varios estudios, los agricultores no logran negociar precios de venta más altos aunque haya información de mercado disponible¹⁷. Esto se debe a que la calidad de las decisiones adoptadas depende no solo del acceso a la información, sino también de la capacidad de analizarla y de los recursos financieros disponibles para utilizarla. El mayor acceso a la información beneficia más a los agricultores con más educación y mayor nivel socioeconómico que a los agricultores analfabetos y sin recursos¹⁸. De ahí la importancia de elevar el nivel de educación de los pequeños agricultores y hacer frente a otros problemas aplicando un planteamiento integral para que los pobres saquen mayor provecho de la información de mercado.

37. La colaboración entre los sectores público y privado es indispensable para que los pequeños agricultores de países en desarrollo que dependen de los productos básicos tengan mayor acceso a la información de mercado y la utilicen con mayor eficacia. El sector privado podría ofrecer productos y servicios basados en las TIC y más innovadores para atender las necesidades especiales de los pequeños agricultores. Por ejemplo, para los agricultores analfabetos de zonas remotas, la información suministrada a viva voz y en la lengua del lugar resulta más adecuada que la suministrada por mensaje de texto. Además, los poderes públicos no deben cejar en su labor de ampliar la cobertura de las redes de telefonía móvil y otra infraestructura de TIC en las zonas rurales, aumentar el acceso a la electricidad, por ejemplo con paneles solares, para que un mayor número de pequeños agricultores pueda recargar sus teléfonos y otros dispositivos electrónicos, y a fin de impartirles enseñanza e instrucción básicas para interpretar e utilizar la información de mercado.

B. El acceso a los recursos financieros

38. Muchos países en desarrollo dependientes de los productos básicos han podido diversificar sus fuentes de financiación en el último decenio. Aunque la asistencia oficial para el desarrollo tradicional sigue siendo una importante fuente de financiación para los países en desarrollo dependientes de los productos básicos, en particular los de bajos ingresos, otras fuentes externas, como la financiación Sur-Sur y los mercados internacionales de capitales, han adquirido importancia en varios de esos países. Con todo, para los pequeños agricultores de esos países las dificultades para obtener financiación en condiciones asequibles sigue siendo un gran obstáculo a la productividad y el crecimiento de sus explotaciones.

¹⁶ JC Aker y M Fafchamps, 2010, How does mobile phone coverage affect farm-gate prices? Evidence from West Africa, documento presentado en la reunión de la Allied Social Sciences Association, Atlanta, 3 a 5 de enero.

¹⁷ Véase por ejemplo: M Fafchamps y B Minten, 2012, Impact of short message service-based agricultural information on Indian farmers, *World Bank Economic Review*, 26(3):383–414; y J Aker y C Ksoll, 2012, Information technology and farm households in Niger, Working Paper N° 2012–005, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁸ J Ali y S Kumar, 2011, ICTs and farmers' decision-making across the agricultural supply chain, *International Journal of Information Management*, 31:149–159.

1. La asistencia oficial para el desarrollo

39. Según datos de la OCDE, en 2013 la asistencia oficial para el desarrollo neta total prestada por los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE aumentó en un 6%, para alcanzar el nivel sin precedentes de 134.800 millones de dólares. Aun así, salvo en el caso de cinco países, los Estados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo no cumplieron la meta fijada por las Naciones Unidas de dedicar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a esa asistencia. De los cinco principales países donantes, solo el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte alcanzó ese objetivo en 2013, mientras que la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo con respecto al ingreso nacional bruto del Japón y los Estados Unidos se situó por debajo de la media de 0,3% correspondiente a los demás países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo¹⁹. Además, la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo neta total destinada a los países menos adelantados disminuyó del 34% en 2010 al 32% en 2012²⁰. Según el informe del Comité de Asistencia para el Desarrollo titulado *Survey on Donors' Forward Spending Plans* (Estudio sobre las previsiones de gastos de los países donantes), la asistencia programada a los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos, especialmente países africanos, seguirá disminuyendo.

40. A partir de 2007, la asistencia oficial para el desarrollo neta destinada por los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo al sector agropecuario, incluidas la pesca y la silvicultura, empezó a repuntar desde los niveles mínimos de finales de los años noventa y en la década del 2000 hasta alcanzar los 6.000 millones de dólares en 2012, un 9% más que en 2011, pero 6% menos que en 2010, en que llegó a su nivel máximo²¹. En valores reales, la asistencia destinada a la agricultura en 2012 seguía estando muy por debajo del nivel en que se situaba en los años ochenta. A nivel regional, se reconoce cada vez más la importancia de aumentar las inversiones en ese sector. En 2003 los dirigentes africanos se comprometieron a dedicar al menos un 10% de sus presupuestos nacionales a ese sector. No obstante, en el período comprendido entre 2003 y 2010, solo 13 países alcanzaron o superaron ese objetivo en uno o más años²². De igual manera, la mayor parte de los países no han cumplido el objetivo, fijado por la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, de gastar el 1% de su producto interno bruto agrícola en investigación y desarrollo agrícolas.

2. La cooperación Sur-Sur

41. La cooperación Sur-Sur se ha convertido en una fuente de financiación del desarrollo cada vez más importante para los países en desarrollo dependientes de los productos básicos. En el gráfico 5 se indica la financiación para el desarrollo concedida en condiciones de favor por los principales asociados del Sur en los últimos años. China es uno de los grandes protagonistas de la cooperación Sur-Sur. Según datos oficiales del Gobierno de China, en el período 2010-2012, prestó ayuda externa, consistente en donaciones, préstamos sin intereses y préstamos en condiciones de favor, por valor de 89.340 millones de yuan (14.520 millones de dólares). En comparación con 2009, la

¹⁹ OCDE, 2013, Base de datos sobre la asistencia oficial para el desarrollo, disponible en <http://www.oecd.org/statistics/datalab/oda2012.htm> (alcanzada el 2 de diciembre de 2014).

²⁰ OCDE, 2014a, Targeting official development assistance towards countries in greatest need, DCD/DAC(2014)20, disponible en [http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DAC \(2014\) 20.pdf](http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DAC%20(2014)%20.pdf) (consultado el 21 de enero de 2015).

²¹ Base de datos de la OCDE.

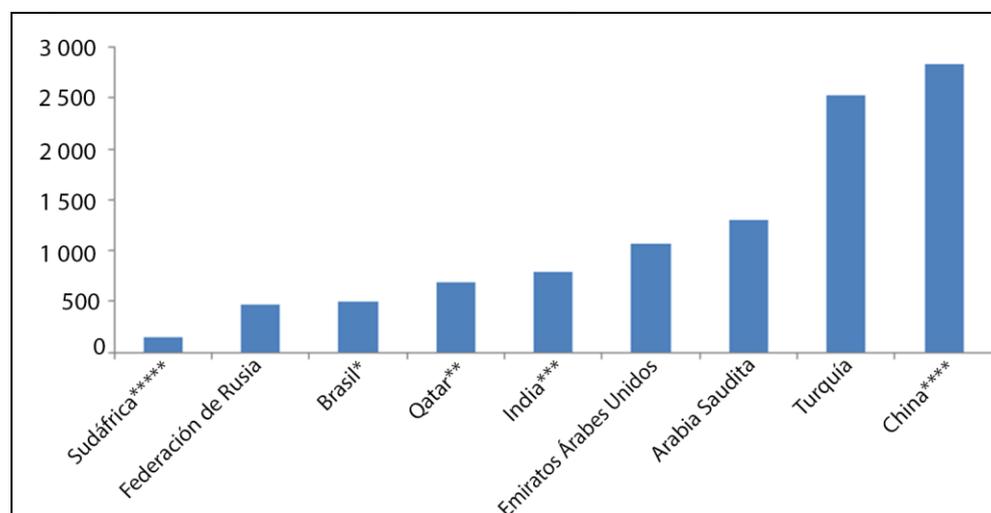
²² S Benin y B Yu, 2013, *Annual Trends and Outlook Report 2012: Complying with the Maputo Declaration Target* (Washington, D.C. , Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias *NT de NY, Portal UNTERM *).

proporción de esa asistencia destinada a los países menos adelantados subió del 39,7% al 52,1% y la asistencia destinada a África pasó del 45,7% al 51,8%²³.

Gráfico 5

Financiación para el desarrollo concedida en condiciones de favor por los principales asociados del Sur en 2012

(Desembolsos netos en millones de dólares a valores corrientes)



Fuente: OCDE, 2014b, Non-Development Assistance Committee member countries and the debate on measuring post-2015 development finance, DCD/DAC(2014)6, disponible en [http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DCD-DAC \(2014\) 6-ENG.pdf](http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DCD-DAC%20(2014)%206-ENG.pdf) (consultado el 21 de enero de 2015).

Nota: * datos de 2010, procedentes de informes anuales sobre la cooperación multilateral, entre otras cosas; ** datos de 2011, procedentes de informes anuales sobre la cooperación multilateral, entre otras cosas; *** datos de 2011 sobre la cooperación técnica; **** datos de 2011 sobre la cooperación bilateral; y ***** datos sobre cooperación multilateral.

42. Más recientemente, la puesta en funcionamiento del Nuevo Banco de Desarrollo en julio de 2014 por los Gobiernos del Brasil, China, la India, la Federación de Rusia y Sudáfrica y la firma de un memorando de entendimiento en octubre de 2014 por 21 países de Asia para establecer el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, ha dado carácter más institucional a una cooperación Sur-Sur más profunda. Se espera que esas iniciativas proporcionen financiación adicional para la construcción de infraestructura y proyectos de desarrollo sostenible que tanto necesitan los países en desarrollo, en particular los que dependen de los productos básicos.

3. El acceso a los mercados internacionales de capitales

43. La mejora del entorno macroeconómico interno de los países, sumado a los bajos tipos de interés y al excedente de liquidez en los mercados internacionales de capitales, han creado un clima propicio a la expedición de bonos soberanos por países africanos que

²³ China, Oficina de Información del Consejo de Estado, 2011, China's Foreign Aid, April, disponible en http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content_1849712.htm (consultado el 22 de diciembre de 2014); y Agencia de Noticias Xinhua, 2014, China's foreign aid: Documento blanco de la Oficina de Información del Consejo de Estado, 10 de julio, disponible en http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/10/c_1111546676.htm (consultado el 22 de diciembre de 2014).

dependen de los productos básicos, como puede verse en el cuadro 1. Entre 2007 y 2013 los países subsaharianos recaudaron 14.000 millones de dólares en los mercados de eurobonos, cuyo rendimiento fue muy inferior a las tasas pasivas nacionales, y en algunos casos inferior incluso a las tasas de algunos países de la eurozona²⁴. La mayor parte del capital obtenido se destinó al desarrollo de la infraestructura o la reestructuración de la deuda, como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1

Emisión de bonos soberanos por determinados países africanos dependientes de los productos básicos, 2012-2014

País	Año de emisión	Valor (en millones de dólares)	Cupón (porcentaje)	Plazo de vencimiento (años)	Destino de los fondos
Zambia	2012	750	5 375	10	Inversiones en infraestructuras, en particular en los sectores del transporte y la energía
Gabón	2013	1 500	6 375	10	Recompra parcial de deuda existente y financiación de un programa de inversión pública
Ghana	2013	750	7 875	10	Inversión en capital fijo y refinanciación de la deuda pública para reducir el costo del crédito
Nigeria	2013	500	5 125	5	Financiación de proyectos en el sector de la electricidad y apoyo a la sustitución de empréstitos internos por créditos en mejores condiciones obtenidos en el extranjero
		500	6 375	10	
Rwanda	2013	400	6 625	10	Construcción de una planta hidroeléctrica de 28 megavatios y de un hotel y pago de la deuda de la empresa estatal RwandAir
Côte d'Ivoire	2014	750	5 375	10	Financiación de inversiones públicas, especialmente en la atención de la salud y la educación
Etiopía	2014	1 000	6 625	10	Financiación de proyectos en los sectores de la electricidad, los ferrocarriles y el azúcar
Kenya	2014	2 000	6 875	10	Proyectos de infraestructura y reembolso de un préstamo de 600 millones de dólares
		750	5 875	5	

Fuentes: Bloomberg, servicio de transmisión de datos; R Brand, P Wallace y L Pronina, 2014, Ethiopia starts marketing debut Eurobond for projects, Bloomberg, 4 de diciembre; T Hale y E Moore, 2014, Strong demand for Ivory Coast bond, *Financial Times*, 16 de julio; Z Hou, J Keane, J Kennan, I Massa y DW te Velde, 2014, *Shockwatch Bulletin: Global Monetary Shocks – Impacts and Policy Responses in sub-Saharan Africa* (Londres, Overseas Development Institute); K Manson y J Blas, 2014, Kenya's debut \$2 billion bond breaks Africa record, *Financial Times*, 16 de junio; T Sulaiman, 2013, Update 1: Gabon raises \$1.5 billion through new Eurobond and partial buyback, *Reuters*, 5 de diciembre.

44. La emisión de bonos soberanos ha permitido generar recursos financieros a largo plazo a un costo relativamente asequible para varios países africanos dependientes de los productos básicos y ha establecido un patrón de referencia para las empresas nacionales que deseen emular al Gobierno e incursionar en los mercados de eurobonos. Ahora bien, la emisión de bonos conlleva también riesgos considerables, por ejemplo el retraso de la ejecución de proyectos de infraestructura, la devaluación de la moneda nacional a

²⁴ Africa Progress Panel, 2014, *Africa Progress Report 2014: Grain Fish Money – Financing Africa's Green and Blue Revolutions* (Ginebra).

consecuencia de la caída de los precios de los productos básicos o el aumento del déficit fiscal y el déficit por cuenta corriente. Sin una adecuada gestión de esos riesgos, el endeudamiento puede llegar a niveles insostenibles en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos. La posibilidad de que los mercados de eurobonos se conviertan en fuente sostenible de financiación dependerá en gran medida de la capacidad de los países en desarrollo africanos dependientes de los productos básicos de gestionar su deuda externa y su economía en general. Una prueba de esa capacidad será la forma en que los países logren adaptarse a la rápida evolución del entorno económico internacional, como la inesperada caída del precio de los combustibles y la subida de los tipos de interés en los Estados Unidos observadas recientemente.

4. El acceso al crédito de los pequeños agricultores

45. Diversos obstáculos, como las estrictas exigencias en materia de garantías, la falta de historial crediticio y el elevado costo de la financiación agrícola en las zonas rurales, hacen que la obtención de créditos agrícolas esté fuera del alcance de los pequeños agricultores de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos. En los veinte últimos años, el desarrollo de las cadenas mundiales de suministro, sumado a la aparición de mecanismos de financiación innovadores, les ha abierto nuevas oportunidades de crédito. En el cuadro 2 se presentan ejemplos de nuevos mecanismos de financiación, como la agricultura por contrato, la factorización y la financiación contra recibos de almacén. Para hacer extensivos estos métodos de financiación a un gran número de pequeños agricultores, deben participar muchas entidades, pues los pequeños agricultores necesitan diversas modalidades de apoyo en materia de acceso a los mercados, cumplimiento de las normas de calidad, continuidad de la oferta, acciones colectivas, acceso al seguro agrícola y conocimientos financieros básicos.

Cuadro 2

Mecanismos de financiación innovadores para dar acceso al crédito a pequeños agricultores

<i>Mecanismo</i>	<i>Características principales</i>	<i>Ejemplos</i>
Agricultura por contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Su ámbito de aplicación es amplio, no se limita a determinados tipos de productos agrícolas • Los mejores resultados se han obtenido con productos agrícolas de alto valor o producidos para su procesamiento o exportación • Los productos para los cuales hay mucha demanda local se prestan menos a este tipo de financiación debido al riesgo de que sean vendidos, a mayor precio, a un comprador distinto del estipulado en el contrato 	Starbucks, en asociación con Root Capital, ofrece financiación antes de la cosecha a pequeños agricultores de América Central que le abastecen de café
Factorización	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento de financiación comercial a corto plazo • Posibilidad de financiar todo tipo de cultivo • Se utiliza para acelerar la rotación del capital de trabajo • Se aplica a empresas pequeñas y medianas que realizan una gran cantidad de 	Pequeños productores de Fiji que venden papas a procesadores locales pueden acogerse a un sistema de factorización simplificado proporcionado por servicios bancarios y de microfinanzas rurales del Australia and New Zealand Bank en caso de

<i>Mecanismo</i>	<i>Características principales</i>	<i>Ejemplos</i>
	transacciones	que los compradores se atrasen con los pagos.
	<ul style="list-style-type: none"> Financia únicamente las obligaciones contractuales posteriores a la facturación 	
Financiación contra recibos de almacén o crédito prendario	<ul style="list-style-type: none"> Se aplica al cultivo de productos no perecederos Financiación a corto plazo Un almacenamiento adecuado y un marco legal apropiado son importantes para que dé buenos resultados 	Financiación contra recibos de almacén en la República Unida de Tanzania de cereales como maíz y arroz paddy Crédito prendario en el Niger para el cultivo de mijo, maní, frijol chino y arroz paddy

Fuentes: C Miller y L Jones, 2010, *Agricultural Value Chain Finance: Tools and Lessons* (Bourton on Dunsmore, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Practical Action Publishing); y UNCTAD, de próxima publicación, *Commodities and Development Report: Inclusive and Sustainable Commodity Development – The Case of Smallholding Farmers*.

46. Recientemente se han puesto en marcha nuevas iniciativas para atender las necesidades de financiación a más largo plazo de la agricultura de pequeñas explotaciones, como el Fairtrade Access Fund. Este innovador fondo de inversión, establecido en 2012, está destinado a atender las necesidades de financiación y asistencia técnica de cooperativas y asociaciones de pequeños agricultores que se atienen a los principios del comercio justo. Además de proporcionarles capital de trabajo y financiación comercial, una característica original del Fondo es que concede préstamos a largo plazo, de uno a cinco años, gracias a los cuales los pequeños agricultores pueden invertir en la renovación de cultivos, la mejora de sus explotaciones, compra de equipos, instalaciones de procesamiento y preparación para obtener la certificación de comercio justo²⁵.

47. Para ayudar a los pequeños agricultores a obtener financiación a un costo asequible, los gobiernos tienen que mejorar los marcos de infraestructura financiera y legales, mejorar la enseñanza básica y ofrecer programas de educación financiera básica. Asimismo, si los gobiernos o los donantes ofrecen planes de garantía de crédito bien diseñados, los pequeños agricultores podrían obtener financiación a un tipo de interés más bajo. La Alianza para una Revolución Verde en África, junto con otros asociados, ha establecido fondos de garantía para obtener préstamos más grandes de bancos comerciales, incluido un préstamo de 50 millones de dólares a bajo interés del Equity Bank Kenya, para ofrecer crédito a pequeños agricultores y pequeñas empresas agrícolas²⁶.

C. Acceso a los mercados

48. Tras un decenio de negociaciones infructuosas, en diciembre de 2013 los miembros de la OMC llegaron a un acuerdo en Bali (Indonesia). El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio fue un gran avance y en noviembre de 2014, la adopción del Protocolo de Enmienda, para incorporar oficialmente el Acuerdo en el anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC, siguió allanando el camino para su aplicación. Para los países en desarrollo dependientes de los productos básicos, el Acuerdo sobre Facilitación del

²⁵ Fairtrade Access Fund, 2012, *Folleto sobre el Fairtrade Access Fund* (Colombia).

²⁶ Alianza para una Revolución Verde en África, 2009, *2020 Strategy for African Green Revolution* (Nairobi).

Comercio podría reducir el costo de las transacciones comerciales, impulsar el comercio regional e incrementar el volumen del comercio. Con todo, esos países siguen enfrentándose a muchos problemas en otras cuestiones clave de comercio internacional, como las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria, la eliminación de las subvenciones agrícolas que distorsionan el comercio y las medidas no arancelarias.

1. Facilitación del comercio

49. La facilitación del comercio elimina los principales estrangulamientos logísticos y hace más eficiente y transparente el comercio internacional. Las medidas de facilitación del comercio abaratan los costos de transacción de importadores y exportadores y les permiten ahorrar tiempo. Según un estudio reciente, la plena aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio podría dar lugar a una reducción de los costos del 14,1% para los países de bajos ingresos, 15,1% para los países de ingresos medios-bajos y 12,9% para los de ingresos medios-altos²⁷. Ello podría dar lugar a un aumento del comercio, pero, en los países en desarrollo, el aumento de las importaciones podría ser considerablemente mayor que el de las exportaciones²⁸.

50. Las reformas en materia de facilitación el comercio contribuyen a modernizar los controles fronterizos y a aumentar la recaudación de derechos aduaneros. El programa SIDUNEA, un sistema de automatización aduanera que se ha implantado en más de 90 países en desarrollo con apoyo técnico de la UNCTAD, ha contribuido en gran medida a mejorar los controles fronterizos y aumentar la recaudación de derechos aduaneros. En algunas regiones, como África —donde el comercio regional representa apenas una décima parte del comercio total y el costo de los trámites aduaneros está muy por encima de la media mundial— la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio podría estimular las corrientes regionales de comercio y promover la integración regional.

51. Ahora bien, el costo de la aplicación de medidas de facilitación del comercio puede ser motivo de preocupación para algunos países, en particular los menos adelantados²⁹. Además, para que el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio tenga un efecto práctico más tangible en el desarrollo, en algunos países su aplicación debe ir aparejada con inversiones adicionales en infraestructura física y económica. La OMC ha puesto en marcha recientemente un Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, para ayudar a los países en desarrollo y a los menos adelantados a aplicar el Acuerdo. Se necesita más financiación para apoyar al Mecanismo y otros programas de asistencia técnica similares, como el programa SIDUNEA.

2. Crestas arancelarias y progresividad arancelaria

52. Las crestas arancelarias, por lo general definidas como derechos de aduana del 15% o más, afectan más a los productos agrícolas que a los no agrícolas. En 2013, solo el 2,6% de las líneas arancelarias no agrícolas estaban sujetas a crestas arancelarias en países de la OCDE de altos ingresos, en comparación con el 35,8% de las líneas arancelarias agrícolas.

²⁷ Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE, 2014, *The WTO Trade Facilitation Agreement: Potential impact on trade costs*, disponible en http://www.oecd.org/trade/tradedev/OECD_TAD_WTO_trade_facilitation_agreement_potential_impact_trade_costs_febbruary_2014.pdf (consultado el 21 de enero de 2015).

²⁸ GC Hufbauer, JJ Schott, M Adler, C Brunel y WF Wong, 2010, *Figuring Out the Doha Round* (Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics).

²⁹ R Banga, 2014, Trade facilitation and hollowing-out of Indian manufacturing, *Economic and Political Weekly*, 49(40):57–63.

La situación ha empeorado con respecto al año 2000, en que esa proporción era del 33,4%³⁰.

53. Se habla de progresividad arancelaria cuando se aplican derechos de aduana bajos a la importación de materias primas y derechos de aduana más elevados a los productos elaborados. Con la progresividad arancelaria, los países intentan proteger sus industrias nacionales de transformación y al mismo tiempo asegurarse el suministro de materias primas a bajo costo. Para los países exportadores de productos básicos, la progresividad arancelaria desalienta la adición de valor nacional a los productos básicos de exportación. La progresividad arancelaria afecta particularmente a los productos agrícolas. En los países de altos ingresos de la OCDE, la diferencia entre los derechos de aduana aplicados a los productos agrícolas completamente transformados y los que se aplican a las materias primas agrícolas fue del 10,5% en 2013 en comparación con un 12,6% en 2000³¹.

3. Las subvenciones agrícolas

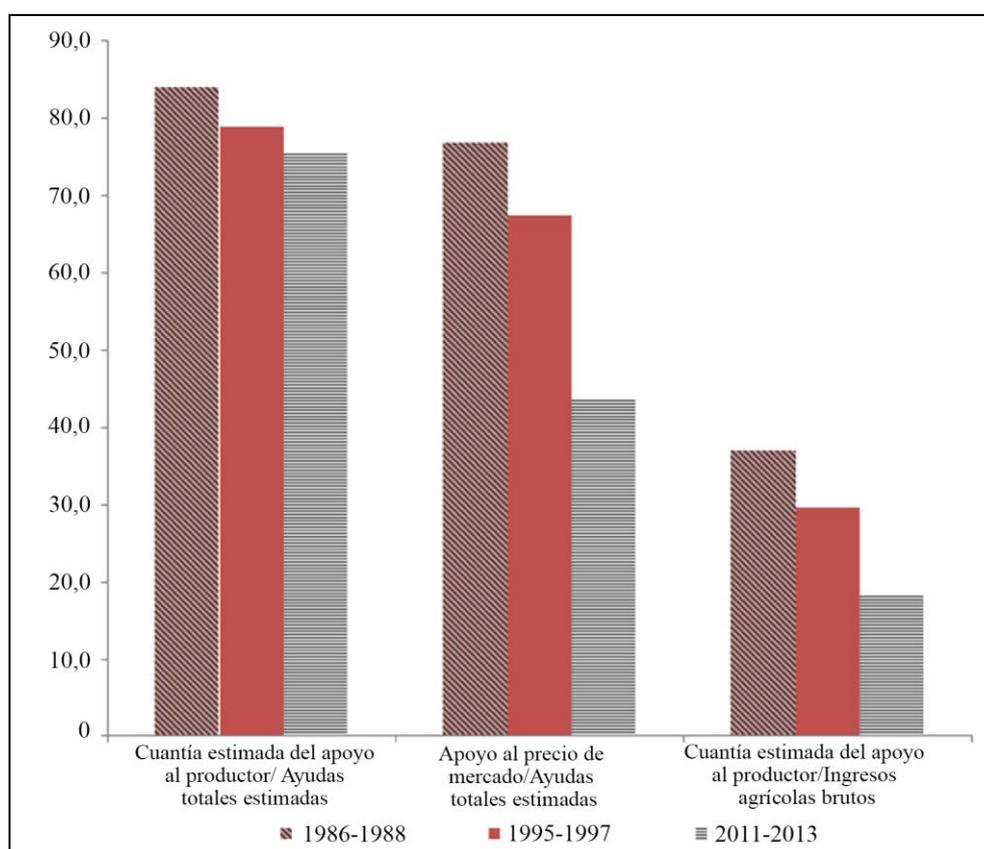
54. En 2013, los países de la OCDE gastaron unos 258.000 millones de dólares en subvenciones para sus agricultores, equivalentes al 18% de los ingresos agrícolas brutos, en comparación con un 30% en el período 1995-1997, como se puede observar en el gráfico 6. A pesar de esta reducción, las subvenciones con mayores efectos de distorsión del comercio y la producción seguían representando un 51% de las ayudas a los productores en el período 2011-2013. Por ejemplo, el apoyo a los precios de mercado siguió siendo el instrumento más importante de ayuda estatal ascendió, en promedio, a 114.000 millones de dólares en el período 2011-2013, equivalentes al 44% de las ayudas a los productores. Se teme que el apoyo a los precios de mercado aumente en los países de la OCDE, en vista de que están bajando los precios de los productos básicos. Debido a esas medidas de apoyo, en el período 2011-2013 los precios pagados a los agricultores de los países de la OCDE fueron un 10% más altos que los de los mercados internacionales³².

³⁰ Grupo de Tareas sobre el Desfase en el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2014 *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8: Estado de la alianza mundial para el desarrollo en una coyuntura crítica* *<http://cort.as/PKGW>* (Nueva York, publicación de las Naciones Unidas).

³¹ *Ibid.*

³² OCDE, 2014c, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries* (París).

Gráfico 6
Evolución de las subvenciones agrícolas otorgadas por los países de la OCDE
 (Porcentaje)



Fuente: OCDE, 2014c.

55. Las subvenciones otorgadas a productos básicos específicos en los países de la OCDE bajaron en total de 191.000 millones de dólares en 1995-1997 a 137.000 millones de dólares en 2011-2013. Ahora bien, esa disminución no fue uniforme y se registraron grandes diferencias según los países y los productos básicos de que se tratara. En los Estados Unidos, por ejemplo, las subvenciones al algodón fueron de 625 millones de dólares en 2011-2013, un 82% más que en 1995-1997. En la Ley de Agricultura de 2014 de los Estados Unidos se eliminaron los programas de pagos directos y anticíclicos y se introdujo un nuevo tipo de seguro para los productores de algodón upland, el Plan de Protección Complementaria a los Ingresos (Stacked Income Protection Plan), en cumplimiento de las obligaciones impuestas a los Estados Unidos por el fallo de la OMC en la diferencia relativa al algodón³³. Se prevé que una vez que el Plan entre en funcionamiento en 2015 los productores estadounidenses tendrán menos incentivos para producir algodón, puesto que el nivel de apoyo previsto en el Plan es más bajo³⁴.

³³ En 2002, Brasil planteó una diferencia ante la OMC contra los Estados Unidos en relación con subvenciones injustas otorgadas por los Estados Unidos. En 2005 y 2008, la OMC resolvió que ciertos aspectos de los programas de apoyo a la agricultura de los Estados Unidos eran incompatibles con los compromisos contraídos por el país en el marco de la OMC. En octubre de 2014, el Brasil y los Estados Unidos acordaron poner fin a la diferencia ante la OMC.

³⁴ UNCTAD, de próxima publicación, *The United States Agricultural Act of 2014 and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries*.

56. Otra tendencia predominante es la disminución sustancial de las subvenciones que distorsionan el comercio comprendidas en el compartimento ámbar de la OMC y el uso creciente de las subvenciones del compartimento verde que, por definición, no causan distorsiones al comercio o, a lo sumo, lo hacen en grado mínimo. Por ejemplo, en el período 1995-2010, los Estados Unidos incrementaron las subvenciones internas comprendidas en el compartimento verde de 46.000 millones a 120.000 millones de dólares, mientras que la Unión Europea incrementó su ayuda interna de 9.200 millones a 68.000 millones de euros³⁵. Estas tendencias suscitan cada vez más preocupación en los países en desarrollo pues algunas de esas medidas, como las ayudas disociadas, pueden afectar a la producción y el comercio agrícolas³⁶. En el programa de negociaciones comerciales posteriores a Bali debería incorporarse una revisión de las disposiciones relativas al compartimento verde, que incluya la fijación de un tope a las subvenciones de los países desarrollados que entren en esa categoría y dejando un margen especial de flexibilidad para atender las preocupaciones de los países en desarrollo sobre la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

4. Medidas no arancelarias

57. En los diez últimos años han proliferado las medidas no arancelarias en el comercio internacional de productos agrícolas. Aunque el objetivo inicial de estas medidas de regulación no era restringir el comercio, en los hechos constituyen un obstáculo importante al acceso a los mercados. Así ocurre, en particular, con las exportaciones agrícolas de países en desarrollo de bajos ingresos a países desarrollados.

58. Las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio (normas de calidad y medidas de protección ambiental por ejemplo) son los dos tipos de medidas no arancelarias que con más frecuencia se aplican en el comercio agrícola. Según el estudio titulado *Non-tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries* (Medidas no arancelarias en el comercio: Problemas económicos y de política de los países en desarrollo), el 71% de los animales vivos, el 69% de los productos vegetales y el 57% de los alimentos procesados están sujetos a por lo menos un tipo de norma sanitaria o fitosanitaria; mientras que el 42% de los alimentos procesados, el 36% de los animales vivos y el 32% de los productos vegetales son objeto de obstáculos técnicos al comercio³⁷. El uso cada vez más frecuente de esas medidas podría ocasionar un incremento de los costos de producción y del comercio y contrarrestar los beneficios que se esperan de las reducciones arancelarias.

59. Los países de bajos ingresos que exportan productos básicos se ven desproporcionadamente afectados por esas medidas debido a que tienen relativamente pocos recursos técnicos y financieros para cumplir estrictas normas sanitarias y fitosanitarias y superar obstáculos técnicos al comercio. Para ayudarlos a aprovechar las oportunidades comerciales, es preciso racionalizar las normas y los reglamentos técnicos y armonizarlos a nivel nacional y mundial. Además, la asistencia técnica y financiera es esencial para hacer frente a las principales dificultades que se plantean a los países de bajos ingresos cuando se enfrentan a esas medidas, como el elevado costo del cumplimiento de

³⁵ R Banga, 2014, Impact of green box subsidies on agricultural productivity, production and international trade, documento de antecedentes N° RVC-11, Development Oriented Integration in South Asia, UNCTAD.

³⁶ Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, 2009, Agricultural subsidies in the WTO green box: Ensuring coherence with sustainable development goals, Nota de Información N° 16.

³⁷ UNCTAD, 2013, *Non-tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

las normas, una infraestructura comercial insuficiente y poco acceso a tecnologías adecuadas³⁸.

III. Conclusión

60. Aunque la volatilidad de los precios ha disminuido en los tres últimos años, sigue siendo difícil para muchos países en desarrollo que dependen de los productos básicos hacerle frente. La volatilidad de los precios se está convirtiendo en la nueva norma y afecta el bienestar económico tanto de los países exportadores de productos básicos como de los países importadores, en particular los que dependen de esos productos. Hasta la fecha, las medidas de política destinadas a mitigar los efectos de la gran volatilidad de los precios han producido resultados modestos y dispares. Es necesario mejorar las soluciones existentes mediante el intercambio de prácticas óptimas y el estudio de formas innovadoras de afrontar el problema a nivel nacional, regional e internacional.

61. En lo que respecta al acceso a la información de mercado y la financiación, se han abierto nuevas oportunidades en el último decenio, gracias a, entre otras cosas, los avances tecnológicos y la intensificación de la cooperación económica entre países en desarrollo, así como la participación cada vez mayor de los países en desarrollo en las cadenas de valor mundiales. Con políticas adecuadas y la participación activa del sector privado y el apoyo constante de los asociados para el desarrollo, muchas de esas oportunidades podrían traducirse en beneficios reales para los países en desarrollo que dependen de los productos básicos. En lo que respecta al acceso a los mercados, los países miembros de la OMC deberían aprovechar el impulso de la Novena Conferencia Ministerial para hacer frente efectivamente a cuestiones que son de especial interés para los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, como las subvenciones agrícolas que distorsionan el comercio, las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria, y las medidas no arancelarias.

³⁸ En 2013, la Unión Europea aportó una contribución de unos 75 millones de euros a programas de asistencia técnica relacionados con medidas sanitarias y fitosanitarias, como el Programa de Calidad y Conformidad – Frutas y Hortalizas (la segunda etapa del Programa Iniciativa Plaguicidas) y el programa para el desarrollo de normas sobre la inocuidad de los alimentos en países de África, el Caribe y el Pacífico.