



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

70.º período de sesiones

Roma, 7-9 de octubre de 2014

**NOTA DE EXPOSICIÓN DE CONCEPTOS RESPECTO DE LA
TERCERA REUNIÓN MINISTERIAL, RELATIVA A LA
GOBERNANZA Y LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE
PRODUCTOS BÁSICOS
ROMA, 6 DE OCTUBRE DE 2014**

1. El tema para la Reunión ministerial de este año es “La gobernanza y los mercados internacionales de productos básicos”, entendiéndose que la gobernanza se refiere a todas las reglas, instituciones y organizaciones y procesos formales e informales a través de los cuales los agentes públicos y privados articulan sus intereses, definen las cuestiones y establecen prioridades entre ellas, y adoptan, aplican, supervisan y hacen cumplir sus decisiones. Este tema debería proporcionar un contexto amplio para las declaraciones de los ministros, incluso sobre cuestiones importantes en relación con la volatilidad de los precios, la transparencia y la estabilidad, los productos básicos y el desarrollo, la sostenibilidad y la estructura institucional internacional que rige los mercados mundiales de productos básicos agrícolas.

2. La sucesión de tres escaladas de los precios en el intervalo de cinco años suscitó preocupación por la posibilidad de que los mercados internacionales de alimentos se hubieran vuelto más vulnerables a una “excesiva” volatilidad de los precios y por el hecho de que los actuales mecanismos de gobernanza de estos mercados se hubieran mostrado ineficaces frente a los nuevos factores de los precios de los alimentos y sus vínculos con los precios de la energía y los activos financieros. Algunos países importadores de alimentos perdieron su confianza en los mercados mundiales como fuentes fiables de suministro y optaron por adoptar políticas para aumentar su autosuficiencia alimentaria.

3. A nivel internacional, se reconoció que existía una falta de información fiable y actualizada, sobre todo con respecto a las existencias, y una ausencia de indicadores claros y completos relativos a las condiciones del mercado. La consiguiente falta de transparencia y la ausencia de un mecanismo eficaz de alerta sobre el empeoramiento de las condiciones de los mercados internacionales provocaron el acaparamiento, las compras generadas por el pánico y la adopción de decisiones inadecuadas y descoordinadas en materia de políticas que agravaron todavía más la situación. En 2011 se creó un nuevo elemento de la gobernanza internacional —el Sistema de información sobre el

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir copias adicionales.

La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org.

mercado agrícola (SIMA)— con el objetivo de mejorar la información, aumentar la transparencia y promover la coordinación de las políticas.

4. Las alzas de los precios de los alimentos atrajeron la atención mundial aunque también originaron un debate más amplio sobre diversos aspectos del comportamiento y la gobernanza de los mercados, la transparencia y estabilidad, la regulación del mercado de derivados, la posibilidad de una estabilización activa del mercado y la reforma de las normas comerciales internacionales. La volatilidad de los precios es un problema importante que afecta a todos los productos básicos agrícolas. No obstante, el interés prestado a la volatilidad de los precios de los alimentos desvió la atención de otros problemas que aquejan desde hace tiempo a los mercados internacionales de productos agrícolas y que afectan no solo a los alimentos básicos, sino también a productos tropicales como el café o a materias primas agrícolas como el algodón. Estos productos, producidos principalmente por pequeños agricultores en países de ingresos bajos, son de vital importancia para la renta, el empleo, los ingresos de exportación y el desarrollo.

5. En lo que respecta al grado de dependencia de los tres productos básicos principales, prácticamente dos tercios de los países en desarrollo dependen de las exportaciones de productos básicos primarios para obtener más del 50 % de sus ingresos de exportación. La dependencia de las exportaciones de productos básicos estaba disminuyendo hasta el año 2000, a medida que los países diversificaban su producción, pero posteriormente volvió a aumentar, especialmente en África y América Latina, con un incremento de las exportaciones de productos básicos sin elaborar, en detrimento de las exportaciones de productos con valor añadido. En 10 países, el café todavía representa más del 5 % de los ingresos de exportación totales. En el caso de Burundi, equivale a dos tercios, y en el de Etiopía, a un tercio. Otros países tienen niveles elevados de dependencia de las exportaciones de té, banano, yute, cacao y algodón.

6. Se calcula que la producción y exportación de productos básicos proporciona ingresos y empleo a más de 1 000 millones de personas. Hasta 20 millones de personas trabajan en la producción de café en más de 50 países productores. El 80 % de la producción de café y el 90 % de la producción de cacao procede de pequeños agricultores. Sin embargo, la elaboración, la distribución y el comercio de productos básicos, así como el suministro previo de semillas y fertilizantes, suelen estar muy concentrados, bajo el control de un pequeño número de empresas transnacionales que dominan las cadenas de valor mundiales. En general, los productores de los países de ingresos bajos reciben solo una pequeña parte de los ingresos derivados de sus productos básicos. En términos más generales, los pequeños agricultores quedan a menudo marginados en la gobernanza internacional y sus opiniones e intereses no se tienen en cuenta en los procesos de debate y adopción de decisiones a escala mundial. La situación posiblemente empeoró con los programas de ajuste estructural que redujeron la función de las juntas nacionales de mercadeo de productos básicos, que, a pesar de sus muchas deficiencias, al menos proporcionaban un canal para comunicar los intereses de los productores.

7. En el caso de los países que dependen de los productos básicos, la evolución de los mercados mundiales repercute considerablemente en los niveles de pobreza, crecimiento económico y desarrollo, así como en los ingresos y la seguridad alimentaria de los pequeños agricultores y el sector rural en general. Muchos de estos países son también importadores netos de alimentos y, en consecuencia, compradores además de vendedores en los mercados internacionales de productos básicos. Los grupos de la sociedad civil han destacado la necesidad de una gobernanza más inclusiva de los mercados internacionales de productos básicos y la conveniencia de que la gobernanza refuerce los vínculos entre los productos básicos, la sostenibilidad, el crecimiento y el desarrollo.

8. Gran parte de la estructura institucional específica que regula la economía internacional de los productos básicos —por ejemplo, los acuerdos y organizaciones internacionales sobre productos básicos y el Fondo Común para los Productos Básicos (FCPB)— se creó en la década de 1970 o incluso antes. En la actualidad, las organizaciones internacionales de productos básicos, como la Organización Internacional del Café y la Organización Internacional del Azúcar, intentan promover el desarrollo de sus sectores concretos a través del diálogo, los proyectos y la investigación, y mejorar la transparencia mediante el suministro de información y estadísticas sobre el mercado. Cuando se creó

el FCPB, su objetivo inicial era financiar los acuerdos internacionales sobre productos básicos, pero como estos se desmoronaron poco después, actualmente el Fondo financia proyectos de desarrollo de productos básicos destinados a mejorar los mercados de tales productos y reforzar la capacidad de los países en desarrollo y de los pequeños agricultores para participar en el comercio.

9. Además de estas organizaciones específicas, otras como la FAO, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Banco Mundial recopilan y difunden información pertinente sobre los mercados y analizan cuestiones relativas a los mercados de productos básicos para mejorar la transparencia y la comprensión y facilitar apoyo a las políticas. En la práctica, la FAO abarca realmente las dos categorías de organizaciones dado que, aparte de los servicios más generales que presta, dispone también de mecanismos específicos para los productos básicos como el Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP) y los grupos intergubernamentales de productos básicos (GIG), que cumplen en gran parte las mismas funciones que las organizaciones internacionales sobre productos básicos. La Organización Mundial del Comercio (OMC), que establece normas pertinentes para el comercio, ha considerado el acceso a los mercados en relación con el banano y otros productos tropicales y ha puesto de relieve los problemas particulares de los productores africanos de algodón.

10. Más recientemente, el G-20, el G-8 y diversas organizaciones de la sociedad civil han mostrado interés en cuestiones relativas a la gobernanza de los mercados de productos básicos. En concreto, el G-20 se ha centrado en la volatilidad de los precios y la transparencia de los mercados.

11. En el período transcurrido desde que se creó la mayor parte del entramado institucional se han producido enormes cambios en las estructuras de los mercados, las políticas y la tecnología: cambios en los hábitos de consumo resultantes de la urbanización y del aumento de los ingresos; innovaciones tecnológicas, incluido el desarrollo de los biocombustibles y de sustitutos sintéticos competitivos de muchas materias primas agrícolas; la creciente concentración en los mercados internacionales de productos básicos; cambios institucionales en los países exportadores de productos básicos como resultado de programas de ajuste estructural y del aumento del papel del sector privado en el comercio de esos productos; el surgimiento de cadenas de valor mundiales de productos básicos; cambios en las relaciones de intercambio en la agricultura; y cambios en la naturaleza y el alcance de la volatilidad de los precios de los productos básicos. El debate sobre las políticas ha evolucionado en consecuencia. El planteamiento económico y político con vistas a incrementar la eficiencia de los mercados de productos básicos se ha desplazado del intervencionismo a través de la sustentación de precios y la estabilización de los mercados, tipificado por los acuerdos internacionales sobre productos básicos con “cláusulas económicas”, hacia un creciente hincapié en la transparencia de los mercados y la gestión de riesgos en relación con los precios. No obstante, en los últimos tiempos ha resurgido cierto interés por las reservas de estabilización para controlar la volatilidad de los precios. La política de comercio agrícola ha sufrido reformas progresivas, en particular mediante el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay y el paso a un sistema de comercio internacional basado en reglas auspiciado por la OMC. Como consecuencia del cambio climático, ha aumentado la concienciación acerca de la necesidad de la sostenibilidad y se producirán cambios en la distribución geográfica de la producción y el comercio de productos básicos. Todos estos cambios han tenido implicaciones de gran alcance no solo para el funcionamiento de los mercados internacionales de productos básicos, sino también para la seguridad alimentaria, los derechos de propiedad sobre los recursos productivos y el acceso a estos, y la posición de los pequeños productores de productos básicos.

12. A pesar de estos profundos cambios en la naturaleza de los mercados de productos básicos, muchos de los objetivos con los que se creó la actual estructura institucional respecto de estos productos siguen siendo válidos hoy día: evitar una volatilidad excesiva de los precios; aumentar los ingresos reales de los países en desarrollo; mejorar el acceso al mercado y la fiabilidad de la oferta de productos primarios; diversificar la producción y expandir la agroindustria en los países en desarrollo; incentivar la investigación y el desarrollo para aumentar la productividad y la competitividad; y mejorar las estructuras del mercado y los sistemas de comercialización, distribución y transporte. Muchos de estos objetivos se han reiterado más recientemente en foros internacionales como la Unión Africana, en su *Declaración y Plan de acción de Arusha sobre productos básicos africanos*, de 2005,

o el FCPB, la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), en su *Iniciativa mundial sobre los productos básicos*, de 2007. En ambos foros se hizo referencia a la necesidad de reformar la gobernanza mundial, aunque parece que se ha perdido el impulso.

13. Algunas instituciones concretas han emprendido esfuerzos para actualizarse y mejorar su eficacia. La FAO ha realizado recientemente un examen a fondo del CCP y está completando un estudio de los GIG para que sigan siendo pertinentes para las cuestiones actuales relacionadas con los productos básicos. Asimismo, la Organización ha experimentado con buenos resultados la idea de crear foros de múltiples partes interesadas inclusivos, que agrupen a todos los interesados directos —el sector privado, ONG, gobiernos, productores, comerciantes y consumidores— en el mercado de un producto básico determinado. El FCPB ha examinado sus propias actividades en el marco de una reforma de gran calado iniciada en 2009 con la finalidad de revisar todos los aspectos relacionados con sus objetivos, su funcionamiento y su estructura. El SIMA es la única respuesta institucional nueva al cambio de las circunstancias y podría constituir un modelo para el desarrollo futuro, ya que es probablemente la única iniciativa intergubernamental relativa a los mercados de productos básicos que tiene la finalidad de abordar las actuales circunstancias a través de un aumento de la transparencia y la coordinación de las políticas. Estas iniciativas son sin duda bienvenidas, pero obedecen a la perspectiva de organizaciones concretas o se han centrado en cuestiones específicas. No son el resultado de un debate amplio e inclusivo sobre el futuro de la economía internacional de los productos básicos y una reforma apropiada de la gobernanza en consonancia con la nueva realidad y los cambios en las prioridades mundiales. Este debate resulta oportuno habida cuenta de los importantes cambios que se han producido en los mercados internacionales de productos básicos, juntamente con el reconocimiento de que los mecanismos de gobernanza tal vez deban reconsiderarse.

14. La gobernanza de los mercados internacionales de productos básicos es un tema amplio con muchas dimensiones. Los ministros tal vez deseen exponer sus perspectivas nacionales sobre los problemas concretos que afectan a la producción y el comercio de productos básicos en sus países.

15. Existen tres conjuntos de cuestiones más amplias que los ministros tal vez deseen examinar:
- ¿Cuáles deberían ser las prioridades de un programa de políticas y desarrollo a escala mundial en relación con los productos básicos y cómo deberían relacionarse con los objetivos de desarrollo internacional más amplios de la agenda para después de 2015?
 - ¿Qué aportaciones cabría esperar de los mecanismos internacionales de gobernanza teniendo en cuenta lo que es política y económicamente factible?
 - ¿Cuán eficaces son los actuales mecanismos de gobernanza con vistas a cumplir las funciones requeridas y cómo podrían reforzarse las instituciones y mecanismos existentes para afrontar los nuevos desafíos?