



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 3 del programa provisional

Últimas novedades y nuevos retos en los mercados de productos básicos, y opciones de política para promover un crecimiento incluyente y un desarrollo sostenible basados en los productos básicos

Nota de la Secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota de antecedentes se examina la evolución reciente de los principales mercados de productos básicos y se analizan los factores que contribuyeron a las fluctuaciones de los precios de esos productos en 2014. Los desajustes entre la oferta y la demanda están haciendo que disminuyan los precios de la mayoría de los productos básicos en los mercados agrícolas, energéticos y de metales. Esta presión a la baja se mantuvo durante todo el año con fluctuaciones a corto plazo. Los precios de algunos productos básicos se estabilizaron al final del año e incluso recuperaron parte de su caída. Esta evolución afecta considerablemente a los países que dependen de los productos básicos, los inversores y los agricultores. En esta nota se examinan algunas cuestiones de política relacionadas con la evolución reciente de los mercados mundiales de productos básicos y se formulan recomendaciones que podrían ayudar a estos países a alcanzar un desarrollo sostenible y un crecimiento incluyente. En particular, se proponen políticas y medidas para hacer frente a las posibles repercusiones de la caída de los precios y mitigar la exposición a las grandes fluctuaciones de precios. Asimismo, se analizan los debates recientes sobre las medidas de restricción de las exportaciones adoptadas por algunos países exportadores de productos básicos.



Introducción

1. En el párrafo 208 del Acuerdo de Accra se encomendó a la Junta de Comercio y Desarrollo que estableciera una reunión multianual de expertos sobre productos básicos y desarrollo. Esta serie de reuniones se confirmó en el párrafo 17 del Mandato de Doha y se prolongó al cuatrienio 2013-2016.

2. En la presente nota de antecedentes se analiza la evolución del mercado de los productos básicos en los primeros diez meses de 2014, centrandó la atención en las tendencias de los precios y los factores que influyen en sus movimientos. Se analizarán los siguientes tres grandes grupos de productos básicos:

a) Los productos básicos agrícolas: alimentos, bebidas tropicales, semillas oleaginosas y aceites vegetales, y materias primas agrícolas;

b) Los minerales, menas y metales;

c) La energía: petróleo, gas, carbón y energía renovable.

3. En la nota se ponen de relieve también algunas cuestiones de política importantes relacionadas con la evolución reciente de los mercados y se formulan algunas recomendaciones que podrían ayudar a los países en desarrollo que dependen de los productos básicos a alcanzar un desarrollo sostenible y un crecimiento incluyente. En particular, se proponen políticas y medidas para hacer frente a las posibles repercusiones de la caída de los precios y mitigar la exposición a las grandes fluctuaciones de precios. Asimismo, se analizan los debates recientes sobre las medidas de restricción de las exportaciones adoptadas por algunos países exportadores de productos básicos.

I. Evolución reciente de los mercados de productos básicos

A. Panorama general

4. Los mercados de productos básicos se siguieron debilitando durante la mayor parte de 2014, en gran medida debido a la difícil situación económica y el exceso de oferta. Incluso cuando los precios subieron, como ocurrió en los mercados de productos básicos distintos del petróleo durante el primer trimestre, se moderaron en los dos últimos trimestres (gráfico 1). Por ejemplo, el índice de precios nominales de los productos básicos distintos del petróleo de la UNCTAD¹ aumentó de 245 puntos en enero a 252 en marzo, para volver a caer a 235 puntos en octubre. En promedio, el valor del índice durante el período comprendido entre enero y octubre de 2014 disminuyó alrededor del 6% respecto del mismo período en 2013, pero sigue siendo elevado en comparación con su tendencia a largo plazo².

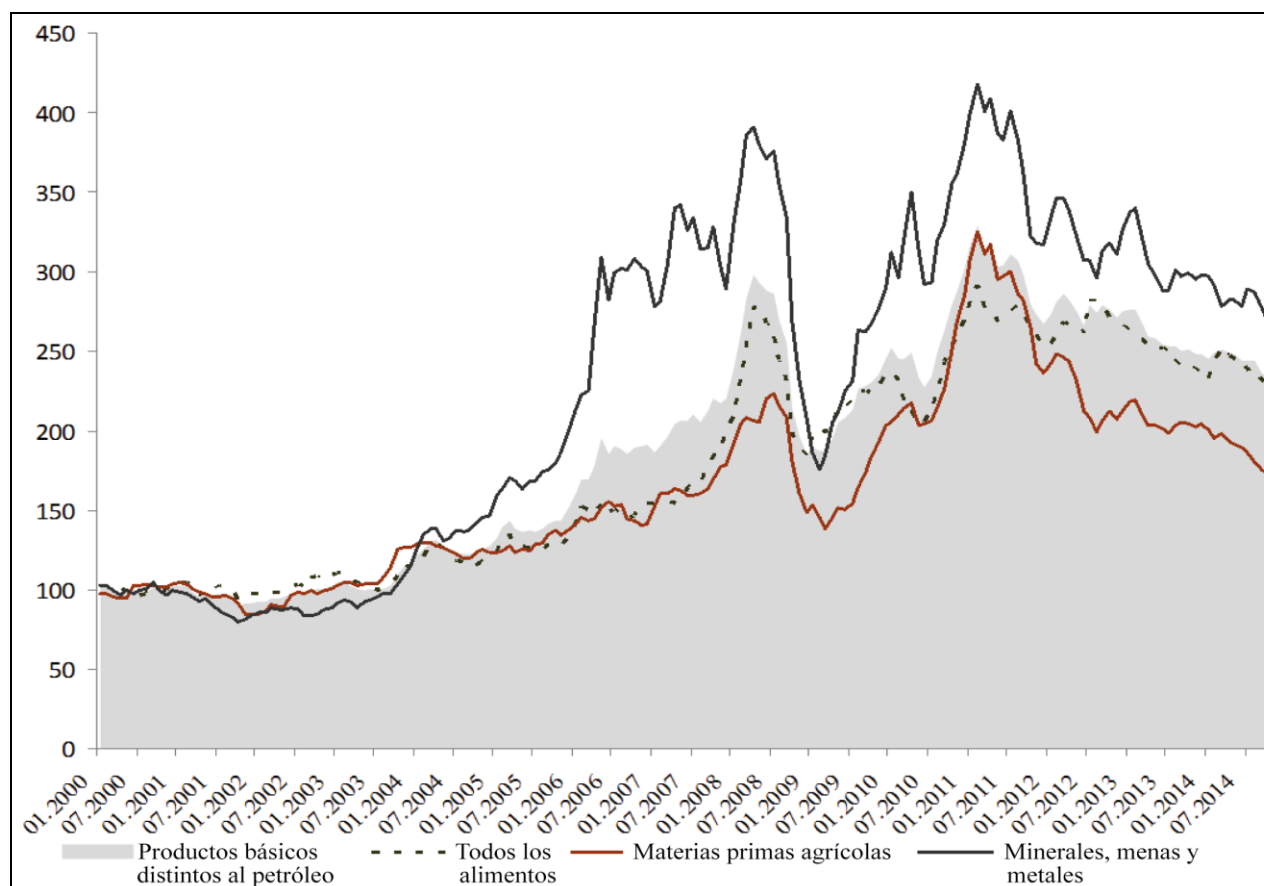
¹ El índice abarca los siguientes subgrupos de productos básicos: alimentos, que incluyen los alimentos, las bebidas tropicales, las semillas oleaginosas y los aceites vegetales; materias primas agrícolas; y minerales, menas y metales.

² El índice registró un promedio de 245 puntos entre enero y octubre de 2014. Su promedio decenal de noviembre de 2004 a octubre de 2014 es de 232 puntos.

Gráfico 1

Índices de precios de determinados grupos de productos básicos, enero de 2000 a octubre de 2014

(2000 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

5. A excepción de las bebidas tropicales, los precios de los principales grupos de alimentos y productos básicos agrícolas disminuyeron o mantuvieron cierta estabilidad en 2014, en comparación con 2013. Entre los productos básicos cuyo precio disminuyó figuran los cereales, las semillas oleaginosas y los aceites, el caucho natural y el algodón. Esa caída de los precios se debió en parte a las buenas condiciones de las cosechas y al nivel satisfactorio de las existencias acumuladas en la campaña anterior. Si se mantiene la situación, los precios de la mayoría de los alimentos y los productos básicos agrícolas seguirán disminuyendo en el primer trimestre de 2015.

6. El mercado de los minerales, menas y metales fue bajista en 2014. El índice de precios de los minerales, menas y metales de la UNCTAD cayó un 9% entre enero y octubre de 2014, en gran parte arrastrado por los precios del mineral de hierro y el cobre. El aumento de la oferta y la preocupación por las perspectivas de la demanda de China contribuyeron en gran medida al descenso de los precios del mineral de hierro y el cobre. Los precios del oro disminuyeron un 8,5% entre marzo y octubre de 2014 a causa de la desaceleración de la demanda, la apreciación del dólar y la previsión de un aumento de los tipos de interés en los Estados Unidos de América. Pese a la sombría situación general de los mercados, el níquel, el zinc y el aluminio tuvieron una evolución más positiva que los otros principales metales comunes, sobre todo gracias a factores relacionados con la oferta como la prohibición por Indonesia de las exportaciones de minerales de níquel sin procesar y los recortes de producción de los principales productores de aluminio.

7. Los mercados de combustibles fósiles experimentaron una disminución de precios y volatilidad a corto plazo. La presión bajista vino impulsada por el exceso de oferta, la abundancia de existencias y la desaceleración de la economía mundial. En los Estados Unidos, la técnica de la fracturación hidráulica utilizada para la producción de gas y petróleo de esquisto contribuyó a que la oferta aumentara en casi 3 millones de barriles hasta alcanzar un promedio estimado de 9 millones de barriles diarios en 2014; los pozos de gas están produciendo hasta cinco veces más cantidad de gas que antes. La oferta de carbón fue abundante, pero las dificultades para cumplir los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero han frenado su crecimiento en la generación de electricidad. La abundancia general de fuentes de energía y la caída repentina de los precios plantean nuevos retos para las energías renovables en un momento en que han comenzado a tener precios competitivos y a aumentar su cuota de mercado en la canasta de energía mundial.

B. Evolución de los principales sectores de productos básicos

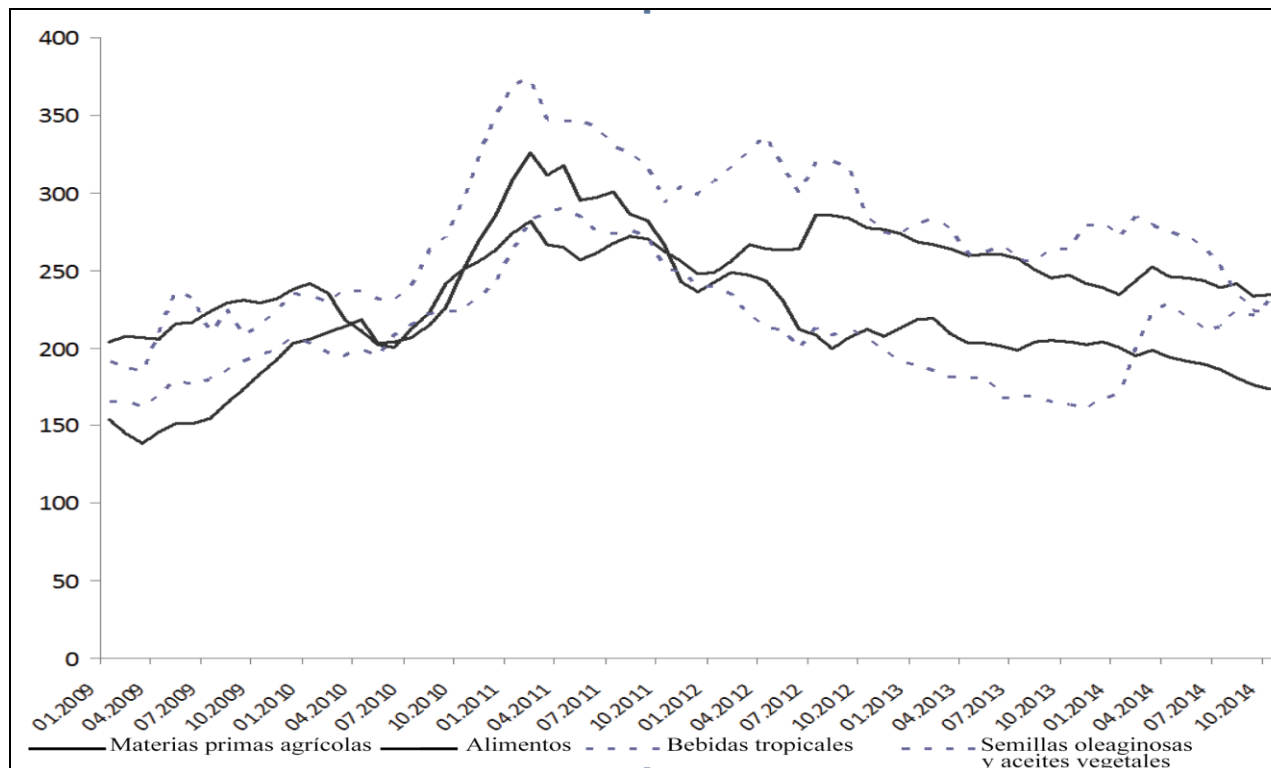
1. Alimentos y productos básicos agrícolas

8. Los precios de los alimentos y los productos básicos agrícolas subieron a principios de 2014, en gran medida debido a las malas condiciones meteorológicas en los principales países productores de productos agroalimentarios, como los Estados Unidos y el Brasil, y a la tensión entre Ucrania y la Federación de Rusia, dos grandes productores de cereales. Luego, la mejora de las condiciones meteorológicas contribuyó al aumento de la producción mundial de productos básicos agrícolas, lo que hizo disminuir los precios (gráfico 2).

Gráfico 2

Índices de precios en dólares de determinados grupos de alimentos y productos básicos agrícolas, enero de 2009 a octubre de 2014

(2000 = 100)



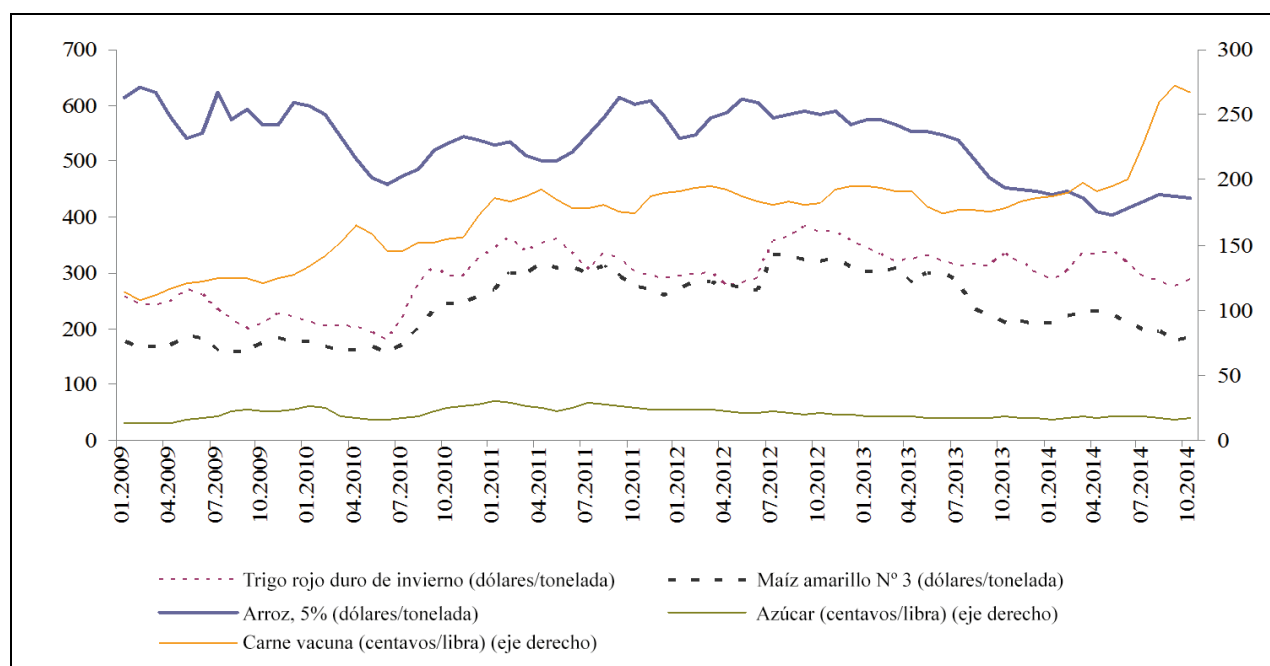
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

9. El índice de precios de los alimentos de la UNCTAD aumentó de alrededor de 235 puntos en enero de 2014 a 252 puntos en marzo y volvió a disminuir a 235 puntos en octubre. No obstante, la evolución de los precios de algunos productos básicos se apartó de la tendencia registrada por el índice (gráfico 3).

Gráfico 3

Precios nominales de determinados alimentos y productos básicos agrícolas, enero de 2009 a octubre de 2014

(En dólares de los Estados Unidos de América)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

10. En los mercados de cereales, los precios registraron una tendencia alcista a principios de 2014 a causa de las condiciones meteorológicas desfavorables en los principales países productores, como los Estados Unidos, y de la tensión en la región del Mar Negro. Posteriormente, la mejora de las condiciones meteorológicas contribuyó a aumentar las cosechas y a presionar a la baja los precios de los cereales. Por ejemplo, el precio del trigo (rojo duro de invierno N° 2) aumentó un 18%, de 287 dólares por tonelada en enero de 2014 a 340 dólares por tonelada en mayo, y luego disminuyó un 19% hasta situarse en 274 dólares por tonelada en septiembre. Aunque el precio registró un ligero aumento del 4% a 286 dólares por tonelada en octubre de 2014, se prevé que los niveles de producción sin precedentes de 2013/14 y las buenas perspectivas para la campaña próxima contribuyan a acumular reservas de trigo y mantener los precios relativamente bajos. Según las estimaciones del Consejo Internacional de Cereales (CIC), la producción de trigo en la campaña 2013/14 alcanzará el volumen sin precedentes de 713 millones de toneladas, un 9% superior al de la campaña anterior. Esa tendencia positiva debería mantenerse en la siguiente campaña, para la que se prevé una producción sin precedentes o casi sin precedentes³. Del mismo modo, en los mercados del maíz, el precio del maíz amarillo N° 3 aumentó un 10%, de 210 dólares por tonelada en enero de 2014 a 231 dólares por tonelada en abril del mismo año. Después disminuyó cerca de un 21% hasta situarse en 183 dólares por tonelada en octubre de 2014. Según las estimaciones del CIC, la producción de maíz

³ Las cifras están tomadas del sitio web del CIC al 27 de noviembre de 2014.

en 2013/14 alcanzó un nivel sin precedentes de 984 millones de toneladas, un 14% más que en la temporada anterior.

11. En los mercados del arroz, el precio por tonelada del arroz tailandés, que sirve de referencia para Asia, fluctuó entre 404 y 447 dólares entre enero y octubre de 2014. El precio medio mensual aumentó ligeramente de 441 dólares por tonelada en enero a 447 dólares en febrero y disminuyó gradualmente a 404 dólares por tonelada en mayo de 2014. Ese descenso de los precios se atribuyó en parte a los elevados niveles de las reservas acumuladas en las campañas anteriores y a la liberación gradual de las reservas del Gobierno de Tailandia. Posteriormente, las malas condiciones meteorológicas en Tailandia, sumadas a la decisión de los cultivadores de arroz de reducir la plantación una vez concluido el programa de subvenciones del Gobierno, contribuyeron a presionar los precios del arroz al alza. Al mes de octubre de 2014, el precio medio del arroz tailandés había aumentado a 433 dólares por tonelada, pero los precios siguen siendo bajos en comparación con el promedio registrado en los últimos cinco años.

12. El precio del azúcar aumentó un 17%, de 15,6 centavos por libra en enero a 18 centavos por libra en mayo de 2014, como reflejo de las preocupaciones por las condiciones climáticas desfavorables en el Brasil, un importante productor de azúcar, y el desarrollo del patrón climático El Niño. Posteriormente los precios se relajaron, en parte debido al retraso del fenómeno El Niño y a las importantes existencias nacionales de los principales países productores, como la India y Tailandia. En septiembre de 2014, el precio medio del azúcar se situó en 16 centavos por libra. No obstante, en octubre los precios se recuperaron ligeramente hasta alcanzar un promedio de 16,75 centavos por libra. En promedio, los precios del azúcar en los primeros diez meses de 2014 fueron relativamente bajos en comparación con los tres años anteriores. Ello ha desalentado la plantación, y los analistas actualmente prevén un déficit mundial en 2014/2015, lo que podría contribuir a un leve repunte de los precios del azúcar.

13. A diferencia de casi todos los mercados de alimentos y productos básicos agrícolas, los precios de la carne vacuna subieron en los primeros diez meses de 2014, si bien con algunas fluctuaciones a corto plazo. En octubre de 2014, el precio de la carne vacuna congelada de Australia y Nueva Zelanda registró un promedio en torno a los 267 centavos por libra, un 42% superior al de enero de 2014. Ese aumento del precio se debió principalmente a la escasez de la oferta provocada por la sequía y el elevado costo del pienso en los Estados Unidos, que afectó a la producción mundial de carne roja.

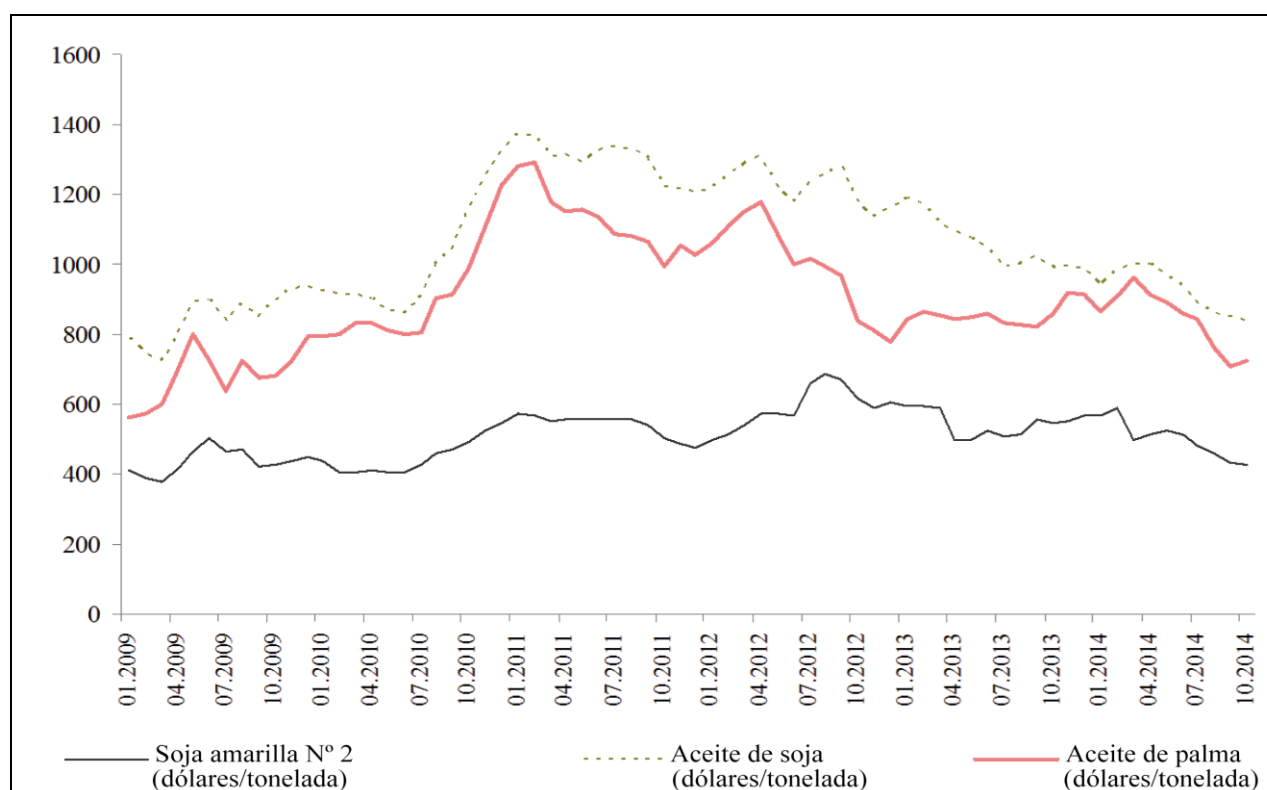
14. En el mercado de las semillas oleaginosas y los aceites vegetales, los precios disminuyeron en general en 2014, pese a algunas oscilaciones a corto plazo (gráfico 4). El índice de precios de las semillas oleaginosas y los aceites vegetales de la UNCTAD disminuyó un 17%, de 271 puntos en enero a 225 puntos en octubre. Ello obedeció en gran parte a la caída de los precios de la soja, el aceite de soja y el aceite de palma, que disminuyeron un 25%, un 11% y un 16%, respectivamente, en ese período, debido en gran medida a las buenas condiciones de los cultivos, que impulsaron la producción⁴. Es probable que la situación se vea agravada por la bajada repentina de los precios del petróleo crudo, que socavaría el interés en la producción de biocombustibles, que usan aceites vegetales como insumos. Una nueva caída de los precios de los aceites, como el aceite de palma, podría afectar a los pequeños agricultores, que son los mayores suministradores de los principales países exportadores.

⁴ Por ejemplo, según la información del CIC actualizada en noviembre de 2014, se estima que la producción de soja alcanzará un volumen sin precedentes de 284 millones de toneladas en la campaña agrícola 2013/14, lo que supone un aumento respecto de los 272 millones de toneladas registrados en la campaña anterior.

Gráfico 4

Precios nominales de determinadas semillas oleaginosas y aceites vegetales, enero de 2009 a octubre de 2014

(En dólares de los Estados Unidos de América)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

15. Los precios de las bebidas tropicales registraron una tendencia alcista en 2014, gracias al aumento de los precios del café y el cacao (gráfico 5). El índice de precios de las bebidas tropicales de la UNCTAD registró un promedio de 230,5 puntos en octubre, un 35% más que en enero. En ese mismo período, el índice indicativo compuesto del café aumentó casi un 56%. Ello se debió sobre todo a una subida de los precios de la variedad arábica, impulsada por los temores de los mercados tras la sequía que afectó a las regiones de cultivo de café en el Brasil a principios de 2014. El precio del café robusta aumentó casi un 18%, de 93 centavos por libra en enero a 109 centavos por libra en octubre. En los mercados del cacao, los precios subieron durante ese período, en parte debido al aumento de la demanda de la industria chocolatera, aunque el mercado estuvo relativamente bien abastecido durante la campaña de 2013/14⁵. En octubre de 2014, el precio del cacao registró un promedio de 141 centavos por libra, lo que supuso un aumento del 10% respecto de su valor en enero de 2014. Esos mercados alcistas para las bebidas tropicales pueden haber beneficiado a los pequeños agricultores, que son los principales proveedores, siempre que hayan percibido una porción justa del precio internacional. En contraste con la tendencia alcista de los precios del café y el cacao, los precios del té tuvieron una trayectoria incierta

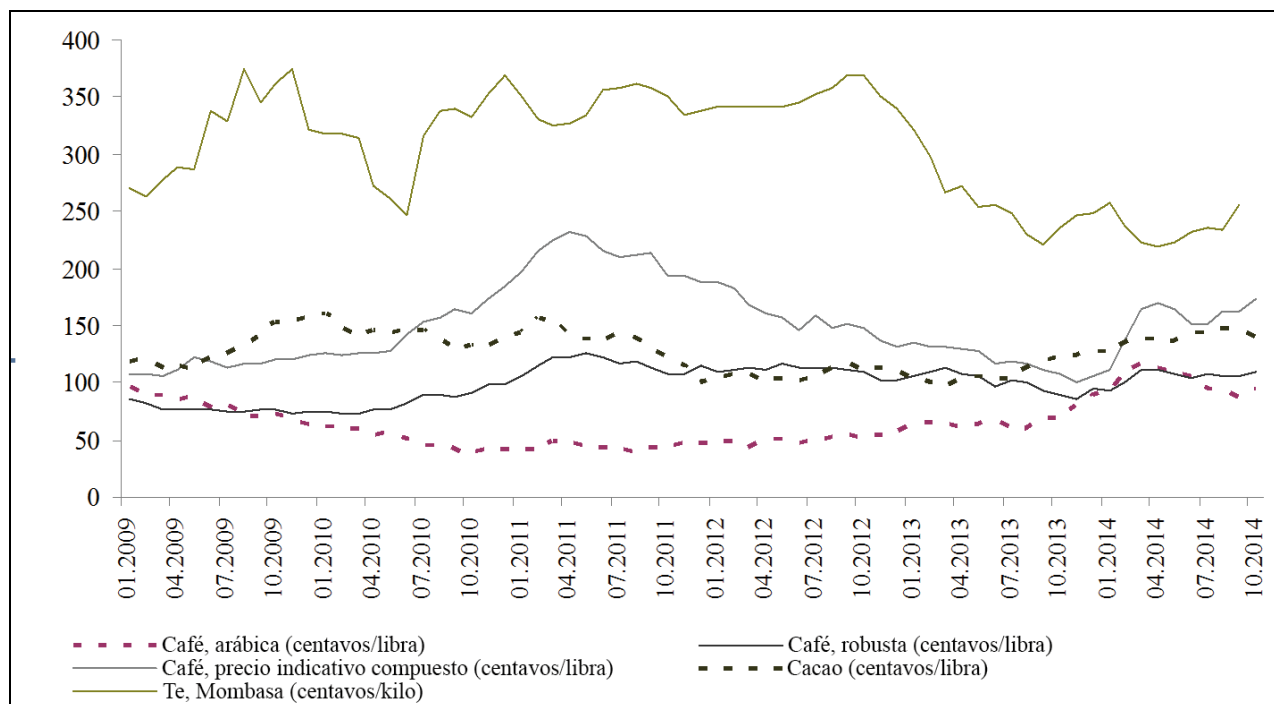
⁵ Según las estimaciones, la demanda mundial de cacao ascendió a 4.262 millones de toneladas en 2013/14, un 3,7% más que en la campaña anterior. Entretanto, se estima que su producción en 2013/14 ascendió a 4.345 millones de toneladas, un 10,2% más que en la campaña anterior (Organización Internacional del Cacao, 2013, *Boletín Trimestral de Estadísticas del Cacao*, Vol. XL, N° 3, año cacaotero 2013/14).

en los primeros diez meses de 2014 y se mantuvieron bajos en comparación con 2013. El precio de subasta del té en Mombasa registró un promedio de 237 centavos por kilo entre enero y octubre de 2014, un 13% por debajo del valor equivalente el año anterior. El nivel relativamente bajo de los precios del té se debió en parte a la abundante oferta resultante de las buenas condiciones de los cultivos en los países productores.

Gráfico 5

Precios nominales de determinadas bebidas, enero de 2009 a octubre de 2014

(En dólares de los Estados Unidos de América)



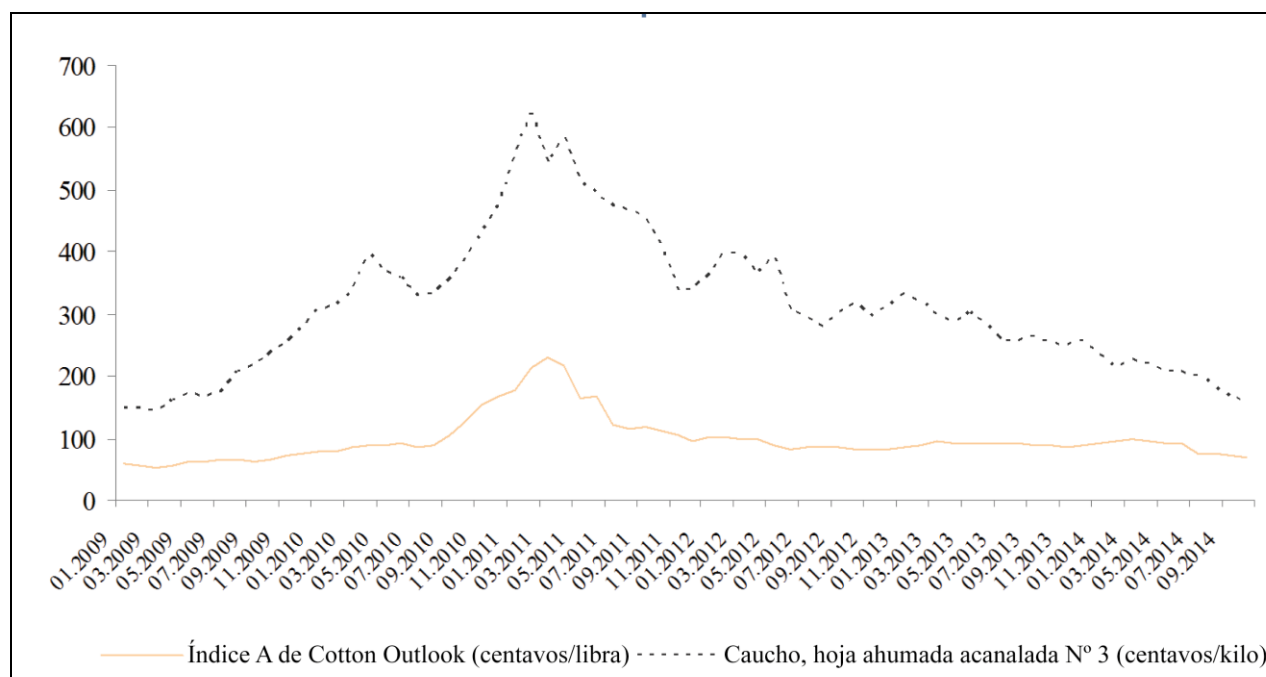
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

16. En los mercados de productos básicos agrícolas, los precios registraron una tendencia a la baja en los primeros diez meses de 2014 (gráfico 6). Ello se debió principalmente a la desaceleración del crecimiento económico de las principales economías industriales, sumada a la abundancia de las existencias. En octubre de 2014, el índice de precios de las materias primas agrícolas de la UNCTAD era un 13% inferior al de enero. El precio del caucho natural (RSS N° 3) cayó un 30% en ese período debido al exceso de oferta. En el momento de redactarse el presente informe, el Grupo Internacional de Estudio sobre el Caucho estimaba que la oferta mundial superaría a la demanda por cuarto año en 2014, lo que probablemente presionaría aún más a la baja los precios del caucho. La situación es muy preocupante para los pequeños agricultores, que son los principales cultivadores de árboles de caucho en los países productores más importantes, como Tailandia e Indonesia. En el caso del algodón, el Índice A de Cotton Outlook aumentó un 7% de enero a marzo de 2014, en parte debido a las preocupaciones por las malas condiciones meteorológicas que afectaron a los rendimientos de las cosechas en los Estados Unidos. Posteriormente los precios cayeron. En octubre de 2014, el índice registró un promedio de alrededor de 70 centavos por libra, un 23% inferior al de enero de 2014. Ello obedeció en gran parte a la abundancia de las existencias, el aumento de la producción mundial y la disminución del contingente de importación que China establecería en 2015.

Gráfico 6

Precios nominales de determinados algodones y cauchos, enero de 2009 a octubre de 2014

(En dólares de los Estados Unidos de América)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

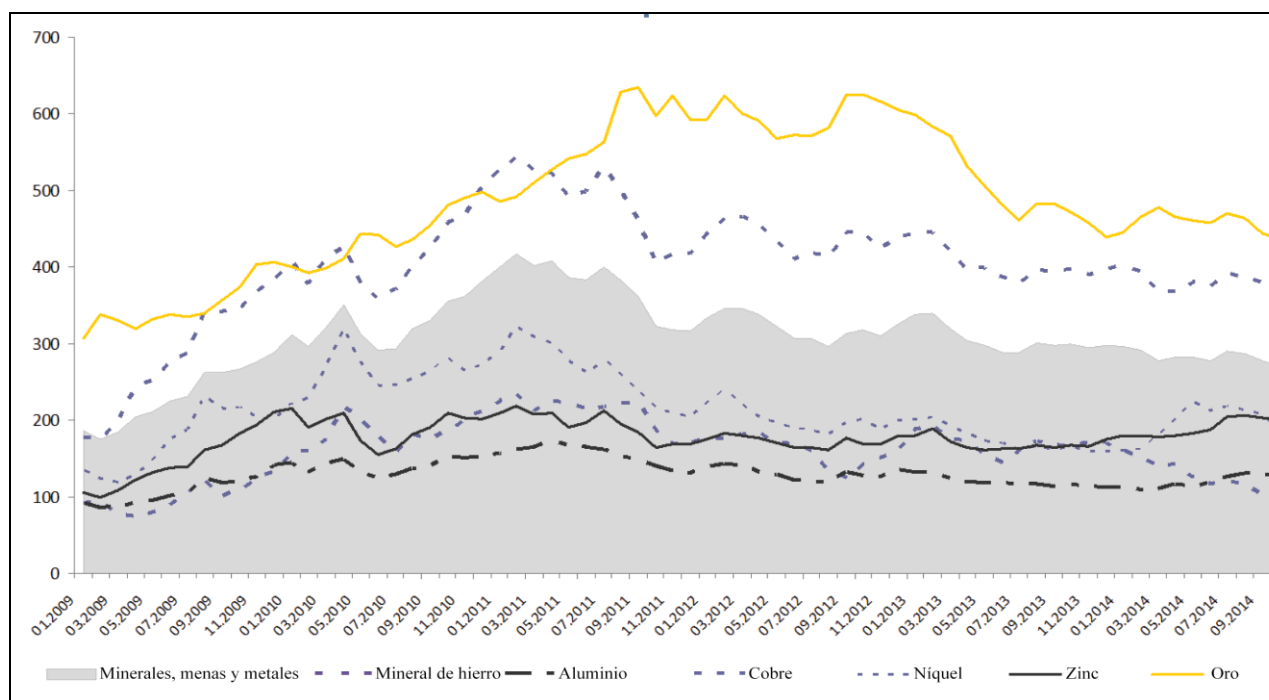
17. De mantenerse las actuales condiciones de los cultivos, se prevé que los precios de la mayoría de los productos básicos agrícolas sigan bajando en 2015. La situación es muy preocupante para los agricultores, en particular los pequeños agricultores de los países en desarrollo y menos adelantados cuyos márgenes de beneficio han ido disminuyendo. No obstante, los problemas meteorológicos, en especial el fenómeno El Niño, siguen constituyendo el principal factor de riesgo de subida de los mercados de alimentos y productos básicos agrícolas en los próximos meses.

2. Minerales, metales y menas

18. Los precios de los minerales, menas y metales han registrado una tendencia a la baja respecto del nivel máximo alcanzado en 2011, pese a fluctuaciones a corto plazo. Durante los primeros diez meses de 2014, el índice de precios de los minerales, menas y metales de la UNCTAD registró un promedio de 283 puntos, en comparación con 308 puntos en el mismo período de 2013. No obstante, esta tendencia general esconde la diferente evolución de los distintos minerales, menas y metales. Por ejemplo, mientras que el mercado del mineral de hierro fue bajista, los mercados del níquel y el zinc se caracterizaron por una fuerte recuperación de los precios respecto de sus niveles de 2013 (gráfico 7). El mercado del aluminio también alcanzó un punto de inflexión después de años de exceso de oferta crónico.

Gráfico 7
Índices de precios en dólares de determinados minerales, menas y metales, enero de 2009 a octubre de 2014

(2000 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

Nota: El índice de precios de los minerales, menas y metales de la UNCTAD no incluye el oro.

19. El mercado del níquel, un ingrediente utilizado para la fabricación de acero inoxidable, se caracterizó por un exceso de oferta y una caída de los precios en 2013. No obstante, la dinámica del mercado cambió después de que Indonesia, el primer país del mundo en minería de níquel, impusiera en enero de 2014 una prohibición de exportación de minerales sin procesar. La preocupación por la escasez de la oferta, sumada a las adquisiciones especulativas de los inversores financieros, provocaron un aumento de los precios del níquel. En mayo de 2014, el precio del níquel en la Bolsa de Metales de Londres (LME) alcanzó su nivel más alto en 27 meses, 19.434 dólares por tonelada, un aumento del 38% respecto de enero de ese año. Si bien los precios siguieron una tendencia a la baja en los meses siguientes a causa de las abundantes existencias, el precio medio del níquel en los primeros diez meses de 2014 siguió siendo un 12% superior al registrado en el mismo período de 2013.

20. El mercado del zinc se recuperó en los primeros diez meses de 2014. El precio medio del metal, que se utiliza principalmente en la industria del acero galvanizado, aumentó un 13% respecto del promedio de enero a octubre de 2013. En agosto de 2014, el precio del zinc en la LME alcanzó su nivel más alto en tres años, 2.329 dólares por tonelada. Este aumento se debió al incremento de la demanda, en parte gracias al crecimiento de la producción de automóviles, así como a la previsión de una contracción de la oferta y una disminución de las existencias. En el momento de redactarse el presente informe, el Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc indicaba que el mercado del zinc registraría un déficit en 2014 y 2015, lo que podía sostener los actuales niveles de precios.

21. El precio del aluminio se había visto afectado por un exceso de oferta durante años. Sin embargo, en 2014 se llegó a un punto de inflexión. Después de alcanzar 1.694 dólares

por tonelada en febrero de 2014, su nivel más bajo en 55 meses, los precios del aluminio repuntaron en los meses siguientes. En agosto de 2014 los precios subieron hasta 2.030 dólares, un 20% por encima del nivel de febrero. Varios factores contribuyeron a la subida de los precios, como los recortes de capacidad de los principales productores de aluminio; la prohibición de exportación de bauxita impuesta por Indonesia, un importante productor mundial de bauxita; y la recuperación de la demanda, en particular de la industria del automóvil de los Estados Unidos. La considerable mejora de las condiciones del mercado hizo aumentar el precio medio del aluminio en los primeros diez meses de 2014 hasta 1.842 dólares por tonelada, ligeramente por debajo del precio registrado en el mismo período de 2013.

22. El mercado del cobre tuvo un comportamiento mediocre en los primeros diez meses de 2014. Los precios disminuyeron a un promedio de 6.920 dólares por tonelada, respecto de 7.364 dólares en el mismo período de 2013. En marzo de 2014, el precio del cobre en la LME disminuyó a 6.666 dólares, su nivel más bajo desde julio de 2010. El aumento de la producción minera y las preocupaciones por las perspectivas de la demanda de China, el principal consumidor mundial, contribuyeron en gran medida al descenso de los precios. Además, el primer impago de bonos empresariales en marzo de 2014 y la investigación de un posible fraude en la financiación de metales comunes en China aumentaron las incertidumbres del mercado acerca de la futura demanda de cobre en el país vinculada a operaciones de préstamo⁶.

23. El precio del mineral de hierro, una materia prima para la fabricación de acero, registró un fuerte descenso en los primeros diez meses de 2014. El precio de referencia del mineral de hierro disminuyó un 37,5%, de 128 dólares por tonelada seca en enero a 80 dólares en octubre de 2014⁷. La caída de los precios se debió principalmente al exceso de oferta de los principales grupos mineros mundiales y al debilitamiento del crecimiento de la producción de acero en China, donde el declive del mercado inmobiliario contuvo la demanda de acero. A menos que las grandes empresas dedicadas a la extracción de mineral de hierro recorten considerablemente su producción, el precio del mineral de hierro estará sometido a presión en 2015.

24. Tras una drástica caída de los precios del 27% en 2013, el mercado del oro se contuvo en 2014. En los primeros diez meses de 2014, los precios del oro alcanzaron un promedio de 1.282 dólares por onza troy, un 11% menos que en el mismo período de 2013. Tras una breve recuperación en el primer trimestre de 2014, los precios del oro disminuyeron en el segundo trimestre. La falta de una fuerte demanda física y el aumento de la oferta de oro presionaron a la baja los precios del oro⁸. A partir de agosto de 2014, la demanda mejoró gracias a la subida del dólar estadounidense y a las expectativas de que la Reserva Federal de los Estados Unidos aumente los tipos de interés en 2015. En octubre de 2014 los precios del oro cayeron a 1.222 dólares por onza troy, su nivel más bajo desde septiembre de 2010. En 2014 también se revisó el mecanismo de fijación de precios del oro, de casi un siglo de antigüedad, que será sustituido a principios de 2015 por un sistema electrónico más transparente gestionado por la Intercontinental Exchange (véase el recuadro).

⁶ Según el *South China Morning Post*, 400.000 t de metales comunes, en particular cobre y aluminio, almacenadas en el puerto de Qingdao, al parecer se han utilizado varias veces como garantía para la obtención de préstamos en diferentes bancos.

⁷ El precio de referencia del mineral de hierro se basa en el precio al contado de las importaciones chinas de finos de mineral de hierro con un contenido de hierro del 62% (costo y flete en el puerto de Tianjin).

⁸ Los datos del Consejo Mundial del Oro muestran que, en gran medida debido a la drástica contracción de la demanda de los consumidores de joyas y lingotes y monedas de oro, la demanda de oro disminuyó a 963,8 t en el segundo trimestre de 2014, lo que representa una reducción del 16% respecto del mismo período en 2013 (Consejo Mundial del Oro, 2014, *Gold Demand Trends*, segundo trimestre de 2014, agosto).

Revisión de los mecanismos de fijación de los precios de referencia en los mercados de metales preciosos

En noviembre de 2014, la London Bullion Market Association (LBMA) anunció la elección de la Intercontinental Exchange Benchmark Administration como administrador independiente del precio del oro en la LBMA. Se encargará del establecimiento de la plataforma y la metodología para la fijación de los precios y de la administración y gestión general del precio del oro en la LBMA. El nuevo precio de referencia mundial del oro se fijará electrónicamente mediante subasta. La subasta será en dólares, euros y libras esterlinas, las pujas y ofertas se publicarán en tiempo real y el precio se actualizará cada 30 segundos. Este nuevo proceso de fijación del precio del oro sustituirá al procedimiento casi centenario por el que desde 2004 se negociaba el precio dos veces al día en una teleconferencia cerrada entre un pequeño número de bancos miembros. Está previsto que el mecanismo de fijación de precios del oro de la LBMA comience a funcionar en el primer trimestre de 2015.

La revisión del proceso de fijación del precio de referencia del oro tuvo lugar en un contexto general de creciente exigencia de más transparencia y supervisión de los precios de referencia importantes en los mercados financieros y de productos básicos a fin de reducir el riesgo de manipulación. Tras el escándalo sobre el tipo de oferta interbancaria de Londres (LIBOR) y la investigación de abusos en el mercado de divisas, los reguladores aumentaron los controles de los mercados de metales preciosos. El actual sistema de fijación del precio del oro fue criticado por su falta de transparencia, ya que los bancos que lo determinaban no publicaban ninguno de los datos utilizados para decidir el precio de referencia.

La reforma del mecanismo de fijación del precio del oro tuvo lugar después de iniciativas similares en los mercados de la plata, el paladio y el platino. En agosto de 2014, la Bolsa Mercantil de Chicago y Thomson Reuters pusieron en marcha el nuevo mecanismo de fijación del precio de la plata de la LBMA en sustitución del antiguo sistema de Londres, establecido 117 años antes. La LME asumió la administración de los precios de referencia del paladio y el platino, y en diciembre de 2014 puso en marcha el LMEbullion, un sistema electrónico de fijación de los precios de referencia para los mercados del platino y el paladio.

Pese a algunas preocupaciones por el mayor costo asociado a la regulación más estricta de los precios de referencia de los productos básicos físicos, en general se espera que la revisión de los mecanismos de fijación de los precios de referencia en los mercados de metales preciosos mejore la transparencia y eficiencia de los mercados e impida su manipulación.

Fuente: Financial Times, varias ediciones; Thomson Reuters, 2014, "LBMA silver price launches new era in pricing precious metals", 15 de agosto; LME, 2014, "LME announces successful launch of LBMA platinum and palladium prices", 4 de diciembre.

3. Energía

25. El consumo mundial de energía primaria aumentó un 1,8% en 2012 y un 2,3% en 2013⁹. En 2014 se prevé una desaceleración del crecimiento de la demanda debido al debilitamiento de la economía mundial¹⁰. De las diferentes energías primarias, los

⁹ British Petroleum, 2013, *BP Statistical Review of World Energy 2013* (Londres, BP Public Limited Company), http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf.

¹⁰ Agencia Internacional de la Energía (IEA), 2014, *World Energy Outlook 2014* (París, IEA).

combustibles fósiles son la fuente de energía más popular en lo que respecta al consumo. Representan más del 80% del suministro total de energía primaria, correspondiendo un 32,8% al petróleo, un 23,7% al gas y un 30% al carbón¹¹. No obstante, recientemente se ha producido un cambio gradual a alternativas con bajas emisiones de carbono, como las energías renovables, debido a las emisiones de dióxido de carbono y su efecto en el cambio climático. Según las previsiones de la Agencia Internacional de la Energía (IEA), a menos que persista el reciente descenso del precio del petróleo, las energías renovables podrían abastecer el 25% del suministro de energía para 2040 y casi la mitad del aumento mundial de generación de electricidad, y superar al carbón como principal fuente de electricidad. Está previsto que el crecimiento de la demanda mundial de energía hasta 2040 tenga lugar en su mayor parte en economías emergentes¹².

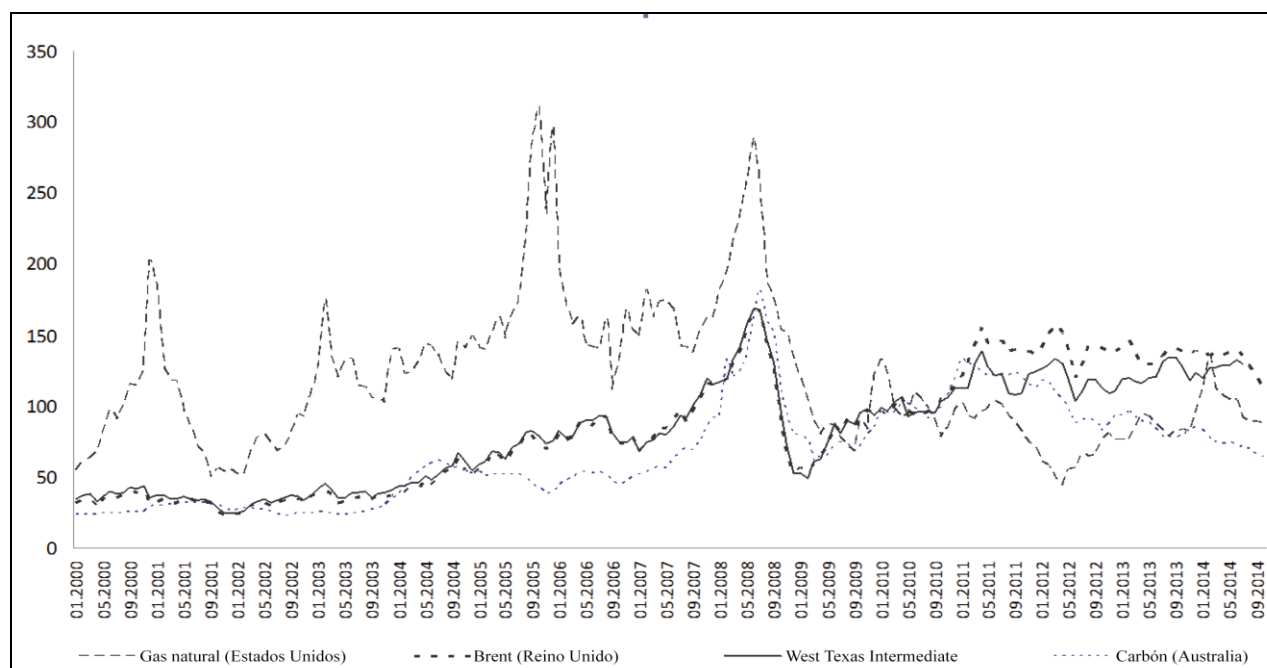
Petróleo crudo

26. En el primer semestre de 2014, los dos principales precios de referencia internacionales para las adquisiciones de petróleo crudo, el Brent y el West Texas Intermediate, fluctuaron entre 100 y 110 dólares. No obstante, desde fines de junio hasta fines de diciembre, los precios bajaron más de un 40%, llegando a alrededor de 57 dólares para el Brent y 53 dólares para el West Texas Intermediate (gráfico 8). La caída de los precios se debió en gran parte a dos importantes factores: el debilitamiento de la demanda mundial de petróleo y el exceso de oferta en el mercado. Estos parámetros económicos fundamentales no cambiarán de manera repentina, por lo que se prevé que los precios del petróleo sigan bajando, al menos durante el primer trimestre de 2015.

Gráfico 8

Índices de precios en dólares del petróleo crudo (Brent), el West Texas Intermediate, el gas natural (Henry Hub) y el carbón (Australia), enero de 2000 a octubre de 2014

(2010 = 100)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*.

¹¹ British Petroleum, *op. cit.*

¹² *Ibid.*

27. Según la IEA, se prevé que la demanda mundial de petróleo aumente en 2014 en aproximadamente 0,68 millones de barriles diarios hasta alcanzar 92,4 millones de barriles diarios, muy por debajo de la oferta mundial de 94,2 millones de barriles diarios estimada para fines de año¹³. Se han citado varias razones para la desaceleración del crecimiento de la demanda de petróleo crudo. En primer lugar, ha habido un cambio en el comportamiento del consumidor a causa de las pesimistas perspectivas de crecimiento de la economía mundial. En segundo lugar, la demanda en China, la principal fuente de la creciente demanda de petróleo en los últimos años, se ha desacelerado con mayor rapidez de lo previsto, en parte debido al enfriamiento de la economía, pero también a la disminución del consumo energético de las empresas. En tercer lugar, la lentitud del crecimiento en Europa y la mejora de la eficiencia energética de los particulares y las empresas han contribuido a la atonía de la demanda. Por último, el fortalecimiento del dólar también ha contribuido a enfriar la demanda en los países con monedas más débiles, al encarecerse la compra de petróleo por estar su precio en dólares.

28. El exceso de oferta de petróleo crudo en el mercado puede atribuirse a diversos factores relacionados con la producción. Primero, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en su 166ª conferencia celebrada en noviembre de 2014, decidió no revisar su límite máximo de producción, pese al descenso de la demanda. Se esperaba que siguiera su política tradicional de recortar considerablemente la producción para reducir la oferta. El aparente cambio de política de la OPEP, del que se hizo eco el Ministro del Petróleo de la Arabia Saudita, implica que el grupo no va a reducir su producción, lo que contribuirá a mantener un exceso de oferta en el mercado. Segundo, la producción está aumentando en América del Norte. En el momento de redactarse el presente informe, estaba previsto que la producción de los Estados Unidos aumentara de 10,24 millones de barriles diarios en 2013 a 11,68 millones en 2014 y 12,63 millones en 2015¹⁴. El aumento de la producción se debe en su mayor parte a los avances en las técnicas de perforación horizontal y fracturación hidráulica en yacimientos de esquisto para liberar el petróleo y el gas atrapados en formaciones rocosas. Además, está previsto que la producción de crudo ultraligero o condensado en el Canadá, que se utiliza normalmente para diluir el crudo más pesado (derivado de arenas petrolíferas) para su transporte por oleoductos, aumente un 13% en 2014¹⁵. Tercero, según las estimaciones, la producción del yacimiento marítimo del Brasil situado en aguas profundas de la Cuenca de Santos sumará 206.000 barriles diarios a la producción actual en 2014 y 325.000 en 2015; y se prevé que la producción del Golfo de México aumente en 155.000 barriles diarios en 2015¹⁶. Por último, la producción de la Federación de Rusia ha alcanzado el nivel casi sin precedentes de 10,61 millones de barriles diarios, en su mayor parte procedentes del incremento de la producción en Rosneft y de pequeños productores, como Bashneft, cuya producción ha aumentado un 1,5% de un mes a otro¹⁷.

29. En general, se espera que las provisiones de oferta de los países no pertenecientes a la OPEP aumenten de 54,63 millones de barriles diarios en 2013 a 56,4 millones en 2014 y

¹³ IEA, 2014, *Oil Market Report*, noviembre (consultado el 4 de noviembre de 2014).

¹⁴ Véase <http://www.reuters.com/article/2014/08/12/us-eia-oil-outlook-idUSKBN0GC1QE20140812> (consultado el 4 de noviembre de 2014).

¹⁵ *Financial Post*, 2014, "Canada's surprise light oil boom delights oil sands producers seeking diluent", 6 de junio. Disponible en <http://business.financialpost.com/2014/06/06/canadas-surprise-light-oil-boom-delights-oil-sands-producers-seeking-diluent/> (consultado el 5 de diciembre de 2014).

¹⁶ *Finance*, 2014, "Goldman slashes 2015 oil price, as output tops demand", 27 de octubre. Disponible en <http://finance.yahoo.com/news/goldman-cuts-brent-forecast-15-2015-034255193--sector.html> (consultado el 4 de noviembre de 2014).

¹⁷ *Reuters*, 2014, "Update 1 – Russia keeps oil output near high despite sanctions, low prices", 2 de noviembre. Disponible en <http://www.reuters.com/article/2014/11/02/russia-oil-output-idUSL6N0SS06A20141102> (consultado el 4 de noviembre de 2014).

57,68 millones para fines de 2015¹⁸, debido al aumento de la producción en los Estados Unidos, el Brasil, el Canadá y la Federación de Rusia. En comparación con la producción de octubre de 2013, la oferta mundial aumentó en 2,7 millones de barriles hasta 94,2 millones de barriles diarios, mientras que la demanda se mantiene justo por encima de 92 millones de barriles diarios, por lo que el mercado sigue teniendo un importante exceso de oferta¹⁹.

30. La caída del precio del petróleo ha desalentado la inversión en el sector. Lukoil, el segundo mayor productor de petróleo de la Federación de Rusia, ha advertido de que el país podría ver recortada su producción entre 25 y 70 millones de toneladas para 2017 debido a la desinversión y a la disminución del número de pozos perforados²⁰. Las empresas petroleras occidentales también van a reducir parte de la producción menos rentable de los yacimientos marítimos en aguas profundas, cuya explotación reviste dificultad desde el punto de vista tecnológico, debido a los elevados costos. Según las estimaciones del *Financial Times*, el actual descenso de los precios podría recortar las inversiones previstas en casi 1 billón de dólares (ello no incluye las inversiones en esquisto) y privar al mundo de 7,5 millones de barriles diarios en el próximo decenio²¹. La revolución del petróleo de esquisto está impulsando la oferta en los Estados Unidos en estos momentos, pero se prevé que esta comience a disminuir después de 2020. La IEA estima que harán falta inversiones por un valor aproximado de 900.000 millones de dólares al año en actividades de explotación de petróleo y gas para la década de 2030 a fin de atender la demanda prevista de 104 millones de barriles diarios en 2040, casi un 15% superior a la actual²².

Gas natural

31. Los precios del gas natural varían considerablemente según la región del mundo en que se fije el precio, por ejemplo el Henry Hub (Estados Unidos), el National Balancing Point (NBP) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte²³ y el GLN del Japón, costo, seguro y flete. El precio al contado del gas natural de Henry Hub por millón de unidades térmicas británicas (BTU) fluctuó dentro de una estrecha banda de entre 3,33 y 4,04 dólares durante la mayor parte de 2013. Comenzó a subir en diciembre y alcanzó su nivel máximo en febrero de 2014, ya que las frías temperaturas contribuyeron a aumentar el precio hasta 6 dólares por millón de BTU. Disminuyó gradualmente a 3,78 dólares por millón de BTU en octubre de 2014²⁴. Entre los factores que han contribuido a ese descenso gradual cabe citar el exceso de oferta provocado por el aumento de la producción nacional de esquisto y la escasez de demanda a causa de las buenas temperaturas registradas posteriormente en los Estados Unidos en 2014. Una ola de frío imprevista hizo aumentar los precios en noviembre de 2014, pero desde entonces el nivel de precios ha vuelto a disminuir y se espera que permanezca bajo, debido a las previsiones de temperaturas por

¹⁸ IEA, 2014, *Oil Market Report*, octubre. Disponible en <https://www.iea.org/oilmarketreport/omrpublic/> (consultado el 4 de noviembre de 2014).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Véase <http://www.reuters.com/article/2014/11/02/russia-oil-output-idUSL6N0SS06A20141102>, consultado el 10 de noviembre de 2014.

²¹ Véase <http://www.ft.com/cms/s/0/b3d67518-845f-11e4-bae9-00144feabdc0.html#axzz3MdysJCIS>, consultado el 19 de diciembre de 2014.

²² *World Energy Outlook*, IEA, octubre de 2014.

²³ El mercado del gas del NBP se abastece de diversas fuentes, como la producción en el Reino Unido, las importaciones por gasoducto procedentes de Noruega y Europa Continental, las existencias, y los suministros de buques cisterna de gas natural licuado (GNL) de los mercados mundiales. Participan en el mercado con operaciones de compraventa, entre otros, productores de petróleo y gas, proveedores de GNL, empresas de servicios públicos, compañías eléctricas, usuarios industriales y operadores financieros.

²⁴ Véase <http://www.eia.gov/dnav/ng/hist/rngwhhdm.htm> (consultado el 17 de noviembre de 2014).

encima de lo normal en los Estados Unidos y a la fuerte oferta. En los últimos meses del invierno podrían bajar las temperaturas, pero es probable que la abundante oferta, combinada con los altos niveles de existencias, impidan una subida repentina de los precios a causa de las condiciones meteorológicas.

32. Los precios en el mercado de gas del NBP, el mercado de gas natural negociado al contado que se utiliza para fijar los precios de referencia del gas en el Reino Unido y Europa Continental, disminuyeron durante el primer semestre de 2014 de 65,11 peniques por termia²⁵ a poco más de 45 peniques por termia en mayo. Unas temperaturas más suaves de lo previsto en el invierno de 2013/14 y el descenso del consumo comercial de gas natural en la generación de electricidad contribuyeron de manera considerable a la bajada de los precios del gas en este mercado de negociación al contado. La presión a la baja sobre los precios también obedeció a la abundancia de la oferta, el elevado nivel de las existencias y el aumento de la producción de energía eólica, solar y de biomasa, que hicieron disminuir la demanda de gas natural y mantuvieron al mercado holgadamente abastecido. No obstante, desde principios de julio de 2014, los precios del gas del NBP han subido más de un 8%, en gran parte a causa de las preocupaciones por el suministro de la Federación de Rusia a Europa. Sin embargo, está previsto que la subida se estabilice durante los meses de invierno en 60 peniques por termia porque las instalaciones de almacenamiento están llenas casi al 90% de su capacidad y contienen 74.000 millones de metros cúbicos, lo que equivale a más del 15% de la demanda anual en Europa²⁶. Las reservas son alrededor de 16.000 millones de metros cúbicos superiores a las registradas en la misma época en 2013. Esto ayudará a mitigar los efectos de posibles déficits de oferta que harían subir los precios.

33. En la región de Asia Pacífico, los precios del gas natural están vinculados a contratos indizados al precio del petróleo, lo que hace que dependan enormemente de factores relacionados con el mercado del petróleo. Por lo general el comercio se realiza en embarques de GNL, y el Japón representa unas tres cuartas partes de las importaciones de Asia Oriental y un tercio de las importaciones mundiales de GNL. En 2014, los precios del GNL cayeron más del 43%, de 20 dólares por millón de BTU en febrero a 11,30 dólares por millón de BTU en septiembre²⁷, en parte debido al descenso de los precios del petróleo, la debilidad de la demanda de electricidad generada con gas en el Japón, la suavidad del invierno en la región y el exceso de oferta en el mercado. El proyecto de GNL de Exxon Mobil en Papua Nueva Guinea comenzó antes de lo previsto, lo que hizo que se colocaran volúmenes en el mercado al contado antes de que sus contratos de exportación a largo plazo fueran operativos²⁸. Otros factores que contribuyeron a la bajada de los precios fueron la mejora de la eficiencia energética, la aparición de combustibles alternativos como las energías renovables, el fuerte crecimiento del carbón en las centrales eléctricas y la desaceleración del consumo de gas natural, en parte debido al escaso crecimiento demográfico y a un posible regreso a la energía nuclear, que está influyendo en los contratos a largo plazo entre exportadores e importadores característicos de los mercados de GNL. La tendencia bajista se invirtió en octubre gracias al aumento de la demanda estacional resultante de la acumulación de reservas por los servicios públicos ante la llegada del invierno en el hemisferio norte.

²⁵ Véase <http://www.platts.com/news-feature/2014/naturalgas/europe-summer-outlook/index/> (consultado el 17 de noviembre de 2014).

²⁶ Véase <http://www.reuters.com/article/2014/09/09/us-ukraine-crisis-gas-europe-idUSKBN0H41ER20140909> (consultado el 25 de noviembre de 2014).

²⁷ Véase <http://www.reuters.com/article/2014/11/12/lng-japan-spot-idUSL3N0T210P20141112> (consultado el 25 de noviembre de 2014).

²⁸ Véase <http://www.oilsearch.com/Our-Activities/PNG-LNG-Project/PNG-LNG-Project-Overview.html> (consultado el 30 de enero de 2015).

Carbón

34. Históricamente los precios del carbón han sido más estables que los del petróleo y el gas, pero en el último decenio han comenzado a mostrar un comportamiento algo volátil. Desde enero de 2011, el precio del carbón térmico australiano disminuyó más de un 36% desde un nivel máximo de 141,94 dólares por tonelada hasta 90,36 dólares por tonelada en diciembre de 2013. Los precios continuaron cayendo en 2014, de 87,44 dólares por tonelada en enero a 68,45 dólares por tonelada en octubre, un descenso superior al 20%. La presión a la baja sobre los precios del carbón ha obedecido en gran parte a la buena producción minera de países exportadores como Australia, Indonesia, los Estados Unidos, Colombia y Sudáfrica. La producción mundial alcanzó el nivel sin precedentes de 7.800 millones de toneladas en 2013, aumentando un 0,4% respecto de los niveles de 2012²⁹, mientras que el consumo quedó rezagado. El debilitamiento de la demanda se debió en parte al impacto ambiental atribuido a la extracción y utilización del carbón, a la descarbonización de las economías de la mayoría de los países y a la competencia de fuentes de energía menos nocivas para el medio ambiente.

35. El bajo nivel de los precios del carbón actuales ha presionado a los productores de todo el mundo para recortar la producción y los costos. Algunas empresas mineras han reaccionado con recortes de producción. Uno de los mayores productores de la Federación de Rusia, Kuzbassrazrezugol, planea reducir las exportaciones en 2,3 millones de toneladas en 2015 debido al debilitamiento de la demanda. Glencore, el mayor productor de carbón térmico transportado por vía marítima, también prevé interrumpir sus extracciones de carbón australiano durante tres semanas a partir de mediados de diciembre, lo que, según las estimaciones, reducirá su producción en 5 millones de toneladas (aproximadamente un 6% de la producción anual de carbón australiano de Glencore)³⁰. Se espera que la reducción de las exportaciones, sumada al recorte de capacidades de elevado costo y al crecimiento de la demanda, bastará para mantener los precios en niveles atractivos para la realización de nuevas inversiones.

Energía renovable

36. Según las estimaciones, la energía renovable abasteció un 17% del consumo final de energía a nivel mundial en 2011 y un 19% en 2012. A fines de 2013 se esperaba que el consumo volviera a aumentar, pero aún no se disponía de datos en el momento de redactarse el presente informe. La biomasa tradicional representó casi la mitad del total de las fuentes de energía renovables consumidas en 2012. Otras fuentes registraron un pequeño aumento en su proporción de la energía total finalmente consumida. Por ejemplo, las energías renovables modernas que generan energía térmica aumentaron del 4,1% al 4,2%, la energía hidroeléctrica del 3,7% al 3,8%, y la energía eólica, solar, geotérmica y de biomasa del 1,9% al 2%. El aumento del consumo se debe en parte al declive estructural de los combustibles fósiles más contaminantes, el abaratamiento de las tecnologías de energía renovable, los incentivos públicos y las innovaciones en materia de financiación. Las medidas de política adoptadas para aumentar la proporción de energías renovables en la canasta de energía de algunos países como China, que revisó su Ley de Energía Renovable en 2010, también contribuyeron al aumento del consumo. El número de países con metas relativas a las energías renovables aumentó de 138 a 144 a principios de 2014, y 11 países más adoptaron políticas de apoyo a la energía renovable, con lo que su número se elevó a 138³¹.

²⁹ World Coal Association, *Coal Facts 2014*.

³⁰ Véase <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/07c18366-6c14-11e4-b939-00144feabdc0.html#axzz3KATdvWUR> (consultado el 25 de noviembre de 2014).

³¹ Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, 2014, *Renewables 2014, Global Status Report* (París, REN21).

37. El principal ámbito de crecimiento de la energía renovable en 2013 fue la generación de electricidad, en particular energía hidroeléctrica, en el que la potencia ha aumentado año tras año de 1.170 gigavatios (GW) en 2009 a 1.560 GW en 2013. La energía hidroeléctrica representó la mayor potencia acumulada, 1.000 GW, en 2013 y el mayor consumo adicional desde 2012 (40 GW), con alrededor de un 73% de potencia instalada en China. La contribución de la energía fotovoltaica (39 GW) también estuvo dominada por China, cuyo crecimiento representó aproximadamente un tercio de la potencia mundial añadida, seguida del Japón y los Estados Unidos. La potencia eólica añadida en 2013 aumentó 35 GW respecto del año anterior, hasta 318 GW. Este aumento se produjo principalmente en la Unión Europea y los nuevos mercados de América Latina. La potencia energética a partir de biomasa también aumentó 5 GW. En 2013, las fuentes de energía renovable representaron más del 56% de la energía neta mundial añadida³².

38. El uso de energías renovables como los biocombustibles líquidos y gaseosos en el sector del transporte aumentó fuertemente en 2013. La producción mundial de etanol creció de 82.600 a 87.200 millones de litros, y la de biodiesel aumentó de 23.600 a 26.300 millones de litros a fines de 2013. El aceite vegetal tratado con hidrógeno, que también se usa en el sector del transporte, aumentó un 16% hasta 3 millones de litros en 2013. Los biocombustibles líquidos representaron alrededor del 2,3% de la demanda mundial de combustibles³³. Los biocombustibles gaseosos, por ejemplo el biometano, están recibiendo más atención, ya que los gobiernos están estudiando su utilización en el sector del transporte.

II. Cuestiones de política relacionadas con la evolución reciente de los mercados

39. En el presente capítulo se examinan algunas cuestiones de política fundamentales relacionadas con la evolución reciente de los mercados de productos básicos, y se exponen algunas opciones de política que son importantes para solucionar los problemas a que se enfrentan los países en desarrollo que dependen de los productos básicos. En particular, se proponen políticas y medidas para hacer frente a las posibles repercusiones de la caída de los precios y mitigar la exposición a las grandes fluctuaciones de precios. También se analizan los debates recientes sobre las medidas de restricción de las exportaciones adoptadas por los países exportadores de productos básicos.

A. Apoyo a los pequeños agricultores para hacer frente a la caída de los precios en los mercados de productos básicos agrícolas

40. La reciente disminución de los precios de los productos básicos ha estado erosionando los márgenes de beneficio de los agricultores, en particular los pequeños agricultores de los países en desarrollo. Esto ha llevado a algunos países a tomar medidas. Por ejemplo, los precios relativamente bajos del aceite de palma en un contexto de costo de producción elevado empujó a algunos grandes productores como Indonesia y Malasia a fines de 2014 a eliminar los derechos sobre sus exportaciones en un intento por frenar la acumulación de reservas locales y aumentar los ingresos de los agricultores. Esas decisiones pueden haber privado a esos países de importantes ingresos fiscales en un contexto en que la eficacia de esa política sigue siendo cuestionable, habida cuenta del actual exceso de oferta en los mercados mundiales de aceites vegetales. Una solución podría ser que los gobiernos formularan políticas y/o mejoraran las existentes que permitan

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

a los agricultores reducir sus costos de producción para seguir siendo competitivos en los mercados internacionales. En particular, los agricultores necesitan mejorar su acceso a activos productivos de bajo costo, en particular semillas y fertilizantes, financiación y tierras. No obstante, esta política no debe acarrear una degradación del medio ambiente.

41. Asimismo, conviene tener en cuenta que no todos los pequeños agricultores tendrán los conocimientos o la capacidad para beneficiarse de una participación en el mercado, incluso después de haberse adoptado y aplicado las medidas necesarias. Para los agricultores que no tienen necesariamente la capacidad requerida para beneficiarse de las medidas de fomento del acceso a los mercados, deben estudiarse políticas compensatorias, por ejemplo en forma de subvenciones temporales razonables para mejorar sus medios de subsistencia. La asistencia a los pequeños agricultores debe considerarse un medio para hacer frente a problemas sociales, en particular la pobreza y la desigualdad, que mantienen a grandes sectores de la población al margen del progreso económico.

B. Restricciones a la exportación en el comercio de productos básicos

42. Son restricciones a la exportación diversos instrumentos como los impuestos a la exportación, las prohibiciones de exportación, los contingentes de exportación y prescripciones en materia de licencias de exportación. Durante la crisis alimentaria de 2008, los países en desarrollo aplicaron muchas restricciones temporales a la exportación de productos básicos agrícolas. Un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos muestra que entre 2009 y 2012 los países en desarrollo hicieron un amplio uso de restricciones a largo plazo a la exportación de materias primas industriales³⁴. Otro ejemplo más reciente es la imposición por Indonesia de prohibiciones a la exportación de minerales sin procesar. En comparación con las restricciones a la importación, las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) relativas a las restricciones a la exportación son mucho menos estrictas, ya que a menudo se consideran políticas internas. Con algunas excepciones para nuevos miembros como China, por lo general los países miembros de la OMC no tienen compromisos jurídicamente vinculantes en materia de restricciones a la exportación.

43. El creciente uso de restricciones a la exportación en el comercio de productos básicos en los últimos años, sin embargo, ha suscitado debates y, en algunos casos, provocado la adopción de medidas legales en la OMC. Para los países desarrollados que recurren al comercio internacional para acceder a materias primas que son esenciales para su producción industrial, las restricciones a la exportación provocan inseguridad de la oferta y volatilidad de los precios. Para los pequeños países importadores netos de alimentos, las restricciones a la exportación empeoran su situación en materia de seguridad alimentaria y minan su confianza en el comercio internacional, como se vio durante la crisis alimentaria de 2007-2008. Para muchos países en desarrollo exportadores de productos básicos, las restricciones a la exportación son un importante instrumento de política utilizado para lograr múltiples objetivos, como la mejora de la relación de intercambio, el aumento de los ingresos fiscales, la mejora de la seguridad alimentaria, la promoción del desarrollo de las industrias consumidoras de materias primas y la protección del medio ambiente.

44. Dado que las restricciones a la exportación propician la redistribución de los beneficios socioeconómicos del comercio a corto y largo plazo entre los países exportadores e importadores, es importante promover el diálogo y la colaboración internacionales para solucionar esta cuestión. En particular, es preciso tener en cuenta las preocupaciones legítimas de los países en desarrollo, como las preocupaciones de los países

³⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2014, *Export Restrictions in Raw Materials Trade: Facts, Fallacies and Better Practices*.

de renta baja importadores netos de alimentos en materia de seguridad alimentaria, y la necesidad de que los países en desarrollo que dependen de los productos básicos aumenten la transformación local de las materias primas y asciendan en la cadena de suministro.

C. Consecuencias en materia de políticas de la disminución de los precios de la energía

45. Como se ha visto anteriormente, el exceso de oferta de petróleo y la escasez de la demanda vienen presionando a la baja los precios de la energía desde mediados de 2014. Este descenso ha resultado enormemente beneficioso para los países importadores de petróleo y para la economía mundial al facilitar el crecimiento económico a corto plazo. Por otra parte, muchos países exportadores están experimentando pérdidas de ingresos, problemas de planificación presupuestaria, un deterioro de la relación de intercambio y complicaciones en la gestión macroeconómica.

46. Los bajos precios del petróleo también están repercutiendo negativamente en el desarrollo de yacimientos petrolíferos, al hacer que las empresas petroleras retrasen o cancelen sus inversiones en los proyectos de producción de petróleo de mayor costo, en especial los que prevén procesos complejos, técnicamente complicados e intensivos en capital, como los yacimientos en aguas profundas. Las grandes empresas petroleras, como Shell, Hess, Exxon Mobil y Chevron, han anunciado recortes en sus gastos de capital en 2014; algunas, como BP, prevén hacer esos recortes en 2015. Se estima que casi la mitad de los proyectos de la industria en fase de desarrollo necesitan que los precios del petróleo superen los 120 dólares para lograr un flujo de caja positivo³⁵. Además, la incertidumbre provocada por los bajos precios y la volatilidad reduce el gasto en investigación y desarrollo relacionados con el petróleo y el gas. Esas nuevas tecnologías han contribuido enormemente a aumentar la producción y reducir costos.

47. Las empresas petroleras dedicadas a la perforación petrolífera en yacimientos de esquisto se enfrentan a problemas de inversión similares para llevar el petróleo a los mercados. Los pozos de petróleo de esquisto requieren elevadas inversiones y tienen una pronunciada tasa de agotamiento de entre el 70% y el 90% en su primer año. Si el precio del petróleo sigue descendiendo y se mantiene bajo, podría afectar negativamente a la capacidad de obtener financiación para gastos de capital, lo que tendría repercusiones adversas para el crecimiento de la producción a largo plazo³⁶.

48. Las perspectivas para el petróleo son positivas. La OPEP prevé que el petróleo seguirá contribuyendo de manera importante a atender las necesidades energéticas mundiales, ya que, pese a la fuerte reducción de la intensidad energética, la economía mundial duplica con creces su tamaño, la población aumenta y la prosperidad se extiende a todas partes³⁷. Las previsiones de la IEA y la Administración de Información Energética de los Estados Unidos también indican que la demanda mundial está aumentando y que la oferta de los países no pertenecientes a la OPEP comienza a mejorar. Por consiguiente, la

³⁵ Véase <http://www.economist.com/news/business/21623694-price-oil-has-been-tumbling-cost-finding-it-has-not-unsustainable-energy> (consultado el 28 de enero de 2015).

³⁶ MG Salameh, 2013, "Impact of U.S. shale oil revolution on the global oil market, the price of oil and peak oil", International Association for Energy Economics, tercer trimestre. Disponible en <http://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iaee.org%2Fen%2Fpublications%2Fnewsletterdl.aspx%3Fid%3D202&ei=DRfJVKOpC8a0UdndgcAJ&usq=AFQjCNE6dATkpF2E8WxGQNhy6Lne0Uy8vg&bvm=bv.84607526,d.bGQ> (consultado el 28 de enero de 2015).

³⁷ Véase http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/Executive_Summary_WOO2014.pdf (consultado el 2 de febrero de 2015).

suspensión de las decisiones de invertir en el fomento de la capacidad de producción debido al costo económico del desarrollo de yacimientos petrolíferos podría obstaculizar el acceso a una energía a precios razonables en el futuro. Puede parecer paradójico invertir en un entorno de bajos precios e incertidumbre, pero un importante objetivo de política sería aumentar la inversión en el fomento de más capacidad ahora, pese a los bajos precios, a fin de atender la demanda futura prevista, ya que pueden transcurrir hasta seis años desde la exploración hasta la producción de petróleo crudo. Los pozos de petróleo de esquisto requieren menos tiempo pero, a diferencia de los pozos convencionales, que pueden tener tasas de producción relativamente estables durante un período prolongado, su producción se reduce a una tasa de entre el 60% y el 91% en un período de tres años. Si se invierte para crear más capacidad ahora, se garantizará el acceso a petróleo a precios razonables en el futuro y se evitarán picos de precios que afecten a la dimensión económica de la seguridad energética.

49. Varios países han tratado de diversificar su canasta de energía aumentando la proporción de energía alternativa, en particular fuentes de energía renovable a la luz de las preocupaciones por el aumento de las emisiones de dióxido de carbono y el cambio climático, así como por motivos de seguridad energética. No obstante, cuando los precios del petróleo son bajos, existe una tendencia a aumentar la dependencia del petróleo a expensas de otras fuentes de energía. Este período de bajos precios de los combustibles fósiles está cuestionando la viabilidad de cambiar a energías alternativas o aumentar su uso sin el apoyo de políticas gubernamentales. En 2013, muchos países europeos y los Estados Unidos se enfrentaron a una disminución del apoyo político a las energías renovables. Tuvieron que afrontar problemas de restricciones relacionadas con la red eléctrica, la oposición en algunos países de compañías de electricidad preocupadas por el aumento de la competencia y el mantenimiento de elevadas subvenciones a nivel mundial a los combustibles fósiles³⁸. Por tanto, hacen falta políticas adicionales, en particular para abaratar los costos, ofrecer financiación innovadora, superar las restricciones en la distribución de electricidad y garantizar una competencia leal. La adopción de estrategias activas para el desarrollo de las energías renovables será beneficiosa, no solo para promover la diversificación energética, sino también para reducir las repercusiones para la salud y el medio ambiente asociadas al uso de esas fuentes de energía.

50. El carbón satisface alrededor del 30% de las necesidades mundiales de energía primaria y alimenta el 40% de la electricidad mundial. Es la segunda fuente más importante de energía primaria del mundo después del petróleo, y la principal fuente de generación de electricidad. El carbón tiene una oferta abundante, es asequible y está ampliamente distribuido por todo el planeta. Al ritmo de producción actual, se prevé que las reservas probadas duren más de 113 años. Por estas razones resulta atractivo incluir el carbón en la canasta de energía, pero las emisiones de gases de efecto invernadero y el cambio climático lo hacen menos deseable que otros combustibles que generan menos emisiones. Es preciso intensificar los esfuerzos para construir centrales más eficientes, modernizar las antiguas con tecnología de captura y almacenamiento de carbono y dismantelar las más antiguas y menos eficientes. Algunos países ya están replanteándose el uso de carbón para la generación de electricidad ante los posibles recortes de gas durante el invierno de 2014/15.

D. Opciones de política para las fluctuaciones de precios

51. Se pueden estudiar varias opciones de política para mitigar la exposición a los riesgos de los precios en las economías exportadoras netas. Por ejemplo, en los períodos de

³⁸ Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, *op. cit.*

auge, los ingresos que superen el precio de equilibrio del petróleo para el gobierno³⁹ pueden canalizarse hacia reservas para ayudar a amortiguar los efectos de las perturbaciones. Muchos países exportadores de petróleo han logrado acumular reservas durante los períodos de precios elevados, que se utilizan para sostener el nivel de gasto durante los períodos de menos ingresos.

52. Tradicionalmente, la OPEP se ha encargado de ajustar la oferta de petróleo crudo a la variación de la demanda. Lo ha logrado con cierto éxito gracias al mantenimiento de un exceso de capacidad para responder al aumento de la demanda y a la asignación de contingentes de producción a sus países miembros. Si bien aún no han alcanzado un acuerdo sobre la forma de hacer frente al exceso de oferta en el mercado, la adopción de una política de recortes de producción creíbles ayudaría a reducir el exceso de oferta y la presión bajista sobre los precios. No obstante, en el momento de redactarse el presente informe, esa posibilidad no parecía haberse considerado para hacer frente a la caída del precio del petróleo en el segundo semestre de 2014.

53. De las múltiples opciones disponibles para mitigar la exposición a los riesgos de los precios, la menos utilizada en los países en desarrollo es la de los instrumentos basados en el mercado. Los instrumentos de cobertura habituales abarcan desde los convencionales, como los contratos a plazo, las permutas, los futuros y las opciones, hasta combinaciones complejas como los *collar* (túneles) y los instrumentos extrabursátiles, en función de la estrategia empleada por el usuario final para transferir el riesgo. Los productores de productos básicos de los países desarrollados recurren cada vez más a programas de cobertura para mitigar su exposición a la volatilidad de los precios, pero en los países en desarrollo la cobertura no está muy extendida debido a la comprensión limitada del funcionamiento de dichos instrumentos, la falta de experiencia en su utilización, los obstáculos que dificultan la negociación de derivados de productos básicos (por ejemplo, las coberturas complementarias en los futuros y las primas en las opciones) y la inexistencia de un marco institucional para realizar operaciones de cobertura. A fin de superar estas dificultades, se debe alentar a los organismos públicos encargados de la gestión de los ingresos a adquirir la debida formación y capacidad con objeto de conocer bien el funcionamiento de los instrumentos basados en el mercado para la gestión de los riesgos de los precios. Los gobiernos también deben proporcionar un entorno propicio para la negociación de instrumentos derivados, por ejemplo suavizando las regulaciones y políticas que puedan restringir la negociación de instrumentos y las operaciones en los mercados extranjeros.

³⁹ Precio de equilibrio presupuestario del gobierno.