

Recomendaciones para mitigar Volatilidad precios internacionales

**Borrador preparado por varios
organismos internacionales para el G20**

Fundación INAI
26 de abril de 2011

Origen del documento

- El G20 solicitó que la FAO, FIDA, FMI, OCDE, UNCTAD, PMA, BM y OMC trabajen con los principales interesados para desarrollar opciones para consideración del G20 sobre como mitigar o manejar mejor los riesgos asociados con la volatilidad de los precios de los alimentos y de otras commodities agrícolas, sin dañar el comportamiento del mercado con el fin último de proteger a los más vulnerables.
- Este documento fue preparado por organizaciones listadas con la adición del IFPRI y del UN HLTF, en respuesta al pedido del G20.
- El episodio de alta volatilidad que ocurrió durante 2007 – 08 resultó en que consumidores y productores pobres y en que países en desarrollo más pobres, que son dependientes de importaciones de alimentos experimentaron severos sufrimientos económicos, sociales y políticos a causa de los altos precios y temores a la escasez. Esta es nuevamente la situación con muchas commodities agrícolas al entrar en el 2011.
- La volatilidad ha sido, sin embargo, más alta desde 2000 que durante las dos décadas anteriores y más aún desde 2006.

Causas de la volatilidad

- **3 causas fundamentales originan la volatilidad mayor en la agricultura: bajas elasticidades precio de demanda y oferta, altas variaciones si hay stocks reducidos y el retardo de la oferta a los cambios de precios.**
- **La producción de biocombustibles agravará la inelasticidad precio de la demanda. Todo el ajuste tiene que ocurrir en los mercados de alimentos porque las cantidades demandadas de biocombustibles no se ajustan a los precios más altos.**
- **Las inversiones financieras en commodities también pueden haber contribuido a una correlación creciente entre los precios de las commodities petroleras y no petroleras porque un porcentaje significativo de tales inversiones, que siguen a los índices, contienen una canasta de diferentes commodities.**
- **Las existencias fueron reconstruidas durante el 2009 y la primer parte de 2010 pero los stocks actuales están siendo agotados.**

Causas de la volatilidad (2)

- Los factores climáticos han contribuido indiscutiblemente a los aumentos de precios en el 2007/08 y nuevamente en 2010.
- Durante 2007/08 políticas adoptadas por algunos gobiernos contribuyeron directa e indirectamente a la crisis. Ejemplos son las restricciones a las exportaciones y la acumulación de inventarios.
- La volatilidad de las tasas de cambio *per se* está más allá del ámbito de este informe pero, si ellas persisten en el futuro, tendrán repercusiones sobre el precio internacional de las commodities.
- **No hay dudas que las inversiones financieras en los mercados de derivados de las commodities aumentaron fuertemente a mediados de los 2000s, pero hay desacuerdo sobre su importancia en los aumentos de precios de las commodities agrícolas y de su volatilidad. Sin embargo la mayoría de los analistas está de acuerdo en que el aumento de la actividad en los mercados financieros probablemente amplificaron los vaivenes en los precios de corto plazo y en que pueden haber contribuido a la formación de burbujas de corto plazo en algunas situaciones. Existe desacuerdo sobre la medida en que la especulación financiera podría ser un determinante de tal volatilidad en el futuro. Es claro sin embargo que un buen funcionamiento de los mercados de derivados para los mercados agrícolas podría jugar un papel significativo en reducir o suavizar tales fluctuaciones de precios.**

Lecciones de la experiencia

1. La conclusión exitosa de la Ronda de Doha puede ser un paso importante, si es complementada con políticas que expandan la oferta y se aseguran ampliamente los beneficios de una economía abierta y competitiva. Las variaciones de oferta locales y regionales podrían ser más fácilmente absorbibles.
2. Varios países en desarrollo adoptaron medidas para dar alivio a los consumidores por los precios altos. Ellas fueron transferencias en efectivo, asistencia directa con alimentos o reducciones de impuestos u otras cargas. Un número importante de países dieron apoyo a productores para compensar rápidamente aumentos en precios de insumos.
3. Los eventos de 2007-2008 también revelaron deficiencias serias en la calidad de la información de base, particularmente la referida al nivel de stocks. Información a tiempo, completa y confiable podría haber calmado los mercados y reasegurado las poblaciones.
4. Alertar sobre restricciones a las exportaciones.
5. Necesidad de equipar mejor a los países para apoyar a los más necesitados y evitar intervenciones generalizadas en los mercados y el comercio, que han probado ser inefectivas, costosas o ambas.

Recomendaciones referidas a información y transparencia de mercados

Establecer una Joint Organizations Data Initiative (JODI) para la seguridad alimentaria que comprenda:

- **Observar e informar las condiciones en curso en los mercados principales (estaría a cargo de la FAO, FIDA, OCDE, UNCTAD, PMA Y EL BM) con amplio involucramiento de los países (G20 y otros jugadores principales), empresas comerciales y otros interesados principales. El fin es aumentar la seguridad alimentaria global compartiendo la información, mejorando la confiabilidad de los datos y aumentando la transparencia.**
- **En los países y regiones en desarrollo vulnerables (definidos por el PMA), mejorar los sistemas nacionales y regionales para seguir de cerca las existencias, producción, pronósticos de producción (con mejoras de los modelos económicos y de los pronósticos meteorológicos), y la evolución de las políticas pertinentes (sistemas de alertas tempranas de seguridad alimentaria, a cargo de PMA, FIDA, FAO).**
- **Los Gobiernos del G20 se comprometerían a proveer datos confiables y a la brevedad sobre producción de alimentos, consumo y existencias. Los Gobiernos del G20 deberían hacerse cargo de crearlos donde los mecanismos e instituciones no sean los adecuados.**

Las propuestas concretas sobre la adopción de esta JODI se detallan en el Anexo A del borrador

Recomendaciones referidas a mercados de futuros

- **El G20 debería reconocer la necesidad de mejorar la información y transparencia en los mercados de futuros y estimular reglas apropiadas para enaltecer su funcionamiento económico, prestando atención a la necesidad de armonizar las bolsas para evitar la regulación de los arbitrajes.**
- **Los cambios propuestos deberían considerarse a la luz de la revisión en curso de la supervisión regulatoria de todos los mercados financieros y no solamente de los mercados de commodities agrícolas.**
- **El G20 debería aceptar el progreso hecho por la CFTC y la Comisión Europea al tratar con los temas de transparencia y eficiencia en los mercados de futuros.**

Recomendaciones referidas a políticas internas e internacionales

- Los gobiernos del G20 deberían mostrar liderazgo en la Ronda de Doha, moviéndose inmediatamente para : (a) **fortalecer disciplinas internacionales sobre todas las formas de restringir las importaciones y exportaciones**, como así también las medidas de apoyo a la producción que dañan los incentivos a la producción, desaniman la respuesta de la oferta a los cambios en la demanda de mercado y limitan el comercio mundial de alimentos y productos agrícolas; (b) reducir substancialmente los apoyos a la producción que dañan el comercio, especialmente en los más desarrollados; y (c) eliminar los subsidios a las exportaciones;
- Tomando en cuenta las reglas vigentes de la OMC y el estado de las negociaciones en la Ronda de Doha el G20 debería considerar: (d) una definición operacional de precio de los alimentos y de situación de escasez de alimentos que podría justificar la adopción de medidas que restrinjan las exportaciones y la definición de un listado de países de ingresos bajos que pudieran justificar la adopción de tales medidas. Una prohibición de exportaciones sería definida como una medida de último recurso limitada en su aplicación a un lapso definido, permitida solo cuando el uso de otras medidas, como redes de seguridad internas dirigidas a los más pobres, se haya agotado; (e) ... La intención de imponer limitaciones a las exportaciones debería ser notificada por adelantado a la acción que será aplicada y podría adoptarse un proceso de consultas de trámite rápido para analizar si la medida puede ser evitada y cómo. Las consultas deberían ser continuas y regulares con el fin de asegurar que la medida, si es que ha sido adoptada, sea removida a la brevedad posible.

Recomendaciones para reducir conflictos de políticas entre alimentos y energía

- Realizar estudios en profundidad de los parámetros ambientales y económicos que determinen la viabilidad de biocombustibles de primera generación y retrotraer decisiones que apoyen su producción donde no son económicamente ni ambientalmente favorables.
- Cuando no sea posible prescindir de los biocombustibles, será necesario elaborar planes de contingencia para ajustar (por lo menos temporalmente) parámetros de política que estimulen la producción de biocombustibles (en particular, los mandatos) cuando los mercados están bajo presión y peligra el abastecimiento de alimentos.
- Acelerar la investigación sobre opciones alternativas para reducir las emisiones de carbono, y para mejorar la sustentabilidad y la seguridad energética.
- Abrir mercados para que los combustibles renovables y las materias primas que los alimentan puedan ser producidas donde sea más factible económica y ambientalmente y luego comercializadas.
- Estimular la reducción de la demanda de energía, para lograr eficiencia energética sin recurrir a recursos limitados, incluidos los necesarios para la producción de alimentos.

Recomendaciones para el aumento de la productividad, la sustentabilidad y la resiliencia de la agricultura

- Que haya un compromiso de los Gobiernos del G20 para mejorar sus sistemas de innovación en la agricultura y la alimentación, que comprenda inversiones públicas y privadas en la investigación y el desarrollo (incluyendo la biotecnología) y servicios de transferencia de tecnología, educación, capacitación y asesoramiento.
- Aumentar las inversiones (AOD-CAD y gobiernos nacionales) en el desarrollo de la agricultura de los países y en actividades fuertemente relacionadas a los sistemas agrícolas y de irrigación, que comprenden las instituciones agrícolas, los servicios de extensión, caminos, puertos, energía, sistemas de irrigación y almacenamiento.
- Colocar a la agricultura en el corazón de las estrategias de desarrollo nacional y dar una voz a los pobres mediante la eliminación de los obstáculos políticos y económicos para el desarrollo del sector agrícola.
- Para estimular el nivel requerido de inversión de los sectores privados, en los países menos desarrollados en particular, será necesario adoptar sistemas de gobierno e instituciones que sean eficientes, condiciones macroeconómicas estables y profundas políticas estructurales de manera que las inversiones tengan buenos efectos; en particular debería prestarse atención a la educación, en especial de las mujeres, la sanidad y una oferta de agua potable y cuidado de la salud en los países menos desarrollados.