COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 2.2.2011
COM(2011) 25 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

ABORDAR LOS RETOS DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS Y DE LAS MATERIAS PRIMAS

1. INTRODUCCIÓN

Los mercados de productos básicos han dado muestras en los últimos años de un aumento de la volatilidad y de oscilaciones de precios sin precedentes. En todos los principales mercados de productos básicos, incluidos la energía, los metales y los minerales, la agricultura y la alimentación, los precios aumentaron abruptamente en 2007 alcanzando su máximo en 2008; remitieron marcadamente a partir del segundo semestre de 2008 y han vuelto a adoptar una tendencia ascendente desde el verano de 2009. En diversos grados, estas oscilaciones de precios se han reflejado en los precios al consumo originando por momentos alarma social y desabastecimiento.

En la base de dicha evolución subyace una serie de cambios de los patrones globales de oferta y demanda y conmociones a corto plazo en los mercados de productos básicos y materias primas. El periodo entre 2002 y 2008 estuvo marcado por un notable crecimiento de la demanda de materias primas provocado por un fuerte crecimiento económico global, especialmente en países emergentes como China. Este aumento de la demanda seguirá reforzándose con la continua y rápida industrialización y urbanización de países como China, India y Brasil. China es ya el mayor consumidor de metales del mundo; su proporción de consumo de cobre, por ejemplo, ha crecido del 12 al 40 % en los últimos diez años[1]. Los movimientos de precios se han agravado con diversos problemas estructurales de las cadenas de aprovisionamiento y distribución de distintos productos básicos, entre los que hay que contar la disponibilidad de infraestructura de transportes y servicios. Estas tendencias coinciden con un momento en que la competitividad de la industria europea requiere un acceso eficiente y seguro a las materias primas.

Amén de ello, los mercados están sufriendo un impacto creciente del sector financiero, con un aumento significativo de los flujos de inversiones financieras en los mercados de derivados de productos básicos durante los últimos años. Entre 2003 y 2008, por ejemplo, los inversores institucionales aumentaron sus inversiones en los mercados de productos básicos de 13 000 millones EUR en 2003 a entre 170 000 y 205 000 millones EUR en 2008. Aunque la crisis financiera interrumpió la tendencia ascendente, las posiciones financieras se acercaron en 2010 a sus picos de 2008 e incluso las superaron en muchos mercados y, de modo especial, aumentó fuertemente la inversión de los operadores de índices. Aunque el debate sobre la importancia relativa de los múltiples factores que influyen en los precios de los productos básicos sigue abierto, está claro que los movimientos de precios en los distintos mercados de productos básicos se han hecho mucho más interdependientes y que los mercados de productos básicos están ahora mucho más estrechamente ligados a los mercados financieros[2].

Estas tendencias han llevado a que cada vez se reclamen más respuestas políticas que mitiguen los efectos negativos de tales movimientos para productores y consumidores,

---

1 Oficina Mundial de Estadísticas del Metal – Anuario 2009.

2 CFTC (Comisión de operaciones sobre futuros de productos básicos de EE.UU): «Informe sobre operadores swap de productos básicos y operadores de índice con recomendaciones de la Comisión », Washington, 2008. American Economic Review; Comunicación de la Comisión COM(2008) 821 «Los precios de los productos alimenticios en Europa» y su documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2008) 2971 «Grupo de trabajo sobre el papel de la especulación en los movimientos de precios de los productos agrícolas básicos - ¿Hay una burbuja especulativa en los mercados de productos básicos?».

especialmente los más vulnerables. A lo que se ha dado curso al máximo nivel político, incluso en las últimas cumbres del G20.

Los retos de los precios de productos básicos y las materias primas están estrechamente imbricados y afectan a políticas en materia de mercados financieros, desarrollo, comercio, industria y relaciones exteriores. Consiguientemente, la Comisión Europea ha adoptado una serie de iniciativas. En 2008, la Comisión llamó ya la atención sobre la importancia estratégica de definir políticas de materias primas lanzando la Iniciativa de Materias Primas[3]. Desde entonces, y en este marco, ha adoptado medidas para abordar un acceso sostenible a las materias primas dentro y fuera de la UE, así como en materia de eficiencia y reciclado de recursos. Ha iniciado igualmente una reflexión profunda sobre el mercado de productos básicos en general y sobre los precios de los alimentos y la seguridad de abastecimiento de alimentos en particular[4]. En respuesta a la crisis financiera, ha lanzado un abanico de medidas para mejorar la regulación, integridad y transparencia de los mercados financieros y, hace muy poco, ha presentado una propuesta para regular los mercados de la energía.

La presente Comunicación presenta un panorama de los logros obtenidos en cada área y de las medidas previstas para seguir avanzando. Este trabajo se inserta en la Estrategia Europa 2020 para garantizar un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo y está íntimamente ligado a la iniciativa señera sobre una Europa que utilice eficazmente los recursos[5]. Animará el trabajo del G20 acordado en la Cumbre de Pittsburg «para mejorar la regulación, el funcionamiento y la transparencia de los mercados financieros y de productos básicos y abordar la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos»[6]. Este compromiso se reforzó en noviembre de 2010 en la Cumbre G20 de Seúl, que se comprometió a abordar la volatilidad del mercado de alimentos y la excesiva volatilidad del precio de los combustibles fósiles[7].

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS GLOBALES DE PRODUCTOS BÁSICOS

Los indicadores fundamentales, incluidos los cambios repentinos en las condiciones económicas globales vinculadas al fuerte crecimiento de la demanda en las economías de los mercados emergentes, han tenido un papel central para marcar tendencias de los mercados de productos básicos[8]. Otros factores coadyuvantes han sido los déficits de suministros y la política monetaria; las oscilaciones en los sistemas de almacenamiento han incidido en los precios de los alimentos que llevaron a la crisis de precios de los alimentos de 2008. El uso creciente de tierras de labor para producir energía renovable ha reforzado el vínculo entre la evolución de los precios de los productos agrícolas y los precios de la energía. Los movimientos de precios se han visto también agravados por distintos problemas estructurales en las cadenas de abastecimiento y distribución de diversos productos básicos[9].

---

3 COM(2008) 699 «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo».

4 COM(2009) 591 «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa» y COM(2010)127 «Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria».

5 COM(2010) 2020 «Europa 2020» y COM(2011) 21 «Una Europa Eficiente en el Uso de los Recursos: iniciativa emblemática en el marco de la Estrategia Europa 2020».

6 Véase http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm

7 Véase http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf

8 Véase, por ejemplo, IOSCO-OICV, Grupo de trabajo sobre futuros de productos básicos, Informe al G20. Noviembre 2010.

9 COM(2009) 591 «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa».

Cada mercado de productos básicos funciona de modo distinto, según sean la índole del producto, las necesidades de los operadores y las tendencias históricas. No hay un modelo único de organización de mercados de productos básicos ni consiguientemente de la evolución de los precios. La comercialización de algunos productos muestra un alto nivel de normalización mientras que, en otros mercados, los modos de comercialización pueden variar según las necesidades concretas de cada uno de los participantes en el mercado. Los mercados de derivados[10] basados en productos básicos llevan funcionando mucho tiempo y desempeñan un papel importante para limitar los riesgos para productores y usuarios de los distintos productos. Así como los productos de base se comercializan de distintos modos, los derivados pueden comercializarse de forma bilateral, lo que se conoce como transacción en mercados secundarios (OTC, *over the counter*) o recurriendo a intercambios organizados. Por otra parte, el papel de las instituciones financieras y la importancia de los derivados varía mucho de un mercado a otro. En las secciones siguientes se examinan tendencias específicas de los mercados de la energía y de productos básicos y el proceso de creciente interdependencia entre los mercados de productos básicos y sus correspondientes mercados financieros.

2.1. Evolución de los mercados físicos

2.1.1. Energía (crudo, electricidad, gas)

Los mercados del crudo y el petróleo son mercados integrados, líquidos y globales y generalmente se consideran movidos por factores económicos fundamentales pero también por consideraciones geopolíticas, por la actuación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y por operaciones no físicas. Ha habido cambios significativos en cuanto a los instrumentos de inversión financiera y de productos derivados y a las tecnologías de comercialización. En la cumbre del G20 en Seúl se ha subrayado la importancia que tienen para el crecimiento económico unos mercados eficientes y transparentes. Se ha estado trabajando en la transparencia del mercado físico, en la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles y en la retirada progresiva de subvenciones a los combustibles fósiles poco eficientes.

El mercado del gas, cada vez más influido por el desarrollo de fuentes energéticas no convencionales, se ha basado tradicionalmente en contratos OTC a largo plazo. De resultas de la proliferación de gas natural licuado (LNG), el gas se está comercializando cada vez más en un mercado global y de liquidez en el que el gas se considera como un producto básico más. El eléctrico es el mercado energético menos global dado que transportar electricidad a grandes distancias es una posibilidad limitada por razones físicas de imposibilidad de almacenamiento y pérdida de energía. El ámbito geográfico del mercado es, pues, menor que en otros productos energéticos básicos.

Los mercados de la electricidad (y del gas) de la UE están cada vez más integrados gracias al mercado interior. Han visto el desarrollo de intercambios de energía u otros mercados OTC intermediados que pueden utilizarse tanto para entregas físicas como a efectos de cobertura. Sigue siendo cierto que los precios del mercado son extremadamente sensibles a la disponibilidad de producción real o estimada, al no poder la electricidad almacenarse a escala industrial.

---

[10] Un producto derivado puede definirse como un activo financiero que en general supone un contrato entre dos o más partes y que deriva su valor de otros activos, títulos o incluso índices.

2.1.2. Agricultura y seguridad de abastecimiento de alimentos

La mayoría de los productos básicos agrícolas, especialmente los cultivos, están sujetos a fuertes patrones de producción estacional y su oferta no siempre puede adaptarse rápidamente a los cambios en los precios o la demanda. Ello implica que los mercados agrarios se caracterizan por cierto grado de variabilidad. Factores estructurales como el crecimiento demográfico, la presión sobre la tierra cultivable y la incidencia del cambio climático dan pábulo a las tensiones crecientes en los mercados agrarios. No obstante, la volatilidad de los precios de productos agrícolas ha aumentado recientemente hasta niveles sin precedentes. Ello es así tanto en los mercados de la UE y en los mercados internacionales como en los mercados al contado (*on the spot*) y los mercados de futuros. Dentro de la UE, las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común (PAC) han reducido considerablemente los precios de apoyo y medidas conexas. En razón de ello, los productores y operadores de productos básicos están más expuestos a los cambios en los precios del mercado y, aunque ello no sea así en todos los sectores agrícolas, tienden más a recurrir a mercados de futuros para limitar riesgos. También está aumentando el comercio de opciones y de derivados en OTC. Estos factores explican hasta cierto punto el aumento de la actividad de intercambios con base europea y, en concreto, plantean dos cuestiones: la seguridad del abastecimiento de alimentos y la necesidad de un aumento de la transparencia en los mercados de derivados agrícolas.

La seguridad del abastecimiento de alimentos es uno de los vectores que se consideran centrales para la futura reforma de la PAC[11]. Un sector agrícola sólido es esencial para que una industria de la alimentación altamente competitiva siga siendo parte importante de la economía y el comercio de la UE y contribuyendo decisivamente a los mercados internacionales. Por ello, en el contexto de la Ronda de Desarrollo de Doha, la UE se ha adherido a un importante paquete agrícola, condicionado al logro de un acuerdo general ambicioso, equilibrado y global.

La excesiva volatilidad de los precios de los alimentos afecta por igual a productores y consumidores y tiene efectos graves sobre la seguridad del abastecimiento de alimentos para los países en desarrollo que los importan. En periodos de subidas bruscas de precios, como pasó en 2007-8, muchos pobres de países en desarrollo redujeron su ingesta de alimentos[12]. Los incrementos de precios de alimentos de 2010 pueden originar otro aumento de la desnutrición, las necesidades humanitarias, las tensiones y la alarma de los consumidores más frágiles del mundo. Aunque precios globales más elevados podrían estimular la producción agrícola, los mecanismos de transmisión de precios son a menudo imperfectos. En muchos países en desarrollo, los mercados de productos básicos suelen estar desconectados de los mercados mundiales o, en el mejor de los casos, las señales de los precios mundiales se transmiten a los mercados nacionales con retrasos considerables que difieren a menudo una respuesta nacional que garantice el suministro.

Diversos análisis de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la OCDE, la Comisión y otros organismos se han centrado en la evolución de la oferta y la demanda, agravada por factores económicos y políticos a corto plazo (incluso con restricciones de las exportaciones) que explican en parte la extrema volatilidad de precios observada, incluidos factores específicos de los mercados financieros que pueden haber amplificado los cambios de precios. Pese a las incertidumbres que subsisten, basadas en las

---

11 COM(2010) 672 «La PAC en el horizonte de 2020»

12 FAO, PMA: El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, Octubre 2010.

previsiones de productos agrícolas realizadas por distintos organismos, incluidas las últimas proyecciones a medio plazo de la Comisión, hay tres conclusiones claras:

– Los precios de los productos agrícolas básicos se mantendrán probablemente por encima de sus promedios históricos, invirtiendo una larga tendencia a la baja, al menos en el futuro previsible.

– La volatilidad de los precios se mantendrá también probablemente elevada, aunque subsiste la incertidumbre en cuanto a sus causas y duración.

– El nivel de los precios de los insumos usados en agricultura se mantendrá también probablemente por encima de sus tendencias históricas.

La combinación de esos factores supone que precios más elevados de productos agrícolas no supondrán necesariamente ingresos superiores para los agricultores, sobre todo si el aumento de los costes aplasta sus márgenes. Además, es obvio que los países importadores netos de alimentos y, más en general, los consumidores más vulnerables, podrán sufrir problemas derivados de la incidencia de los precios en la inflación de los alimentos. Cierto grado de variabilidad es parte intrínseca de los mercados agrícolas pero la volatilidad excesiva no beneficia ni a los productores ni a los consumidores.

2.1.3. Materias primas

Las materias primas engloban minerales metálicos, minerales industriales, material de construcción, madera y caucho natural. A diferencia de la electricidad, las materias primas se negocian globalmente. En relación a los precios y los mercados, la distinción clave se hace entre las que se negocian en mercados de valores y las que no. Por ejemplo, metales básicos como aluminio, cobre, plomo, níquel, estaño y zinc se negocian en mercados de valores, entre los que la Bolsa de Metales de Londres es una de las principales del mundo. Sin embargo, muchas materias primas fundamentales para la UE, como el cobalto, el galio, el indio y las tierras raras, no se negocian en la Bolsa de Londres. El mercado de estos materiales es menos transparente y los volúmenes que se negocian son muy pequeños comparados con los de otros materiales.

Los mercados globales de metales y minerales se adecuan en general a un patrón cíclico basado en la oferta y la demanda. Ello no obstante, el periodo 2002-2006 estuvo marcado por un aumento considerable de la demanda de materias primas, originada por un fuerte crecimiento económico global, especialmente en los países emergentes. Esto se reflejó en niveles de precios desusadamente elevados. Las últimas tendencias indican que la demanda de materias primas la van a impulsar una vez más el desarrollo futuro de las economías emergentes y la rápida difusión de tecnologías clave que facilitarán dicha evolución.

Una inquietud creciente en dichos mercados la generan las medidas impuestas por ciertos países para garantizar un acceso privilegiado a las materias primas para su industria nacional, que incluyen restricciones a la exportación. Estas medidas originan desajustes en los mercados globales e incertidumbres en los flujos regulares de los productos básicos. Las medidas pueden afectar por igual a los países desarrollados y a los países en desarrollo pues ninguna economía es autónoma en todas las materias primas. Los países menos desarrollados pueden depender especialmente de las importaciones de productos básicos y, por ello, verse afectados negativamente por la ausencia o lo inadecuado de las normas multilaterales en ámbitos como el de los derechos a la exportación. Además, las empresas responden a las fluctuaciones de precios de diversas maneras: almacenamiento de existencias, negociación de

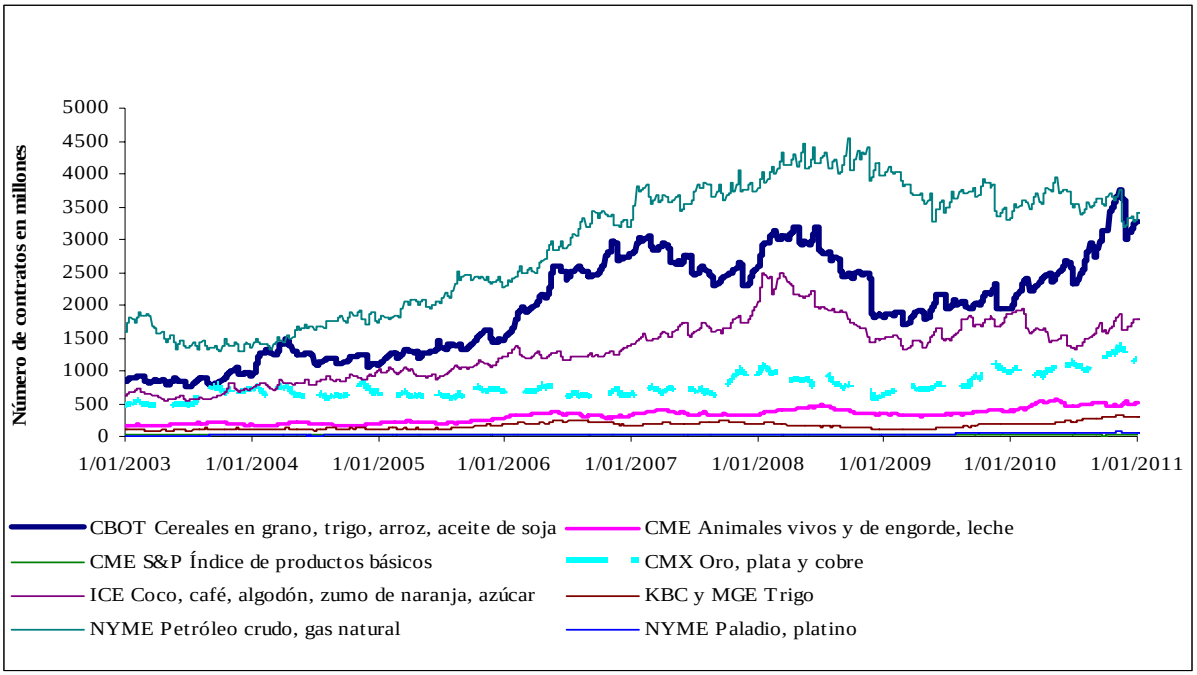
contratos a largo plazo o garantías de precios en forma de contratos sobre futuros. Algunas de estas reacciones pueden agudizar la dificultad de los suministros.

2.2. Interdependencia creciente de los mercados de productos básicos y los mercados financieros relacionados con ellos

Los derivados de productos básicos permiten a los productores y consumidores precaverse de los riesgos ligados a la producción física y a la incertidumbre de precios. Se consideran también cada vez más simplemente como inversiones financieras. En este contexto, los flujos de inversión financiera en mercados de derivados de productos básicos han aumentado considerablemente en los últimos años (véase el gráfico 1).

Los mercados de productos básicos y financieros se hallan, pues, cada vez más imbricados mutuamente, compartiendo un número creciente de actores que buscan instrumentos de gestión de riesgo y oportunidades de inversión. La liquidez, eficiencia y accesibilidad de los mercados al contado se refuerzan con mercados de derivados eficientes y viceversa. Una información adecuada y fiable sobre elementos fundamentales del mercado como volúmenes de producción y consumo, capacidad de las redes y gasoductos, etc., así como cifras de las operaciones de bienes realizadas, es necesaria para la constitución transparente y regular de precios en los mercados al contado y los mercados de derivados. Pero no solo las empresas comerciales utilizan los mercados de derivados a fin de gestionar el riesgo; también lo hacen las instituciones financieras dentro de su estrategia de asignación de riesgos. Además, los precios de los futuros de productos básicos (es decir, derivados que se negocian en centros organizados) son a menudo puntos de referencia para determinar, por ejemplo, los precios minoristas de la energía y los alimentos que pagarán los consumidores de la UE.

Gráfico 1: Transacciones en mercados de derivados de productos básicos (Total de interés abierto de futuros y opciones)



Fuente: Comisión de negociación de futuros de EE.UU. (por Reuters Ecowin)

Por su propia índole, el valor del contrato de derivados depende del valor del mercado subyacente al que se remite. Esto es particularmente cierto cuando el mercado subyacente es un mercado físico. Los precios de derivados de productos básicos y productos físicos

subyacentes están, pues, interconectados. Por ello, los mercados de derivados de productos básicos no pueden considerarse aislados de los mercados de productos básicos y viceversa.

Percibir cuál es la dirección de la causalidad en la interacción entre mercados financieros y mercados físicos es, no obstante, un problema complejo. Determinar dichas correlaciones es complicado por el hecho de que no todos los mercados físicos presentan los mismos rasgos. Hay una variedad de factores que influyen, algunos de los cuales son específicos de los mercados concretos, y, a consecuencia de ello, en los diferentes sectores actúan dinámicas de mercado distintas. En esta fase, la posibilidad de evaluar la naturaleza y el alcance exactos de la relación entre el proceso de formación de precios en los mercados de productos básicos y la creciente importancia de los mercados de derivados se complica aun más por la falta de transparencia que reina en esos mercados.

Aunque está claro que hay una fuerte correlación entre las posiciones en los mercados de derivados y los precios al contado, es difícil evaluar plenamente las interacciones y el impacto de la evolución de los mercados de derivados en la volatilidad de los mercados físicos subyacentes. Determinar dichas correlaciones se complica aun más por el hecho de que no todos los mercados físicos presentan los mismos rasgos y que en los diferentes sectores actúan dinámicas de mercado distintas. Es por ello necesario trabajar mucho más para profundizar en estos fenómenos[13].

En este punto, sin embargo, ya está claro que debieran potenciarse el grado de transparencia y la obligación de comunicación tanto en los mercados físicos subyacentes como en los mercados de derivados. Una mayor transparencia y una información de fácil acceso sobre los mercados físicos permitirá a los nuevos inversores adoptar decisiones motivadas, contribuyendo así a un proceso adecuado de formación de precios. Pero además, la reciente volatilidad de precios demuestra que, para los agentes del mercado físico, deben mantenerse las posibilidades de protegerse de los riesgos de precios, sin dejar de garantizar una supervisión estrecha y eficiente de la evolución del merado. Esto es especialmente importante para los países en desarrollo importadores de alimentos. En este contexto pueden también estudiarse medidas regulatorias adicionales particulares, como la introducción de límites a las posiciones.

3. POLÍTICA DE LA UE EN RESPUESTA A LA EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS

A nivel de UE, ha habido una iniciativa para mejorar la supervisión, la integridad y la transparencia de las transacciones en los mercados de energía[14]. También ha habido una serie de iniciativas para mejorar el funcionamiento de la cadena de alimentos y la transparencia de los mercados de productos agrícolas básicos. Dentro de las reformas en curso del marco normativo de los mercados financieros, la Comisión ha señalado también medidas para aumentar la integridad y transparencia de los mercados de derivados de productos básicos.

---

[13] Un trabajo que ya se está realizando parcialmente (véase sección 3.2) en cooperación estrecha con las instancias homólogas pertinentes, especialmente en Estados Unidos, a fin de garantizar la coherencia regulatoria.

[14] La presente Comunicación no se ocupa del mercado de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE dado que tales derechos no son productos básicos en el sentido general del término. Sobre este asunto la Comisión ha presentado otra Comunicación: COM(2010) 796 «Hacia un marco de supervisión del mercado más sólido».

3.1. Mercados físicos

3.1.1. Energía (crudo, electricidad, gas)

La Comisión se ha mostrado dispuesta a actuar para garantizar un funcionamiento ordenado de los mercados de la energía en su propuesta para establecer normas claras que prescriban el abuso de posiciones de mercado en mercados mayoristas de electricidad y gas, apoyadas en un marco de supervisión del mercado y nuevas competencias de ejecución para los reguladores de energía[15]. Este enfoque ayudará a garantizar que el mercado interior redunde en beneficio de las empresas y los ciudadanos de Europa y ofrece un buen modelo para abordar los retos derivados del proceso de la creciente interdependencia entre los mercados de productos básicos y sus correspondientes mercados financieros. El Reglamento propuesto sobre integridad y transparencia del mercado de la energía[16] proporcionará a las autoridades europeas y nacionales los instrumentos necesarios para detectar casos de mal uso del mercado en los mercados mayoristas de la electricidad y el gas:

– La Agencia Europea de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) se encargará del control para detectar posibles casos de abuso.

– A los operadores se les prohibirá utilizar información privilegiada para beneficiarse de sus transacciones o manipular el mercado provocando con artificios que los precios aumenten más lo de que justificará la disponibilidad, el coste de producción o la capacidad de almacenar o transportar energía.

– Se potenciará la cooperación entre los reguladores de los mercados físicos (ACER) y financieros (AEMV) del mercado.

La Comisión está empeñada en garantizar los requisitos de transparencia para que los datos fundamentales de los mercados del gas y de la electricidad sean efectivos y respondan a las necesidades del mercado.

3.1.2. Agricultura y seguridad de abastecimiento de alimentos

Dada la multiplicidad de causas de la volatilidad de los precios, no hay una solución única y sencilla para los problemas detectados. Tanto más cuanto la especificidad de la producción agrícola (vinculada con la seguridad del abastecimiento de alimentos, el medio ambiente, lo que supone que la producción agrícola es dependiente de los ciclos vitales, del clima y de las estaciones, de las condiciones sanitarias y las plagas) complica aun más el impacto potencial de las opciones posibles.

Sin embargo, un área clave del trabajo se refiere a la mejora de la información sobre el mercado. El sector agrícola se beneficia de un cúmulo de información sobre producción agrícola, consumo y existencias procedente de fuentes públicas (Banco Mundial, FAO/OCDE, USDA, UE, ABARE) u organismos de productos básicos (especialmente el Consejo Internacional de Cereales). Ello contrasta claramente con la información disponible sobre

---

[15] La presente sección no aborda otros aspectos relacionados con la energía como la seguridad y protección o la coherencia y efectividad general de la política energética exterior de la UE. Son aspectos que se abordan en la Comunicación COM(2010) 639 «Energía 2020. Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura».

[16] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la integridad y la transparencia del mercado de la energía - COM(2010) 726, diciembre 2010.

productos como los metales, los minerales y la energía, cuyos datos de mercado son exclusivos y están controlados en su mayor parte por la industria, de la que se obtienen principalmente. No obstante, la calidad y puntualidad de la información sobre existencias nacionales y regionales de alimentos y sobre proyecciones de producción y consumo de alimentos podrían mejorarse aun más. El G20 ha pedido que el Banco Mundial trabaje con otras agencias internacionales pertinentes para desarrollar medidas que mejoren la información sobre existencias nacionales y regionales de alimentos y sobre proyecciones de producción de alimentos, un trabajo que tendrá el pleno apoyo de la Comisión.

Comoquiera que su Política Agrícola Común está cada vez más orientada al mercado, la información y la transparencia sobre la evolución del mercado de productos básicos se han convertido en datos clave para garantizar un funcionamiento adecuado de la cadena agroalimentaria:

– Los Estados miembros transmiten periódicamente a la Comisión un amplio espectro de datos que se publican en Internet[17] y se discuten con comités consultivos de las partes interesadas.

– La Oficina Estadística de la Comisión ha creado una herramienta para aumentar la transparencia de los precios[18], herramienta sobre cuya mejora se está debatiendo.

– Los servicios de la Comisión elaboran y publican previsiones a medio plazo para los principales mercados de productos agrícolas básicos[19].

La Comisión ha creado un Foro de Alto Nivel para la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria[20]. Aunque este no se ocupa de la volatilidad de los precios propiamente dicha, sí controla la transmisión de las tendencias de precios a través de la cadena de abastecimiento, examinando las relaciones entre empresas, la competitividad de la industria alimentaria, la logística agroalimentaria y la herramienta de control de los precios de los alimentos.

Los picos de los precios de los alimentos han puesto de evidencia la escasa inversión en agricultura en muchos países en desarrollo durante las últimas décadas[21]. La política de desarrollo de la UE alerta sobre la necesidad de invertir esta tendencia. Como se señala en el Libro Verde sobre Política de Desarrollo de la UE[22], dicha política puede desempeñar un papel importante para reducir el impacto de la volatilidad de los precios en las poblaciones más vulnerables. La Comisión ha adoptado ya un marco de actuación sobre seguridad alimentaria[23], con el que se señala que la UE y los Estados miembros deben contribuir a mejorar el mercado de alimentos a nivel global, regional y nacional, lo que implica mejorar la transparencia del mercado. Ello supondría ayudar a los países en desarrollo a reforzar sus

---

17 Véase, por ejemplo, http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf

18 Véase, por ejemplo, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices_data_for_market_monitoring

19 http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2010/index_en.htm

20 See http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm

21 Menos de diez Estados africanos cumplen el objetivo fijado en Maputo de dedicar a la agricultura el 10 % de la inversión pública.

22 COM(2010) 629 «Política de desarrollo de la UE para el crecimiento inclusivo y el desarrollo. Aumentar el impacto de la política de desarrollo de la UE».

23 COM(2010) 127 «Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria».

organizaciones de productores agrícolas, a mejorar la transparencia de precios, a incrementar la productividad agrícola de forma sostenible y a desarrollar y aplicar marcos regulatorios. El desarrollo de la producción agrícola incrementará la capacidad de recuperación y de adaptación a las convulsiones alimentarias.

Por último, dado que la actuación unilateral de ciertos gobiernos es otro factor que puede afectar a los mercados físicos y originar volatilidad en los precios, es preciso mejorar la gobernanza y el diálogo internacional en este campo.

3.2. Regulación de los mercados financieros

Se coincide generalmente en que sería deseable aumentar la integridad y transparencia del mercado de derivados de productos básicos. En sintonía con los principios y conclusiones del G20, la Comisión ha lanzado una serie de iniciativas en ese sentido:

– Ha adoptado una propuesta de reglamento sobre negociación de los derivados OTC[24], orientada a reducir el riesgo sistémico y mejorar la transparencia para los reguladores de todos los derivados, incluidos los de derivados de productos básicos.

– La revisión en la primavera de 2011 de la Directiva sobre abuso del mercado[25] tenderá a clarificar el tipo de negociación en mercados de productos básicos que constituya un abuso y a garantizar que todos los centros y todas las transacciones donde se produzcan prácticas abusivas estén suficientemente cubiertos por normas comunes a toda la Unión Europea.

– La revisión de los Productos Preempaquetados de Inversión Minorista (PRIPS)[26] estudiará la necesidad de aumentar el rigor y potenciar la calidad de la información cuando a los inversores minoristas se les ofrecen productos de inversión en bienes básicos estructurados.

– La Directiva sobre inversión alternativa de fondos de inversión[27] aumentará la transparencia de dichos fondos para los inversores y los supervisores nacionales, aportando una mejor comprensión de su en los mercados de derivados de productos básicos.

– La revisión en la primavera de 2011 de la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros[28] tenderá a mejorar aun más la transparencia de las operaciones y los precios en los derivados de productos básicos, estableciendo condiciones para los productos derivados que deban negociarse exclusivamente en foros d negociación organizados. Explorará también la necesidad de una información más sistemática y detallada sobre actividades de negociación de los distintos tipos de actores del mercado de derivados de productos básicos y de una supervisión más amplia por parte de los reguladores de las posiciones de los derivados de productos básicos, que incluye la necesidad de imponer límites de posición cuando se considere menester.

– Por último, la creación de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) garantizará la coherencia de las normas técnicas aplicables a dichos mercados y contribuirá

---

24 COM(2010) 484 de 15.9.2010.

25 Directiva 2003/6/CE (DO L 96 de 12.4.2003).

26 El 26 de noviembre de 2010 se lanzó una consulta pública sobre los PRIPS http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_es.htm#consultation

27 COM(2009)207 de 30.4.2009.

28 Directiva 2004/39/CE (DO L 145 de 30.4.2004).

decisivamente a reforzar la colaboración con los reguladores de los mercados físicos subyacentes[29].

3.3. Interacción entre los mercados físicos y financieros de productos básicos

Las medidas antes descritas ayudarán a garantizar que los flujos de inversión sean más transparentes, mejor contabilizados y menos proclives a distorsionar el funcionamiento de los mercados de productos básicos. Pero la Comisión reconoce que se precisa una mejor comprensión de la interacción entre los mercados físicos y financieros de productos básicos. En este contexto, la Comisión se propone:

– elaborar nuevos análisis de la evolución de los mercados físicos y financieros de productos básicos para comprender mejor las relaciones entre ambos y apoyar trabajos similares que se estén desarrollando a nivel global (G20, OICV, AIE, FAO, UNCTAD, OCDE, FMI, etc.);

– fomentar nuevas mejoras en la transparencia y la accesibilidad de la información sobre los mercados físicos de productos básicos, incluida la información procedente de los reguladores e instituciones pertinentes, para garantizar un funcionamiento adecuado de dichos mercados.

4. INICIATIVA EUROPEA DE MATERIAS PRIMAS

Dejando aparte la evolución relacionada con la volatilidad de los precios y la interacción entre los mercados físicos y financieros de productos básicos, los suministros físicos de materias primas siguen siendo una cuestión esencial. En 2008, la Comisión lanzó la «Iniciativa de las materias primas»[30] (RMI), que estableció una estrategia integrada para responder a los distintos retos relacionados con el acceso a las materias primas distintas de las energéticas y agrícolas.

La Iniciativa se basa en tres pilares: garantizar condiciones equitativas de acceso a los recursos en los países terceros; intensificar el abastecimiento en materias primas procedentes de fuentes europeas, potenciar la eficiencia de recursos y fomentar el reciclado. Un elemento de la estrategia es la necesidad de una «diplomacia de las materias primas» anclada en políticas más amplias dirigidas a los países terceros, como el fomento de los derechos humanos, la gobernanza, la resolución de conflictos, la no proliferación y la estabilidad regional. La sección presente examina los resultados obtenidos a día de hoy para elaborar la lista de las materias primas fundamentales y los resultados en materia de comercio, desarrollo, investigación, eficiencia de recursos y reciclado. La sección 5 estudia medidas ulteriores.

4.1. Lista de materias primas fundamentales

La Comisión, en colaboración con los Estados miembros y las partes interesadas, ha señalado como fundamentales a nivel de la UE catorce materias primas (véase anexo) y ha desarrollado

---

29 Reglamento (EU) nº 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión, se modifica la Decisión nº 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión (DO L 331 de 15.12.2010, p. 84).

30 COM(2008) 699 Comunicación «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo».

un enfoque metodológico transparente, innovador y pragmático para definir dicho carácter fundamental[31].

Son materias primas fundamentales aquellas que presentan un riesgo particularmente elevado de escasez de abastecimiento para los próximos diez años y que son particularmente importantes para la cadena de creación de valor. El riesgo de abastecimiento se vincula al hecho de que la producción está concentrada en un puñado de países y a la escasa estabilidad político-económica de algunos proveedores. En muchos casos, este riesgo se exacerba con unas escasa posibilidades de sustitución del producto y bajos índices de reciclado. En muchos casos, un suministro estable es importante para objetivos climáticos y de innovación tecnológica. Por ejemplo, las tierras raras son esenciales para magnetos permanentes de alto rendimiento en turbinas eólicas o vehículos eléctricos, en catalizadores de automóviles, en tarjetas de circuitos impresos, fibras ópticas y superconductores de alta temperatura. La UE tiene una dependencia total de las importaciones y China representaba en 2009 un 97 % de la producción mundial. Al mismo tiempo, en el comercio no hay actualmente ningún proceso de reciclado o sustitución de tierras raras.

La elaboración de la lista de materias primas fundamentales dejó ver igualmente la necesidad de disponer de mejores datos y conocimientos y de actualizar periódicamente la lista para tener en cuenta la evolución del mercado, el desarrollo técnico (por ejemplo, litio, hafnio y níquel) o nuevos datos sobre el impacto en el medio ambiente de dichas materias. También dejaba concluir que la actuación política no debe limitarse exclusivamente a las materias primas fundamentales.

4.2. Aplicación de la estrategia comercial de la UE en materias primas

Desde 2008, la política comercial se ha apuntado una serie de logros. Se ha definido una política comercial de materias primas de la UE y se ha publicado un primer informe anual[32]. Hoy pueden señalarse los resultados siguientes en las tres áreas principales:

– la UE ha propuesto disciplinas comerciales para restringir las exportaciones (que incluyen prohibición de ventas, contingentes, aranceles y licencias de exportación no automáticas) en todas las negociaciones importantes, bilaterales o multilaterales, como es el caso de la Acuerdo de Libre Comercio con Corea y en disposiciones sobre derechos de exportación de una serie de materias primas, incluida la madera, en el contexto de la adhesión de Rusia a la OMC);

– en lo tocante a la ejecución práctica, la Comisión ha seguido recurriendo principalmente al diálogo para tratar los obstáculos comerciales pero, cuando no se registraban avances, no ha dejado de utilizar otros instrumentos, incluido el de resolución de conflictos de la OMC.

– En su proyección exterior, la Comisión ha abordado el problema de las materias primas en diversos diálogos bilaterales y en la OCDE. A raíz de haber coorganizado un taller al efecto a finales de 2009, el asunto se incluyó en el programa de trabajo de la OCDE de 2011-2012.

---

31 «Materias primas fundamentales para la UE». Informe del Grupo de trabajo ad hoc del RMSG (Grupo para el Abastecimiento de Materias Primas), junio 2010.

32 DG Trade – Política de materias primas – Informe anual 2009 (http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/).

4.3. Instrumentos de desarrollo

Como parte del 10º FED, se han iniciado primordialmente actuaciones dentro del enfoque de buena gobernanza («refuerzo de los estados»). También se financiaron proyectos con el Fondo de Infraestructura UE-África, gracias a préstamos del BEI para proyectos de minería o al 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo para estudios geológicos. La Comisión respalda también un clima inversor sólido con iniciativas como la asistencia por país en favor de una mayor transparencia de los ingresos mediante la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas y trabaja para promover una buena gobernanza en materia fiscal[33].

4.4. Nuevas oportunidades de investigación, innovación y capacitación

La UE ha adoptado medidas para mejorar su base de conocimientos de yacimientos actuales y futuros de muchas materias primas e incitar a la industria extractiva a desarrollar nuevos productos destinados a la industria de fabricación mediante el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo. El proyecto ProMine, lanzado en 2009 con un presupuesto de 17 millones EUR, desarrollará la primera base paneuropea por satélite de datos de recursos minerales y un sistema de modelación informática en 4D para ayudar a calcular el valor de los recursos minerales europeos. Se han financiado proyectos de tecnologías subterráneas avanzadas de minería inteligente, en sustitución de materias primas fundamentales como las tierras raras y los metales del grupo del platino, y, a través de ERA-NET, programas de coordinación de actividades en los Estados miembros en el campo de la manipulación de materias primas. Se han dado ayudas para desarrollar el concepto de biorrefinería, que aportará nuevos productos de alto valor añadido; las Plataformas Europeas de Tecnología para Recursos Minerales Sostenibles y la Tecnología Sectorial de base Forestal son vectores importantes del nuevo trabajo de investigación sobre materias primas.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional aporta también financiación para medidas de apoyo a la investigación, la innovación y el comercio en la exploración y extracción de materias primas; el Programa sobre Minerales y Medio Ambiente de Erasmus Mundus (2009-2013) ayuda a generar nuevas competencias en el campo de las materias primas.

4.5. Directrices de aplicación de la legislación Natura 2000

En respuesta a la inquietud que provoca el modo de gestionar los objetivos, a veces contrapuestos, de garantizar un alto nivel de protección medioambiental en Natura 2000 y el de desarrollar actividades extractoras competitivas, la Comisión ha elaborado directrices de aplicación del marco decisional de Natura 2000. Este subraya, por ejemplo, que no hay ninguna exclusión automática de actividades extractoras en áreas de Natura 2000 u otras conexas[34]. La Comisión ha ofrecido también orientación que presenta ejemplos de buenas prácticas para explotar recursos madereros sin dejar de garantizar una gestión forestal sostenible[35].

---

33 COM(2010) 163 «Cooperación con países en desarrollo para promover la buena goberenanza en asuntos fiscales».

34 http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

35 Guía de buenas prácticas para la movilización sostenible de madera en Europa. Comisión Europea, Protección de los Bosques en Europa, FAO 2010.

4.6. Mayor eficiencia de recursos y mejora de las condiciones de reciclado

El concepto de uso sostenible de recursos naturales se incorpora cada vez más a las iniciativas políticas de la UE que impulsan el crecimiento y la competitividad[36]. Los Estados miembros han aplicado diversas políticas y diversos instrumentos concretos para mejorar la eficiencia de recursos. Asunto político importante es la necesidad de claridad jurídica para definir las condiciones en que los residuos reprocesados pueden volverse a clasificar como producto. La Comisión, con arreglo a la Directiva marco de residuos, está elaborando criterios de «fin de residuos» para flujos de residuos específicos y avanzando en su trabajo sobre normas para metales ferrosos y aluminio, cobre, papel recuperado y cristal.

Desde 2008, la Comisión ha trabajado para impedir la exportación ilegal y el vertido ilegal de residuos ayudando a los Estados miembros en la aplicación del Reglamento sobre traslado de residuos. La Comisión está estudiando posibles directrices para el traslado de vehículos usados y de residuos. En relación al flujo de residuos derivados de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), la Comisión ha propuesto un nuevo y ambicioso objetivo de recogida con el que el 85 % del flujo RAEE podría utilizarse para recuperar las materias primas que contuviera en lugar de que estas se perdieran por un tratamiento inadecuado. Además, ha propuesto normas más estrictas de categorización para el traslado de productos electrónicos y eléctricos que requerirá que los exportadores de dichos aparatos presenten la demostración de de funcionalidad de cada unidad exportada o reutilizada.

5. ORIENTACIONES FUTURAS DE LA INICIATIVA DE MATERIAS PRIMAS

Pese al avance significativo realizado en la aplicación de la Iniciativa de las Materias Primas, aún son necesarias mejoras. Es imprescindible contar con un enfoque integrado basado en los tres pilares, dado que cada uno de ellos contribuye al objetivo de garantizar un abastecimiento justo y sostenible de materias primas a la UE.

5.1. Control de las materias primas fundamentales

Garantizar el abastecimiento de materias primas es esencialmente tarea de las empresas y la función de las autoridades públicas es garantizar las condiciones generales correctas que permitan a las empresas llevar a cabo dicha tarea. La Comisión desea explorar con las industrias de extracción, reciclado y otras la virtualidad de actuaciones dirigidas, especialmente en relación al reciclado. Está también dispuesta a examinar con los Estados miembros y la industria el valor añadido y la viabilidad de un posible programa de almacenado de materias primas. A nivel de la UE, el programa de almacenamiento de crudo busca proteger la seguridad pública de los Estados miembros y la UE[37]. La Comisión se propone:

– hacer un seguimiento de la problemática de las materias primas para establecer actuaciones prioritarias, examinando todo ello con los Estados miembros y las partes interesadas;

– actualizar, al menos cada tres años, la lista de materias primas fundamentales.

---

[36] Véase COM(2011) 21 «Una Europa Eficiente en el Uso de los Recursos: iniciativa emblemática en el marco de la Estrategia Europa 2020»

[37] Directiva 2009/119/CE del Consejo de 14 de septiembre de 2009.

5.2. Aprovisionamiento justo y sostenible de materias primas en los mercados globales (pilar 1)

La UE piensa proseguir activamente una «diplomacia de materias primas» dirigida a garantizar el acceso a las materias primas, especialmente las fundamentales, estableciendo asociaciones estratégicas y entablando diálogos políticos.

5.2.1. Política de desarrollo y aprovisionamiento sostenible de materias primas

La minería sostenible puede y debe contribuir al desarrollo sostenible. Sin embargo, muchos países en desarrollo, especialmente en África, no han podido traducir su riqueza de recursos en crecimiento sostenible e inclusivo, a menudo en razón de asuntos de gobernanza relativos a los marcos reguladores o la fiscalidad. Potenciar la gobernanza y la transparencia así como un buen clima comercial e inversor, en el sector de las materias primas, es esencial para lograr un crecimiento inclusivo y un desarrollo sostenible en los países de abundantes recursos. A través de sus políticas de desarrollo y en asociación con los países en desarrollo, la UE puede desempeñar un papel capital en la creación de situaciones de beneficios seguros en que países desarrollados y países en desarrollo se beneficien de un aprovisionamiento sostenible de materias primas y en la utilización de recursos financieros nacionales del sector minero para el desarrollo sostenible, apoyando así los objetivos de crecimiento inclusivo y las estrategias de reducción de la pobreza.

La Comisión estudiará mejor estos asuntos dentro del proceso de consulta del Libro Verde sobre el futuro de la política de desarrollo de la UE y el apoyo presupuestario así como en su consulta pública de informes país por país[38]. La UE animará a los gobiernos socios a desarrollar programas amplios de reforma que enumeren claramente objetivos como, por ejemplo, la mejora de los regímenes de fiscalidad de la minería, la potenciación de la transparencia sobre ingresos y contratos o el refuerzo de la capacidad de utilización de los ingresos en apoyo de objetivos de desarrollo. Una mayor transparencia ayudará a la sociedad en general y a los organismos nacionales de control a responsabilizar a gobiernos y empresas en los pagos y recibos de sus ingresos, disminuyendo así el fraude y la corrupción y garantizando un clima comercial e inversor más predecible.

En junio de 2010, en Adis Abeba, la Comisión acordó con la Comisión de la Unión Africana (CUA) establecer una cooperación bilateral en materias primas y desarrollo basada en la Iniciativa de Materias Primas y en la política sobre minería y minerales de la CUA, es decir, en la «Visión de la Minería Africana de 2009». Esta cooperación se centrará en tres campos: gobernanza, inversión y conocimientos teóricos y prácticos. Como parte de la Estrategia Conjunta África-UE 2011-2013, acordada en la Cumbre África-UE celebrada en noviembre de 2010, se han previsto actuaciones sobre materias primas en el contexto de la Asociación Comercial, Integración Económica Regional y de Infraestructuras. La UE y sus Estados miembros trabajarán conjuntamente en estos asuntos. La Comisión propone:

– potenciar la asistencia financiera y política europea a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y ayudar a los países en desarrollo a aplicarla;

– compartir buenas prácticas con organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Africano de Desarrollo;

[38] http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm

– examinar modos de mejorar la transparencia a lo largo de la cadena de abastecimiento y abordar, en coordinación con socios comerciales clave, situaciones en que los ingresos de las industrias extractivas se utilizan para financiar guerras o conflictos internos;

– fomentar un mayor difusión de la información financiera para la industria extractiva, incluida la posible adopción de un requisito de información país por país. La Comisión tendrá en cuenta el progreso realizado por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad en relación a una norma internacional de información financiera para las industrias extractivas, así como el estado actual de la legislación de países terceros activos en la región[39];

– promover la aplicación de las normas de la UE por parte de las empresas de la UE que operen en los países en desarrollo y la aplicación del documento de referencia sobre las mejores prácticas disponibles y desarrollar un código de conducta de las empresas de la UE que operen en países terceros; y

– apoyar el trabajo de la OCDE sobre diligencia debida en el sector minero;

– seguir evaluando con los países africanos la viabilidad de promover una mayor cooperación entre los informes geológicos de ambos continentes y de fomentar la cooperación en este campo en foros multilaterales como el Programa Ciencias de la Tierra de la UNESCO.

Los países en desarrollo ricos en recursos padecen a menudo una carencia de infraestructura de transportes, energía y medio ambiente que limita su capacidad de aprovechar su riqueza mineral en beneficio de su población.

La Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras instituciones de financiación del desarrollo, en cooperación con las autoridades nacionales y regionales africanas, continuarán evaluando el modo de fomentar la infraestructura más adecuada y los asuntos relativos a la gobernanza que puedan contribuir a la utilización sostenible de los recursos de dichos países y facilitar el abastecimiento de materias primas, recurriendo a los diálogos sectoriales oportunos para encaminar el proceso. De modo especial, la Comisión Europea evaluará a) la viabilidad de aumentar los préstamos a la industria (con posible inclusión de elementos de préstamos subvencionados), a que pueden acogerse proyectos de minería y refinado y especialmente las industrias postextractivas, y b) estudiará la posibilidad de fomentar instrumentos financieros que reduzcan el riesgo para los operadores, basados en garantías avaladas por la UE, incluido el Fondo Europeo de Desarrollo. El actual Fondo Fiduciario de la UE para Infraestructuras en África[40] podría también ayudar a los países africanos en este punto.

La política de desarrollo debe también buscar la creación de enlaces entre la industria extractiva y la industria local mejorando la cadena de valor y optimizando la diversificación. Consiguientemente deben fomentarse la capacitación de operatividad comercial y acuerdos comerciales que aporten la flexibilidad necesaria para lograr dicho objetivo. La UE puede

---

[39] Sobre diligencia debida y obligación de comunicación de las empresas que formen parte de la cadena de abastecimiento de materias primas véase, por ejemplo, *US Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Ac*t.

[40] El objetivo del Fondo es favorecer proyectos transfronterizos y de infraestructura regional en el África Subsahariana.

también ayudar a los países en desarrollo a mejorar sus conocimientos geológicos[41], lo que les permitirá evaluar mejor sus reservas nacionales de minerales y planificar mejor los presupuestos basados en el cálculo de los ingresos de dichas reservas y les aportará una mayor capacidad de negociación frente a las empresas mineras.

5.2.2. Reforzar la estrategia comercial de materias primas

La Comisión se propone reforzar la Estrategia Comercial de Materias Primas[42], como se expone en la sección 4.2, en sintonía con los objetivos de desarrollo y buena gobernanza. La Comisión estima que la UE debe:

– continuar manteniendo diálogos bilaterales temáticos sobre materias primas con todos los socios pertinentes y reforzar los debates en marcha en foros plurilaterales y multilaterales (incluidos, p.ej., el G20, la UNCTAD, la OMC y la OCDE); realizar estudios para proporcionar un mejor entendimiento del impacto que tienen las restricciones a la exportación en los mercados de materias primas y fomentar el diálogo sobre la utilización de estos como instrumento político;

– integrar mejor los problemas que plantean las materias primas, como los aspectos de las restricciones a la exportación y las inversiones, en las negociaciones comerciales actuales y futuras de la UE en contextos bilaterales, plurilaterales y multilaterales;

– proseguir estableciendo mecanismos de control de las restricciones a la exportación que traben el abastecimiento sostenible de materias primas y seguir abordando las barreras que distorsionan los mercados de materias primas o los mercados posteriores, preferentemente mediante el diálogo pero recurriendo, cuando sea preciso, al arbitraje de conflictos;

– fomentar, en las actividades de la OCDE, la inclusión de entidades destacadas que no sean miembros de la OCDE en el trabajo sobre materias primas y explorar otras disciplinas multilaterales y plurilaterales, incluido el estudio de las mejores prácticas;

– utilizar instrumentos de política de la competencia para lograr que el abastecimiento de materias primas no se vea distorsionado por acuerdos contrarios a la competencia, fusiones o actuaciones unilaterales de las empresas afectadas;

– promover las actuaciones mencionadas y seguir analizando las prioridades necesarias para las materias primas en relación a países terceros mediante medidas autónomas, marcos bilaterales y multilaterales y diálogo; y continuar buscando una política comercial coherente de la UE en dichas prioridades.

5.3. Fomentar un abastecimiento sostenible en la UE (pilar 2)

La Estrategia Europa 2020 subraya la necesidad de auspiciar tecnologías que aumenten la inversión en los activos naturales de la UE. Las industrias extractivas entran dentro de esta categoría pero su desarrollo se ve obstaculizado por un marco regulador pesado y por la competencia con otros usos del espacio. Muchos asuntos normativos son en esta materia

---

41 Por ejemplo, el proyecto AEGOS reúne los estudios geológicos de la UE y de África para mejorar el nivel y la calidad de los datos sobre recursos de África.

42 DG Trade – Política de materias primas – Informe anual 2009.

competencia de los Estados miembros. Consiguientemente, la actuación principal de la Comisión es la de facilitar el intercambio de las mejores prácticas.

Al mismo tiempo, la extracción de minerales en la UE debe realizarse en condiciones seguras. Esto es importante para la imagen del sector y como condición previa para la aceptación de la opinión pública. La Comisión considera particularmente importantes para fomentar la inversión en las industrias extractoras las prácticas siguientes[43]:

– definir una política nacional de minerales que garantice que los recursos minerales se exploten de forma económicamente viable, en armonía con otras políticas nacionales, basada en los principios del desarrollo sostenible e incluyendo un compromiso para proporcionar un marco jurídico e informativo adecuado;

– establecer una política de planificación de explotación del suelo para los minerales que incluya una base de conocimientos geológicos digitales, una metodología transparente de identificación de los recursos minerales, previsiones a largo plazo de la demanda regional y local e identificación y protección de los recursos minerales (teniendo en cuenta otros usos posibles del suelo), incluyendo su protección frente a los efectos de las catástrofes naturales;

– poner en marcha un proceso de autorización de la exploración y extracción de minerales que sea claro, comprensible, proporcione certeza y contribuya a racionalizar el proceso administrativo (p.ej., introduciendo plazos de ejecución, posibilidad de aplicaciones en paralelo y ventanillas únicas).

La Comisión propone evaluar con los Estados miembros, respetando plenamente el principio de subsidiariedad, la viabilidad de establecer un mecanismo que supervise las actuaciones de los Estados miembros en dicho ámbito, incluyendo la elaboración de indicadores.

También es importante potenciar aun más la base de conocimientos necesaria para una estrategia efectiva de materias primas. A corto plazo, la Comisión propone evaluar con los Estados miembros hasta dónde podría mejorarse la sinergia entre estudios geológicos, lo que permitiría realizar economías de escala, reducir costes y aumentar el potencial para abordar proyectos conjuntos (p.ej., base de datos armonizada de minerales, Anuario Europeo de Materias Primas). A medio plazo, toda sinergía debe contribuir a mejorar la base europea de conocimientos de materias primas de forma coordenada, teniendo en cuenta en particular las posibilidades futuras que ofrezca el Programa GMES. En el caso de algunas materias primas como la madera, la creciente demanda de energía renovable continúa aumentando la competencia. Al crecimiento de la demanda no siempre corresponde una mejora paralela de la oferta, lo que provoca un aumento de precios.

La Comisión se propone:

– fomentar los trabajos de la CEPE en materia de normalización en relación a la comunicación de reservas y recursos a nivel de la UE;

[43] «Mejorar las condiciones marco de extracción de minerales para la UE». Informe del Grupo de trabajo ad hoc del Grupo para el abastecimiento de materias primas relativo al intercambio de mejores prácticas sobre planificación de explotación del suelo que permitan compartir conocimientos geológicos. Junio de 2010.

– llevar a cabo un análisis adecuado de la disponibilidad de madera y papel recuperado teniendo en cuenta la demanda potencial tanto de las industrias derivadas de la silvicultura como del sector de las energías renovables (biomasa);

– continuar apoyando la creación de consejos sectoriales de capacitación a nivel europeo ante iniciativas procedentes de partes interesadas como los interlocutores sociales o los observatorios pertinentes;

– promover la investigación y el desarrollo en la cadena de valor de las materias primas, incluidos la extracción, el procesado y la sustitución.

5.4. Impulsar la eficiencia de recursos y fomentar el reciclado (pilar 3)

A medida que aumenta la demanda mundial de materias primas, se precisa intensificar la labor de reciclado. Unos mayores índices de reciclado reducirán la presión sobre demanda de materias primas básicas, contribuirá a reutilizar materiales valiosos que de otro modo se desperdiciarían y reducirá el consumo energético y las emisiones de gas de de efecto invernadero causadas por la extracción y el procesado. En 2011, como parte de la iniciativa emblemática Europa 2020 sobre eficiencia de recursos, la Comisión presentará una hoja de ruta para una Europa de recursos eficientes. La propuesta presentará un panorama de las transformaciones estructurales y tecnológicas necesarias para evolucionar, antes de 2050, hacia una economía de bajas emisiones, eficiente en recursos y con capacidad de recuperación ante los fenómenos de cambio climático y del modo en que podemos acelerar esta transición mediante políticas que aporten el máximo de beneficios para el crecimiento, el empleo y la seguridad energética de la UE.

La «minería urbana», el proceso de extraer materias útiles de los residuos urbanos, es una de las fuentes principales de metales y minerales de la industria europea. El uso de materias primas secundarias contribuye a la eficiencia de los recursos, a la reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero y a la preservación del medio ambiente. Sin embargo, no se está explotando plenamente el potencial de muchos de estos recursos y, aunque en diez años, el reciclado de residuos municipales se ha multiplicado por dos en la UE, hay grandes diferencias entre unos Estados miembros y otros. Ante la presión para reducir las emisiones de carbono, proteger la salud humana y reducir la dependencia externa, debe lucharse con más empeño contra las barreras que impiden la prevención y el reciclado. La Comisión considera que estas barreras se sitúan en tres categorías amplias: «fuga» de residuos para tratamientos que no cumplen las normas dentro o fuera de la UE; obstáculos al desarrollo de la industria de reciclado; y una insuficiente innovación en el reciclado.

Una mejor aplicación y un mejor cumplimiento de la actual legislación sobre residuos de la UE es esencial para fomentar una Europa de recursos más eficientes. Por ello, la Comisión propone:

– revisar la Estrategia Temática sobre prevención de residuos y reciclado en 2012 para desarrollar buenas prácticas de recogida y tratamiento de flujos clave de residuos, especialmente los que contienen materias primas de impacto negativo sobre el medio ambiente. Si es preciso, debe mejorarse la disponibilidad de estadísticas de reciclado;

– apoyar la investigación y las acciones piloto de eficiencia de recursos y promover incentivos económicos para sistemas de reciclado o devolución;

– llevar a cabo una evaluación a posteriori del acervo legislativo sobre residuos, incluyendo una evaluación de las áreas en que la legislación sobre diversos flujos de residuos podría armonizarse para mejorar su coherencia. Ello incluiría la efectividad de las medidas disuasorias y las sanciones por infracción de las normas sobre residuos de la UE;

– revisar en 2012 el plan de acción de consumo y producción sostenibles para señalar medidas adicionales que sean necesarias en este ámbito;

– analizar la posibilidad de desarrollar instrumentos de diseño ecológico (i) para impulsar un uso más eficiente de materias primas, (ii) garantizar la posibilidad de reciclado y durabilidad de los productos y (iii) fomentar el uso de materias primas secundarias en los productos, especialmente en el contexto de la Directiva sobre diseño ecológico; y

– desarrollar nuevas iniciativas para mejorar la competencia de las industrias de reciclado de la UE, especialmente mediante la introducción de nuevos instrumentos basados en el mercado que favorezcan el uso de materias primas secundarias.

El problema del vertido medioambiental de productos residuales se da también en los casos de traslado ilegal de residuos a países terceros. Para reforzar más el cumplimiento del Reglamento sobre traslado de residuos, la Comisión propone:

– garantizar en 2011 normas de inspección de residuos precisas y factibles en toda la UE. Ello posibilitará en 2012 nuevos trabajos que faciliten el control de los traslados por parte de las autoridades aduaneras;

– estudiar la posible financiación de investigación del 7PM para contribuir a mejorar las tecnologías de detección, identificación, rastreo y localización de traslados ilegales;

– examinar la posibilidad de aplicar un régimen de certificación global de instalaciones de reciclado a la exportación de flujos de residuos, basado en criterios de gestión coherentes con el medio ambiente;

– apoyándose en la labor de la IMPEL[44], trabajar con los Estados miembros para evaluar la viabilidad de un mecanismo formal a nivel de la UE para el cumplimiento del acervo legislativo de la UE.

5.5 Innovación: un asunto transversal

Las materias primas son ingredientes esenciales de la competitividad y de numerosas aplicaciones tecnológicas limpias y respetuosas con el medio ambiente. La innovación es clave para el potencial de la UE en esta materia y puede tener una función importante para abordar los tres pilares de la Iniciativa de Materias Primas. La necesidad de innovación se da a lo largo de toda la cadena de valor y comprende la extracción, el procesado sostenible, el diseño ecológico, los nuevos materiales, la sustitución, la eficiencia de recursos y la planificación de la explotación del suelo. La Comisión estudiará la posibilidad de lanzar una Asociación para la Innovación en materias primas como parte de la medida emblemática Unión por la Innovación de la Estrategia Europa 2020[45].

---

[44] Red de la Unión Europea para la aplicación y ejecución de legislación medioambiental.

[45] COM(2010)546.

6. EL FUTURO

El acceso a los productos básicos y a las materias primas es esencial para mantener la capacidad productiva de la economía y garantizar el bienestar de los ciudadanos. Estos productos básicos y materias primas provienen de todo el planeta y de la propia Europa. El reto consiste en saber satisfacer las necesidades de productos básicos y materias primas de forma que redunde en objetivos más amplios de desarrollo en los países de origen, en la protección medioambiental, en el comercio abierto y en la estabilidad de los mercados, sin plantear riesgos para la economía general.

La actividad financiera ha aumentado en relación a todas las clases de productos básicos y materias primas. Garantizar que este desarrollo apoye en vez de socavar el acceso a los productos básicos y las materias primas o de desestabilizar la economía europa o las economías de los países en desarrollo representa, pues, un objetivo político clave a nivel europeo e internacional. Estos mercados deben continuar operando en beneficio de la economía real contribuyendo a la formación de precios y posibilitando la cobertura del riesgo del mercado.

Los precios de los derivados de los productos básicos y de los productos físicos subyacentes están interrelacionados. Sus dinámicas desafían hoy los paradigmas tradicionales, y cada vez es más difícil entender los precios de los productos básicos. Es preciso reforzar la integridad y transparencia de los mercados de derivados de productos básicos y la Comisión estima que es necesario fomentar una mejor comprensión de dichas tendencias. Por esta razón, la Comisión ha lanzado varias iniciativas en materia de servicios financieros, mencionadas en la sección 3.2, y va a examinar en qué medida sigue siendo necesario mejorar la transparencia y el acceso a la información sobre los mercados físicos de productos básicos. Este incremento de la transparencia de las operaciones tanto financieras como físicas debe permitir a los reguladores y a los actores del mercado entender mejor la interacción entre los mercados financieros y físicos de productos básicos y contribuir a impedir prácticas abusivas.

La Comisión estudiará también nuevas opciones de actuación para reforzar la seguridad del abastecimiento de alimentos. Este año contribuirá con su trabajo en todos estos temas a las actividades del G20, especialmente teniendo en cuenta la prioridad que concede la presidencia francesa al tratamiento de los problemas del precio de los productos básicos y de la seguridad alimentaria.

Comoquiera que la demanda y la oferta de materias primas en un reto importante hoy en día, la Comisión quiere también reforzar la aplicación de su Iniciativa de Materias Primas dentro de una estrategia integrada basada en los tres pilares de la misma. Además, la Comisión mantendrá periódicamente debates públicos a través de una actividad temática actual que sensibilice a los retos que nos aguardan y se inspire en el progreso realizado.

Anexo

Concentración de la producción de materias primas fundamentales e índices de reciclado y sustitución

Las catorce materias primas que se enumeran a continuación son fundamentales dado que los riesgos de escasez de abastecimiento escaso y su incidencia en la economía son superiores a la mayoría de otras materias primas. Su alto riesgo de abastecimiento se debe principalmente al hecho de que una elevada proporción de la producción mundial proviene sobre todo de un puñado de países: China (antinomio, fluorita, galio, germanio, grafito, indio, magnesio, tierras raras, tungsteno), Rusia (metales del grupo del platino), República Democrática del Congo (cobalto, tántalo) y Brasil (niobio y tántalo). A esta concentración de la producción se suman en muchos casos bajos índices de sustitución y reciclado.

Materias primas	**Productores principales (2008-2009)**	**Fuentes principales de importaciones en la UE (2007 o 2006)**	**Índice de dependencia de las importaciones**	**Posibilidad de sustitución**	**Índice de reciclado**
Antimonio	China 91%	Bolivia 77%	100%	0,64	11%
	Bolivia 2%	China 15%			
	Rusia 2%	Perú 6%			
	Sudáfrica 2%				
Beriliio	EE.UU. 85%	EE.UU., Canadá, China, Brasil (*)	100%		
	China 14%				
	Mozambique 1%				
Cobalto	RDC 41%	RD Congo 71%	100%	0,9	16%
	Canadá 11%	Rusia 19%			
	Zambia 9%	Tanzania 5%			
Fluorita	China 59%	China 27%	69%	0,9	0%
	México 18%	Sudáfrica 25%			
	Mongolia 6%	México 24%			
Galio	ND	EE.UU., Rusia (*)	(*)	0,74	0%
Germanio	China 72%	China 72%	100%	0,8	0%
	Rusia 4%	EE.UU. 19%			
	EE.UU. 3%	Hong Kong 7%			
Grafito	China 72%	China 75%	95%	0,5	0%
	India 13%	Brasil 8%			NA
	Brasil 7%	Madagascar 3%			
		Canadá 3%			
Indio	China 58%	China 81%	100%	0,9	0,30%
	Japón 11%	Hong Kong 4%			
	Corea 9%	EE.UU. 4%			
	Canadá 9%	Singapur 4%			
Magnesio	China 56%	China 82%	100%	0,82	14%
	Turquía 12%	Israel 9%			
	Rusia 7%	Noruega 3%			
		Rusia 3%			
Niobio	Brasil 92%	Brasil 84%	100%	0,7	11%
	Canadá 7%	Canadá 16%			
Metales del grupo del platino	Sudáfrica 79%	Sudáfrica 60%	100%	0,75	35%
	Rusia 11%	Rusia 32%			

	Zimbabue 3%	Noruega 4%			

Tierras raras	China 97%	China 90%	100%	0,87	1%
	India 2%	Rusia 9%			
	Brasil 1%	Kazajstán 1%			
Tántalo	Australia 48%	China 46%	100%	0,4	4%
	Brasil 16%	Japón 40%			
	Ruanda 9%	Kazajstán 14%			
	RDC 9%				
Tungsteno	China 78% (6,1)	Rusia 76%	73%	0,77	37%
	Rusia 5% (6,5)	Bolivia 7%			
	Canadá 4%	Ruanda 13%			

(*) sujeto a fuertes fluctuaciones

Nota: La dependencia de las importaciones se calcula como «importaciones netas / (importaciones netas + producción en la UE)»

Fuente: Datos compilados a partir del Informe «Materias primas fundamentales para la UE» por el Grupo de trabajo sobre definición de materias primas fundamentales del Grupo de Abastecimiento de materias primas. Junio de 2010